



ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ



Учебное пособие



ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА
СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ



ISBN 978-5-7567-0682-6



9 785756 706826

Ассоциация японоведов

Московский государственный институт
международных отношений (Университет) МИД России

Институт востоковедения РАН

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

*Под редакцией
доктора исторических наук, профессора
Д. В. Стрельцова*

*Допущено Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области
международных отношений в качестве учебного пособия
для студентов вузов, обучающихся по направлениям
подготовки (специальностям) «Международные отношения»
и «Зарубежное регионоведение»*



АСПЕКТ ПРЕСС

Москва

2013

УДК 327
ББК 66.4
П50

Издание подготовлено при финансовой поддержке
Японского фонда

Авторский коллектив

канд. ист. наук *П. А. Калмычек* — разд. 14.2–14.12, хронология;
канд. полит. наук *П. А. Павленко* — гл. 10 (совместно с Д. В. Стрельцовым), разд. 14.1;
д-р полит. наук, проф. *А. Н. Панов* — гл. 2, 3, 11;
канд. ист. наук *Д. А. Сапрыкин* — гл. 8;
д-р ист. наук, проф. *Д. В. Стрельцов* — гл. 4–7, 9, 10 (совместно с П. А. Павленко), 12, 13, 15;
д-р социол. наук, проф. *С. В. Чугров* — гл. 1

Политическая система современной Японии: Учеб. пособие для студентов
вузов / Под ред. Д. В. Стрельцова. — М.: Аспект Пресс, 2013. — 384 с.

ISBN 978–5–7567–0682–6

В учебном пособии показаны основные этапы политической истории Японии послевоенного периода с упором на события последних двух десятилетий, рассмотрены особенности японской политической культуры, конституции, законодательного процесса, государственного строя и системы административного управления, местного самоуправления, партийно-политической системы и электорального поведения в послевоенной Японии. Авторами обобщены наиболее значимые характеристики политической системы современной Японии, выделена ее специфика по отношению к политическим системам развитых стран Запада.

Для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по специальностям «Зарубежное регионоведение», «Востоковедение» и «Международные отношения», аспирантам, всем тем, кто интересуется проблемами современной Японии.

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 978–5–7567–0682–6

© МГИМО (У) МИД России, 2013
© Издательство «Аспект Пресс», 2013

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте
www.aspectpress.ru

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Японская политическая культура	6
1.1. Ценности и смыслы политической культуры Японии: факторы формирования	6
1.2. Механизмы обеспечения норм политической культуры	20
1.3. Специфика политических ориентаций и поведения	25
1.4. Некоторые особенности проявления политической культуры в современных условиях	31
Глава 2. Конституция Японии	36
2.1. Конституция 1889 года	36
2.2. Конституция 1947 года	45
Глава 3. Институт императора и его место в государственной системе современной Японии	69
Глава 4. Нормативно-правовые основы деятельности японского парламента	83
4.1. Структура японского парламента	84
4.2. Принципы работы парламента	88
4.3. Сессии японского парламента	93
4.4. Система парламентских комиссий	94
4.5. Должностные лица в японском парламенте	104
Глава 5. Законодательный процесс в японском парламенте	110
5.1. Открытие парламентской сессии	110
5.2. Подготовка и выдвижение законопроектов	115
5.3. Рассмотрение законопроектов в парламентских комиссиях	125
5.4. Пленарные заседания палат	129
5.5. Парламентская тактика политических партий	139
5.6. «Вязкость» японского парламента	152
Глава 6. Избирательная система послевоенной Японии	155
6.1. Современная система выборов в парламент	156
6.2. Избирательная система в палату представителей в послевоенный период (1947–1993)	162
6.3. Регулирование политических фондов	167
6.4. Избирательная реформа на политической повестке дня в современной Японии	170
Глава 7. Государственное управление и выработка государственной политики	175
7.1. Структура центрального правительства	175
7.2. Особенности японской бюрократии	189
7.3. Подготовка и реализация государственной политики	195
Глава 8. Местное самоуправление Японии	203
8.1. Основные этапы становления	203
8.2. Организация местного самоуправления Японии	207
8.3. Функции местных властей	211
8.4. Местные финансы	213
8.5. Взаимодействие с центральными органами власти	215

8.6.	Вопросы укрупнения и дальнейшей децентрализации.....	222
8.7.	Ключевые характеристики института местного самоуправления Японии	225
Глава 9.	Послевоенное политическое развитие Японии (1945–1993)	229
9.1.	1945–1951 годы — период американской военной оккупации	229
9.2.	1951–1960 годы — период становления «системы 1955 года»	234
9.3.	1960–1973 годы — период зрелости системы однопартийного правления ЛДП	237
9.4.	1974–1989 годы — период относительного баланса сил между правящей партией и оппозицией	241
Глава 10.	Либерально-демократическая партия Японии (1955–1993)	245
10.1.	История ЛДП в 1955–1993 годах	245
10.2.	Организационная структура ЛДП	255
10.3.	Идеология	258
10.4.	Фракционная система	261
10.5.	Депутатский корпус ЛДП	267
Глава 11.	Оппозиционные партии в партийно-политической системе Японии послевоенного периода	280
11.1.	Социалистическая партия Японии, СПЯ (<i>Нихон сякайто</i>)	280
11.2.	Коммунистическая партия Японии, КПЯ (<i>Нихон кёсанто</i>)	288
11.3.	Партия демократического социализма, ПДС (<i>Минсю сякайто</i> , сокр. <i>Минсято</i>)	293
11.4.	Партия чистой политики (<i>Комэйто</i>)	295
11.5.	Социал-демократический союз, СДС (<i>Сякай минсю рэнго</i>)	298
11.6.	Новый либеральный клуб (<i>Син дзию курабу</i>)	299
Глава 12.	Политическое развитие Японии в постбиполярный период	301
12.1.	Деятельность семипартийной коалиции и ее итоги	301
12.2.	Кабинет социалиста Т. Мураяма	307
12.3.	Политические процессы в 1996–2001 годах	309
12.4.	Правление «бунтаря» Коидзуми и его структурные реформы	315
12.5.	Смена власти и ее причины	317
12.6.	Правительства ДПЯ в 2009–2012 годах	319
Глава 13.	Демократическая партия Японии (<i>Минсюто</i>, англ. <i>the Democratic Party of Japan</i>)	323
13.1.	История	323
13.2.	Партийная организация	330
13.3.	Идеология	335
Глава 14.	Партийно-политическая система Японии в постбиполярную эпоху (1993–2012)	340
14.1.	Либерально-демократическая партия, ЛДП (<i>Дзию минсюто</i> , англ. <i>Liberal Democratic Party</i>)	340
14.2.	Социал-демократическая партия, СДП (<i>Сякайминсюто</i> , англ. <i>Social Democratic Party, SDP</i>)	347
14.3.	Партия демократического социализма, ПДС (<i>Минсято</i> , англ. <i>Democratic Socialist Party, DSP</i>)	350
14.4.	Партия чистой политики (<i>Комэйто</i> , англ. <i>New Komeito</i> , <i>Clean Government Party, CGP</i>)	351
14.5.	Коммунистическая партия Японии (<i>Нихон кёсанто</i> , англ. <i>Communist Party of Japan</i>)	352

14.6. Новая партия Японии, НПЯ (<i>Нихон синто</i> , англ. <i>The Japan New Party</i>).....	354
14.7. Партия обновления (<i>Синсэйто</i> , англ. <i>Japan Renewal Party</i>).....	355
14.8. Новая партия Инициатива, партия Сакигакэ (<i>Синто сакигакэ</i> , англ. <i>New Party Harbinger, NPH</i>)	355
14.9. Партия новых рубежей, ПНР (<i>Синсинто</i> , англ. <i>New Frontiers Party, NFP</i>)	356
14.10. Либеральная партия, ЛП (<i>Дзиюто</i> , англ. <i>Liberal Party</i>).....	357
14.11. Новая народная партия, ННП (<i>Комуминсинто</i> , англ. <i>People's New Party</i>)	358
14.12. Феномен «малых партий».....	359
Глава 15. Специфические черты японской политической системы	362
Хронология	376
Сведения об авторах	383

Японские имена и фамилии не склоняются и пишутся в соответствии с правилами в японском языке — сначала фамилия, затем имя.

Японоязычные названия терминов и названий, если они встречаются в тексте, обозначены курсивом.

Японские партии, как правило, имеют два официальных названия — собственно японское и английское для обозначения на международной арене. Эти названия не всегда полностью совпадают, что вызывает разночтения при переводе названий партий на русский язык. В качестве примера можно привести Партию всех, английское название которой звучит как Ваша партия (*Your Party*), партию «Вставай, Япония», которая по-английски называется Японская партия Восход (*The Sunrise Party of Japan*), и др. Нередко в английском названии партии присутствует и указание на страновую принадлежность, которого нет в оригинальном названии партии.

Историческая часть пособия охватывает весь послевоенный период и доведена до конца лета 2012 г.

Список основных сокращений

ДПЯ — Демократическая партия Японии
 КПЯ — Коммунистическая партия Японии
 ЛДП — Либерально-демократическая партия
 ЛП — Либеральная партия
 НЛК — Новый либеральный клуб
 ННП — Новая народная партия
 ОПП — Округ пропорционального представительства
 ПДС — Партия демократического социализма
 ПНР — Партия новых рубежей
 СДП — Социал-демократическая партия
 СДС — Социал-демократический союз
 СОВ — Совет по общим вопросам
 СПВ — Совет по политическим вопросам
 СПЯ — Социалистическая партия Японии
 ШОВ — Штаб оккупационных войск

ЯПОНСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА

Политическая культура — модели ориентации и поведения в политике (В. Розенбаум). Это одно из самых кратких определений среди множества дефиниций политической культуры. Следует подчеркнуть, что такие модели обусловлены ценностями и смыслами данной политики. Большинство серьезных политологов считают Японию отдельной цивилизацией, которая вычленяется из восточноазиатской (часто называемой дальневосточной) и кое в чем принципиально отличается от великой китайской, несмотря на общие конфуцианские нормы, иероглифику, рис как основу питания, палочки и т.д. Влияние лишь только автохтонной религии — синтоизма, а также патернализма, своеобразных патрон-клиентских отношений и группизма — вносит неповторимые черты в национальную модель политической культуры.

1.1. Ценности и смыслы политической культуры Японии: факторы формирования

Геополитические, исторические и социокультурные корни

Истоки политической культуры Японии восходят к раннему Средневековью. Уже в зародышевой стадии в ней можно заметить специфические черты, сформированные климатическими условиями островного типа, которые впоследствии обеспечили укоренение консерватизма и пассивного отношения к моделям политического участия. Сложилась **культура тайфунного типа**, привычная к потрясениям: она постоянно испытывает натиск бурь и потрясений. Но как только тайфун стихает, солнце вновь приветливо светит, и японцы, как муравьи, дисциплинированно берутся всем коллективом за повседневные труды, будто никаких встрясок не произошло (отсюда архетип группизма).

В японских хрониках редко упоминаются землетрясения и разрушительные тайфуны. Это свидетельствует о том, что катаклизмы в восприятии японцев — вполне рутинные, т.е. повторяющиеся события, в которых нет ничего экстраординарного. Отношение к природным катастрофам вполне фаталистичное, дисциплинированное и толерантное (вспомним реакцию на Фукусиму-1). Дисциплинированность постепенно трансформировалась в законопослушание.

В рамках культурно-географической специфики страны японцы так же толерантно воспринимают и потрясения в политике. Прибавьте к этому скудость природных ресурсов, драматическую стесненность перед лицом крайнего дефицита равнинных территорий, и вы поймете природу японского группизма, дисциплинированности и даже того кодекса вежливости, который призван беречь спокойствие и нервную систему ближнего в условиях перенаселенности. Иначе невозможно выжить...

У Японии, несомненно, **«островная», «периферическая» политическая культура**, прошедшая через два с половиной столетия изоляции от внешнего мира. (Правда, европоцентристский взгляд на «изоляцию» и «открытие» приводит к игнорированию интенсивных контактов с Китаем и Кореей). С некоторыми допущениями можно говорить о сегодняшней социокультурной замкнутости японского общества. В национальном сознании, и правда, все еще не изжиты рудименты «островного» мышления.

Становление японской политической культуры можно анализировать с точки зрения волн экспансии «чужих» ценностей и смыслов и «японского ответа» в виде их адаптации с привнесением автохтонного колорита.

Начало волне заимствований положили **контакты со средневековым Китаем**, который, бесспорно, был генератором культурной традиции. Существует точка зрения, что японская культура отпочковалась от китайской в период между II и V вв. н.э. Ряд японских политологов утверждает, что японская культура представляет собой крайнюю, «островную» форму культуры Китая, ведь недаром ее порой называют «дочерью древней китайской цивилизации». Япония в VI–VII вв. импортировала из Китая ключевые принципы организации социума, культурные основы — иероглифическую письменность, конфуцианство, даосизм, буддизм, китайский тип мышления, науку, многие виды искусства, обычаи, ритуалы и церемонии — от чаепития до единоборств.

Период, особо богатый метаморфозами политических смыслов и институтов, связан с «реформами Тайка», крупнейшими социально-политическими преобразованиями в истории древней Японии, кото-

рые были проведены в VII—VIII вв. Названы они по девизу императорского правления «Тайка» — «Великие преобразования». Также эти реформы положили начало складыванию доминировавшей на протяжении почти тысячелетия **системы социально-иерархических норм**, в чем-то напоминающих западные. Но если в Западной Европе иерархия базировалась на контрактных отношениях между сюзереном и вассалом, очерчивающих их взаимные обязательства, то в Японии она опиралась на внутреннее чувство долга (кодифицированное, например, в кодексе самурая) — как со стороны низших по отношению к высшим, так и наоборот. Говоря простым языком, в Японии вассалам предписывалась слепая преданность сюзерену в силу абсолютного морального долга, а для последнего обязательной была всяческая забота о подданных не как начальника, а как «отца». Любой моральный долг подлежал возвращению на основе буддийского принципа *хоон*, или *онгаэси* (воздаяния за добро). Отголоски этого принципа, несомненно, можно найти и в современном японском обществе.

Следующим периодом, значимым для становления политической культуры современной Японии, явился период мэйдзийских преобразований. В эпоху Мэйдзи (1868—1912) начала складываться **модель вестернизации**, рывка, призванного превратить феодальную Японию в современное государство. С другой стороны, первая японская **конституция 1889 г.**, во многом схожая с бисмарковской, **укрепляла основы монархического строя** в стране. Здесь видны **истоки дуальности и гибридности политической культуры**, которые будут рассмотрены ниже.

Этот период в японской и российской литературе принято называть **«первой интернационализацией»** Японии. В условиях угрозы внешнего порабощения аргументы в пользу укрепления национальной безопасности модифицировались в реактивную идеологию контрэкспансии, реализация которой привела к японским военным экспедициям на Корейский полуостров и к войне с Китаем 1894—1895 гг., впоследствии — к русско-японской войне 1904—1905 гг. и т.д. Эти драматические события выстраиваются в неумолимо последовательную цепочку, которая в итоге связывает прибытие «черных» кораблей американского коммодора Мэттью Перри к берегам Японии в июле 1853 г. и японский удар по Пёрл-Харбору в декабре 1941 г. Коммодора часто называют, особенно в американской литературе, тем деятелем, который открыл Японию западному миру.

За первой волной модернизации последовали еще две. **«Вторая интернационализация»** принесла с собой пересмотр всей структуры политических ценностей и смыслов после поражения в войне в 1945 г. Разительные метаморфозы ориентировали переход Японии на пути

эффективной социокультурной модернизации, аккумулировавшей в себе опыт передовых демократических стран. Этот курс, первоначально проводившийся оккупационным американским режимом, можно рассматривать как **«модернизацию сверху»**, обеспечившую **искоренение милитаризма, возрождение и укрепление в стране демократических традиций — свободы слова, мышления и вероисповедания, уважения основных прав человека.**

Роль США в трансформации японской политической культуры трудно переоценить. Несмотря на бомбы, сброшенные на Хиросиму и Нагасаки, и на интернирование японцев в Америке во время войны на Тихом океане, в национальной памяти закрепились не столько трагические страницы конфликта, сколько успешная модернизация в оккупационный период, благодарность за «зонтик безопасности» и, главное, надежда на благополучие и лучшую жизнь, которую принесли американцы. (СССР, напротив, ничем не компенсировал морально-политические издержки войны, отчего в японском менталитете закрепился негативный образ нашей страны, это тоже штрих к политико-культурному пейзажу японского мировидения). Благодаря сохранению архетипа патернализма и запретов отцовского типа Америка стала рассматриваться большинством жителей страны как «отец, оберегающий Японию».

Набирающая на наших глазах силу **«третья интернационализация»** на Японских островах стартовала в конце минувшего века как реакция на экономический кризис. В Токио осознали необходимость противостоять вызовам глобализации и то, что к ним страна не готова. В очередной раз перед японцами встала **проблема приспособления своей политической культуры к космополитизации массового сознания.** Ответ японского правительства на вызовы глобализации нашел свое выражение в курсе на адаптацию к условиям глобализации, приведение всех сфер жизни в соответствие с глобальными вызовами. Особое значение придается **реформе системы образования** с целью формирования гибкой, космополитической личности, способной все же сохранить национальную самобытность в условиях мировой стандартизации и унификации ценностей. Симбиоз сильных традиций — западной и национальной (по старинной формуле *вакон ёсай* — «японский дух, ученость европейская») — образовал на редкость гармоничное целое, которое дало жизнь **японской пассионарности** и может служить ключом к расшифровке секрета «японского экономического чуда».

Ключевую роль в формировании современной японской политики (т.е. политической организации общества) сыграла относительная этническая гомогенность японского общества — представители иных этносов в Японии сегодня составляют всего лишь около 1% населения.

Религиозно-этический синкретизм

Особенностью японской политической культуры, как и японской духовной культуры в целом, является синкретизм — отождествление и соединение разнородных начал. Наиболее наглядно феномен синкретизма проявляется в религиозно-этической сфере, где свое влияние и по сей день не утратили культурно-религиозные традиции **синто, буддизма и конфуцианства**. Политическая и духовная культура современной Японии в значительной степени является продуктом их взаимодействия.

1. Синтоизм. Одним из важнейших догматов синто является догмат о божественном происхождении императорской власти, который оказывал особое влияние на политическую культуру Японии в период со второй половины XIX в. вплоть до окончания Второй мировой войны.

Формирование догматики синто происходило путем соединения синтоистской мифологии и конфуцианских этических принципов, выражавшихся в подчинении вышестоящим и сыновней почтительности. Появился комплекс постулатов *кокутай* (букв. «тело государства»). Ключевые положения можно свести к следующему: небесные боги продолжают свое существование в японцах. В этой системе император — живое воплощение богини Аматэрасу — почитался наравне с богами, а Япония рассматривалась как государство-семья, в котором монарх и его подданные тесно связаны узами взаимной любви. «Божественный дух» японского народа вплоть до поражения в войне на Тихом океане определял особое назначение Японии и превосходство ее над другими странами.

После того как императорская власть была восстановлена в результате реставрации Мэйдзи (1868 г.), один из первых указов нового правительства провозгласил возврат к древнему принципу «единства отправления ритуала и управления государством». К синто восходит своеобразная **фестивальность** (т.е. обрядность, церемониальность) **выборов** в законодательные органы власти в наши дни; **посещение** премьер-министром и другими политическими деятелями страны, **храма Ясукуни**, где, как считается, покоятся души воинов, отдавших свою жизнь за Японию; **возрождение синтоистских обрядов**, в которых участвует император, приобретших характер государственных церемоний. Японской политической культуре вообще свойственна некая **форма ритуальности**.

2. Конфуцианство. Наиболее важными категориями конфуцианства, которые оказали влияние на политическую культуру стран Дальневосточного региона, входивших в ареал китайского культурного

влияния, являются **пять «добродетелей-постоянств»**, или качеств, над совершенствованием которых должен трудиться правитель. К их числу относились человеколюбие, должная справедливость, благопристойность, мудрость и верность. Пять добродетелей дополнялись **«тремя устоями»**, предписывающими установление подобающих отношений между отцом и сыном, правителем и подданным и мужем и женой.

Учение, воплощенное в этих категориях, нашло конкретное отражение в политической культуре в форме принципов бесконфликтного управления, взаимного доверия между управляемыми и управляющими, почтения к старшим, патернализма, безоговорочной преданности вышестоящим. Восходящий к Конфуцию идеал благородного и образованного сановника, подающего личный пример своим подчиненным и по-отечески заботящегося о них, стал неотъемлемой принадлежностью и японской философии управления. Преданность господину и сыновняя почтительность рассматривались как единая добродетель и стали корнями кодекса самурайской чести «Бусидо» («Путь воина»). Особенности восприятия конфуцианской добродетели в Японии XVII — начала XX в. состояли также в том, что преданность стала означать служение до самоотречения, что нашло отражение сначала в этике отношений между сюзереном и вассалом, затем в этическом кодексе подданного Великой Японии, а в конечном счете — в опосредствованной форме — и в современной партийно-бюрократической этике.

В учениях конфуцианцев XVII–XIX вв., прежде всего Огю Сорая (1666–1728), был сформулирован характерный для идеологии и политической культуры как того времени, так и последующих периодов истории Японии принцип поглощения личного общественным. Если одним из важнейших оснований европейской социокультурной традиции было четкое разделение публичного и приватного пространств, то в Японии личное воспринималось не как область индивидуальной свободы, а как область реализации общих интересов.

3. Буддизм. Важным буддийским правилом, оказавшим мощное влияние на японскую этику, а также на политическую культуру, был принцип *pratitya-samutpada* (**принцип взаимозависимого возникновения**, санскр.: *pratitya samutpada*), согласно которому все в мире взаимобусловлено и взаимосвязано, и поэтому благополучие одного человека или группы людей связано с благополучием их окружения. Человек воспринимает свой успех как зависящий от своего окружения, от партнера. Отсюда и неопределенность в различении субъекта и объекта, и корни японского коллективизма и коммунитарного мышления, до сих пор сказывающиеся на ценностях японской политики.

Другой не менее важной установкой, свойственной японской политической культуре, является **принцип «воздаяния за добро»**, который выражает доминирование долга в японской этике и также имеет буддийские корни. Согласно ему все живые существа пользуются благодеяниями, которые они обязаны возвращать миру, причем один из важнейших видов среди них — благодеяния правителя, которые подлежат неперменной отплате.

Особенности мировосприятия японцев, сложившиеся в рамках синто-буддийско-конфуцианского идейного комплекса, состоят в **рассмотрении данного мира как совершенного**, с одной стороны, и **вместе с тем постоянно меняющегося**, «текущего», находящегося в непрерывном спонтанном движении — с другой.

В связи с этим не случаен и краткосрочный прагматизм в политическом поведении японцев. Для них не может существовать навсегда заданных законов и правил, напротив, правила меняются в зависимости от времени и места. Точно так же японцы искусны в недолговременном планировании, но не склонны к составлению долгосрочных планов и прогнозов. В области политической культуры это выражается в кажущемся отсутствии четкой политической линии, политике лавирования, гибкости.

Факторы, образовавшие комплекс ценностей и смыслов японской политической культуры, можно разделить на 1) восходящие к культурно-религиозным традициям и 2) связанные с менталитетом общины-сообщества и порожденные культурно-географическими особенностями. Своеобразные исторические условия обеспечили адаптивность японской культуры. В результате возникли такие базовые элементы политической культуры, как принцип гармонии *ва*, социокультурное размежевание на внешний и внутренний круги (*ути и сото*), специфические способы коммуникации (*амаэ*, недуальные модели), формы поведения (*татэмаэ* и *хоннэ*), культура стыда и некоторые другие элементы.

Принцип гармонии (ва)

Несомненно, краеугольным камнем японской политической культуры на всех этапах развития является **принцип гармонии *ва***, впервые сформулированный в «Конституции 17 статей», автором которой считается принц Сётоку-тайси (574–622 гг.).

Ва (гармония, мир, спокойствие) — основа системы ценностей японцев. С одной стороны, это механизм групповой интеграции и принятия решений. С другой — он обеспечивает сотрудничество и взаимопонимание как ценность, требующую терпимости, корректных и до-

брожелательных отношений между людьми, согласования их целей. Японцам свойственно стремление не впадать в крайности, не отрицать одно в пользу другого, не сталкивать. Люди могут спорить, убеждать друг друга, делать взаимные уступки до тех пор, пока все не придет к согласию. Индивиды устремлены к совместным действиям и групповому успеху в большей степени, чем к индивидуальным действиям и личному успеху. Японская политическая культура, безусловно, ставит сотрудничество выше конкуренции. *Ва* означает стремление избегать конфликтов, конфронтации, антагонизма.

Любыми средствами избежать конфликта и достичь консенсуса — категорический императив. Достигается это благодаря тому, что только в группе личность чувствует себя личностью. Таким образом, психологические или материальные конфликты решаются только внутри группы. Люди как бы обязаны соблюдать некий кодекс этических норм, чтобы сохранять *ва*.

Неопределенность и нестабильность в наше время существенно подорвали гармонию. Тем не менее нет сомнений в том, что принцип *ва*, может, не столь интенсивно, как раньше, пронизывает взаимоотношения японцев между собой и с природой. Многочисленны свидетельства, что негармоничное, кризисное сознание по-прежнему чуждо японцам.

Уникальность японской цивилизации в том, что она **не антропоцентрична, а космоцентрична**, т.е. в качестве ключевого ценностного критерия выступает не человек, а универсум и единство человека с ним. Обретение смысла японской цивилизацией происходит вне личности.

Амаэ — потребность в ответной реакции

Для характеристики японского способа коммуникации, в том числе политической, нередко используется понятие *амаэ* (зависимость от эмоционального расположения других). Японцы, действительно, реализуют себя, стремясь гипертрофированно — в западном понимании — оказать услугу ближнему. Обратная сторона — трепетная и стыдливая, отнюдь не настойчивая потребность получить ответную реакцию. *Амаэ* образует стеновой хребет японских иерархических структур.

Амаэ — субстантивированное существительное, производное от японского глагола *амаэру* («зависеть от другого», «рассчитывать на его расположение»). У этого слова нет адекватного эквивалента в иностранных языках, хотя наиболее близкий аналог — стремление к «взаимным поглаживаниям» (термин Эрика Берна).

Японцы на международных переговорах обычно подробно описывают трудности, испытываемые их страной, и ожидают от партнеров если не сочувственного, то понимающего отношения. Как правило,

они ощущают психологический дискомфорт от прагматического и эгоистического подхода американских переговорщиков.

В настоящее время идет энергичный переход Японии от сугубо этических на прагматические принципы коммуникации с внешним миром. Можно услышать категорические суждения о том, что в той Японии, где национальную идентичность близко отождествляют с западной, «процесс распространения эгоизма и нигилизма уже невозможно остановить». Однако есть и прямо противоположное мнение, согласно которому в системе ценностей японской дипломатии по-прежнему присутствует склонность оперировать этическими нормами в международных отношениях.

Недуальные модели

Для западного мышления характерно четкое целеполагание и оперирование дилеммами («или—или, третьего не дано»), что выражено в законе классической логики — законе «исключенного третьего». Для некоторых восточных систем мышления, в частности японской, характерны «трилеммы»: решение находят не в линейной оппозиции «или — или», а где-нибудь в иной плоскости («не это и не то, а нечто совсем иное»). Или же — «не это и не то, а одно в другом».

Для японского, как и для китайского мышления, также исторически не свойственны построения в духе закона противоречия, когда утверждение и его отрицание не могут одновременно считаться истинными. Отношения противоречия как бы смягчаются до противопоставления. Здесь сказывается влияние буддистской догматики и культурной традиции, характеризующей все сущее как органичное, непротиворечивое и неделимое целое. Японскому мышлению присуще отторжение ряда принципов, характерных для западного менталитета, прежде всего противопоставления субъекта и объекта. В глазах японцев одно естественно и плавно перетекает в другое, как в идеограмме, изображающей противоположные начала *ян* и *инь*. Более того, нет принципиальной разницы между причиной и следствием, которые могут меняться местами.

Японцы подчас готовы принять оба — противоположных в западном понимании — варианта решения, но в своей интерпретации, меняющей суть проблемы. Например, в ходе российско-японского саммита в 1998 г. японский премьер выразил Б. Ельцину готовность согласиться на административное управление Москвой «северными территориями» в обмен на принципиальное признание права Японии на суверенитет над островами. Это чисто японская недуальная формула (владение и невладение одновременно).

Еще в период позднего феодализма в национальном сознании закрепился лозунг «японский дух — ученость европейская» (*вакон ёсай*), который должен был обеспечить сосуществование японских моральных принципов с западным утилитаризмом. Здесь можно усмотреть своеобразную параллель с российским миром. Наши политологи достаточно энергично указывают на особое значение национальных моральных устоев и ценностей. Западная же техника, как правило, выступает в роли своего рода искусства, который функционально полезен, но порой «соблазняет и сбивает» праведных людей с верного пути.

Специфика японского менталитета заключается в способности синтезировать, тогда как американский тип мышления основан прежде всего на анализе. Целостное восприятие для японцев более естественно, чем членение на элементы. Японская научная логика не устанавливает очень точных границ между объектами, разделяя их лишь в случае необходимости. Она более, чем европейские школы, ориентирована на нестрогую классификацию по множественным признакам и модальную, индетерминистскую логику, тем самым отличается от западной науки, которая опирается на формальную классификацию и детерминистскую логику.

Ощущение себя частью целого

Уже в средние века возникло понятие *сёкубун* (занятие), непосредственно привязанное к схеме взаимодействия личности с общественной средой. Смысловой компонент *бун* (часть) подразумевает индивида или группу не как нечто изолированное, а как нечто неразделенное, как часть, предполагающую включенность в некоторое целое. Связь между частью и целым не механистична, а всегда органична настолько, что трудно их расчленить.

В японском менталитете целое — это что-то большее, нежели сумма его частей. Европейская традиция проводит отчетливое различие публичного и приватного пространств. Японской политической культуре чуждо восприятие личного как индивидуальной свободы. Область личного рассматривается скорее как область реализации общих интересов. Таким образом, японское сознание с легкостью отождествляет общее и единичное. Лишь на рубеже тысячелетий стала постепенно исчезать норма социальной нивелировки («шляпка гвоздя не должна торчать»). В современной Японии, как утверждают сами японцы, работник компании, нарушивший социальную гармонию, сразу же чувствует изменение отношения коллег, своего рода слегка завуалированный остракизм. Однако молчаливо признается непозволительным

заставлять провинившегося принародно каяться в своих упущениях, чтобы не подвергать его риску «потерять лицо».

«Я» в Японии — это «моя часть», «моя доля». То есть личность стремится идентифицировать себя лишь как принадлежность окружающей среды, некоего пространства, частью, долей которого она себя считает. Такая самоидентификация отличается от западной трактовки личности, лексически выраженной словом «индивидуум», буквально — «неделимый» (*in-divide* — не-делимый).

Японская партитивная личность скорее экстравертна, она ориентируется на внешнее пространство, каждый раз соотнося себя с внешним миром. В языке отсутствует «я» в европейском понимании, и всякое употребление «я» диктуется определенным контекстом. В этом можно усмотреть некоторую вторичность, «условность» самой личности, стремящейся соответствовать ожиданиям первичной окружающей среды.

Патернализм, групповое сознание и истоки корпоративизма

Как может выглядеть органичное целое, состоящее из элементов *бун*?

В Японии эпохи Токугава сложилась гармоничная общинная система социальных связей, первоосновой которой является **институт *иэ*** (дом). В некотором смысле *иэ* можно сравнить с древнегреческим полисом, который похож на большую крепкую семью, тем не менее подозрительно относящуюся к соседям и пришельцам. Архетип групповой зависимости *иэ* получил реальное воплощение в средневековой системе (одна семья и арендаторы). Толкование термина *иэ*, естественно, несколько шире, чем просто «семья», и, с определенными ограничительными оговорками, сравнимо с российским понятием традиционной общины. Японскую «большую семью» скорее можно назвать кланом. Такую систему Вебер называет патримониальной. В ней преобладает личностный характер отношений между «правителем» и чиновниками, которые получают власть из его рук, считая ее личной привилегией, и платят за это личной преданностью. Правда, сейчас характер отношений между политиками и чиновниками становится более рациональным, т.е. основанным на формальных правилах. Возник симбиоз патримониальных и рациональных отношений.

По сию пору личные отношения внутри своей референтной группы считаются важнее, чем все другие взаимоотношения. В результате рудименты института *иэ* стали существенной константой японской цивилизации, которая имплицитно включает в себя смысл непрерывности поколений в прошлом, настоящем и будущем. Но важен не столько принцип соподчиненности, сколько взаимной «со-принадлежности»

к одной группе, «со-переживания», «со-чувствия», т.е. стремления к резонансу в мыслях и реакциях.

Некоторые рудименты семейной социальной структуры, несмотря на исчезновение *из* как института, остаются в национальном сознании и консервируют эмоционально-партиципативное поведение, чувство групповой гомогенности и другие методы, цементирующие единство и противопоставленность «мы» — «они». Сейчас, естественно, влияние *из* чувствуется в едва заметной степени. После Второй мировой войны семьи, построенные по патерналистскому признаку и состоящие из представителей нескольких поколений, стали понемногу уступать место нуклеарным. Происходит рост индивидуализма и отход от стандартов «молчаливого большинства», круг «своих» сужается, а «чужих» — расширяется.

Ути и сото: избранные и «чужие»

В Японии конца XX и начала XXI в. все еще в заметной степени сохраняется размежевание на *ути* (внутри) и *сото* (вовне). *Ути* — внутренний круг, например, большая семья, сотрудники одной фирмы или члены одной референтной группы. *Сото* — «чужаки» и аутсайдеры.

Японским институтам еще недавно было присуще стремление всячески защитить себя от «еретиков» и аутсайдеров, вытеснить их из своего внутреннего круга. Отсутствие меритократического подхода к творческим личностям и оценка по длительности стажа работы в компании не позволяла способностям многих талантливых японцев в полной мере раскрыться в молодом возрасте и заставляла многих из них искать признания за океаном, как это сделал гениальный дирижер Одзава Сэйдзи, ставший фактически человеком мира. Установки меняются в сторону укрепления индивидуалистских ценностей, однако при всей внешней приветливости и подчеркнутой вежливости и сейчас в Японии аутсайдеров воспринимают подчас более настороженно, чем на Западе, а в некоторых случаях и враждебно.

Границы между «своими» и «чужими» обозначены достаточно четко и диктуют различные формы поведения по отношению к тем и другим. Таких концентрических кругов может быть несколько (семья — компания — друзья и знакомые — японцы — все остальные). Водораздел между последними двумя категориями при всей внешней приветливости к иностранцам может оказаться особенно труднопреодолимым. Иностранцам проникнуть внутрь японской группы (*ути*) достаточно трудно, если вообще возможно.

Сила натиска «чужих ценностей» в ходе нарастания процессов глобализации прямо пропорциональна сопротивлению. С одной стороны,

культурно-политические трансформации приближают страну к канонам западной политической культуры, а с другой — масштабное заимствование западных ценностей каждый раз вызывает обратное течение, которое принимает форму консервации фундаментальных моральных норм и духовных ценностей и, главное, стиля мышления. В результате в японской истории переделке не раз подвергался «фасад» японского общества, тогда как глубинные слои национального менталитета оказывались затронутыми в гораздо меньшей степени.

Татэмаэ и хоннэ: «фасад» и «сущность»

Татэмаэ (фасад), если предельно упростить объяснение, в принципе означает внешние формы поведения человека, то, как он держится в среде обитания. *Татэмаэ* — умение вести себя соответствующим образом, чтобы не обидеть или не ущемить интересы другого, стремление действовать в соответствии с ожиданиями другого. *Хоннэ* (букв. «истинное звучание») — это «второе я», истинные, хотя, возможно, и утаиваемые намерения человека.

Ничего принципиально отличного от западных форм поведения здесь нет: людям свойственно скрывать свои подлинные намерения. Однако, пожалуй, только японское общество возводит скрытность в ранг нравственной нормы. Именно это и раздражает подчас американцев, которым присущ нарочито спрямленный стиль общения, а именно обезкураживающая открытость считается моральным эталоном.

Одна из самых популярных мотиваций в поведении японцев, продиктованных *татэмаэ*, — это стремление ни при каких обстоятельствах «не потерять лицо», «не выносить сор из избы», избежать огласки. Именно по этой причине японцы довольно неохотно доводят дело до суда, стараясь решить проблемы «по справедливости» между собой или в узком кругу, а многие женщины смертельно боятся обратиться в правоохранительные органы после избиения мужем и при изнасилованиях.

Привычку японца надевать непроницаемую маску, скрывающую истинные чувства, можно объяснить стремлением сохранить гармонию *ва* в отношениях с другими и нежеланием оскорбить чувства людей, в первую очередь тех, кого он относит к своему внутреннему кругу общения *ути*. Но это касается и внешнего круга общения *сото*, если японец хочет уйти от конфронтации в общении с другими в официальных отношениях. Искренность *хоннэ* японцы ценят в ситуациях только близкого, личного общения, стараясь максимально ограничить доступ в свой внутренний мир.

Таким образом, приоритет, отдаваемый *татэмаэ* ради поддержания гармонии *ва*, эффективно исключает появление в группе неортодок-

сальной или альтернативной позиции. Это выражается в том, что начинает доминировать даже не точка зрения большинства, а конформизм, обусловленный общепринятой позицией или мнением лидеров группы.

Этот принцип привносит в реальную политическую жизнь сильное отторжение индивидуализма в становлении политической карьеры. Японский политик попросту вынужден принадлежать определенной группе и начинать карьеру как младший член этой группы, зависимый от одного из ее патронов. Преданное и успешное служение, следование *татэмаэ* должно вознаграждаться политическим ростом, а другие сценарии политической карьеры рассматриваются чуть ли не как нарушение освященных традиций и принципов.

В патрон-клиентных отношениях такая система выгодна обеим сторонам — и патрону, и клиенту: первый получает послушного исполнителя; а второй обретает гарантии повышения статуса в политической иерархии. Но в то же время окостеневает система рекрутирования политической элиты. В данном случае работает социокультурный механизм, предопределяющий подстройку применения законодательства к императивам политической традиции.

Признание «вины» или чувство стыда?

Американка Рут Бенедикт считается автором концепции «культуры вины» и «культуры стыда». Согласно этой теории, для японской цивилизации ближе понятие стыда, для западной — культуры вины. Вина в иудео-христианской культуре — это признание совершенного греха и желание искупить его. Стыд связан с «потерей лица», с переживанием своей неспособности соответствовать неким формальным нормам и правилам поведения. Стыд оглядывается на реакцию окружающих и диктует сокрытие оплошности. Поэтому идеи греха, исповеди и искупления в основном чужды японцам.

Для японцев, как правило, важнее результат, а не причина. Различие в восприятии нанесенного другим ущерба немцами и японцами хорошо заметно в их интерпретации своих действий во время последней мировой войны: японцы в большинстве своем не чувствуют раскаяния по поводу содеянного ими во время войны, воспринимая все творившиеся тогда ужасы как фатальную неизбежность, «нарушение порядка», которое ныне уже устранено. Поэтому исследователи японской политической культуры отмечают, что все призывы к покаянию со стороны пострадавших остаются не без *внимания*, как это часто трактуется, а без *понимания* со стороны японцев того, что от них требуется. Проблема эта весьма трудноразрешима, поскольку затрагивает национальную гордость обеих сторон спора.

Контекстуальность поведения

Каждой личности должно быть присвоено четкое место в иерархии. Японец разделяет всех окружающих на три группы — *сэмпай* (старшие), *кохай* (младшие) и *дорё* (коллеги). На Западе и даже в Индии водораздел между этими категориями часто стирается. Лексика общения зависит от того, к какой категории японец относит своего собеседника. В японской политической культуре все максимы контекстуальны: можно пренебречь тем, что обязательно в одной ситуации, в изменившихся условиях или в другой ситуации. Без знания контекста межличностные отношения в японском вертикальном социуме невозможны. Если индивид хорошо понимает свое место в иерархии, он чувствует себя вполне комфортно. **На Западе господствует взаимодействие между индивидуалами, в Японии же — между контекстуалами.**

Контекстуал в принципиально большей степени ведет себя в зависимости от контекста ситуации. Контекстуальность поведения тесно связана с принципами *ва* и с самодисциплиной. От индивида ожидается, что он будет всегда «считывать ситуацию», как бы отстраняясь от собственного «я». Обратной стороной контекстуальной модели поведения является возможность уйти от личной ответственности. В известном смысле индивидуальное «я» в какой-то степени растворяется в окружающей среде, во множественном коллективном «мы».

Этика западного человека основана на морали, источник которой вне его. Восточноазиатская этика направлена на самосовершенствование: человек сам должен в себе открыть линию оптимального поведения. Он стремится достичь просветленного состояния личности. Восточное восприятие предполагает внутреннее понимание, а западное восприятие — действие, направленное вовне. Японцам важно вписаться в контекст, а представителям Запада важнее переломить контекст. При этом японцы остаются прагматиками. Для японца в известном смысле нет ни абсолютного зла, ни абсолютного добра.

1.2. Механизмы обеспечения норм политической культуры

Доверие как фундаментальная ценность

В Японии «презумпция доверия» — это ценность, без которой невозможно существование японца, часть его идентичности. Взаимное доверие считается основанием гармоничного сосуществования. Но даже в контрактах, которые подписывают между собой японцы, не всегда четко прописаны все условия, поскольку стороны ожидают друг

от друга гибкости в случае форс-мажорных обстоятельств. В контрактных отношениях для японцев дороже дух, а не буква.

Доверие является производным из концепции гармонии (*ва*). Японский интерпретатор Конфуция конца XIX в. Нисимура Сигэки толковал его учение в приложении к Японии следующим образом: «Культивирование гармоничных отношений между членами общества строится на 1) доверии; 2) фундаментальном чувстве справедливости и 3) приверженности к лояльным действиям в отношении других». Все же лояльность скорее проистекает из доверия.

Возьмем отношения «ученик—учитель» или, скажем, «врач—пациент». Они предстают в форме взаимного доверия: *сэнсэй* (учитель, воспитатель, адвокат, врач) призван действовать максимально в интересах ученика (подзащитного, пациента), а тот, со своей стороны, — максимально доверять *сэнсё*. В Америке или Европе это сочли бы идеализмом: преподаватель, защитник или врач обязаны объяснить возможности, а право обучаемого, клиента или пациента — согласиться или не согласиться на предложенные методы обучения, защиты или лечения.

Веберовское толкование протестантской этики во многом адекватно представлениям японцев об отношении к делу как выполнению морального долга: в центр поставлены честность, бережливость, усердие и т.п.

Для японцев нередко предпочтителен не четкий контракт, неисполнение которого чревато штрафами, а некая аморфная договоренность (хотя в стране есть немало жестких политиков и бизнесменов). В этом плане весьма специфично отношение общества к законодательству. В Японии с древних времен законы не считались чем-то абсолютным. На Западе законы существуют вне зависимости от общества, они как бы даны извне. В японском менталитете — в отличие от западного — кодексы всегда были своего рода формальностью и отличались контекстуальностью и гибкостью. Справедливость в обществе всегда ценилась выше, чем следование формальным предписаниям, что позволяет говорить об условном характере правового мышления (законы подлежат исполнению лишь тогда, когда они являются «правильными» и если «верхи» сами дают пример их соблюдения). Но в целом, конечно, японцы в высшей степени законопослушны.

Механизмы принятия решений

Наиболее яркие черты японского менталитета обнаруживаются в процедурах принятия решений в сфере политической практики:

- в Японии в гораздо большей степени, чем на Западе, типичные контексты как бы согласованы уже заранее, стереотипизиро-

ны, канонизированы и выступают в качестве конвенциональной нормы, некоего изначального стандарта для членов дипломатической сети;

- исторически сложились процедуры принятия решений, довольно существенно отличающиеся от западных;
- всевозможные тотемы и табу, составляющие архетипическую конструкцию, являются важным компонентом управления и принятия политических решений.

В Японии наблюдается своего рода процедура, аналогичная принципам «согласования» в недрах ЦК КПСС: сверху поступает выраженная в общих чертах инициатива, и в нижних эшелонах начинается своего рода «броуновское движение». В ходе согласований между отделами, ведомствами готовится проект решения. Какие-либо замечания подготовительного комитета или умолчания во время подготовительной стадии служат символическими сигналами, указывающими на продвижение к консенсусу или на невозможность его достигнуть. Принятые таким образом решения, как правило, не являются юридически обязывающими, далеко не всегда они облекаются в форму законов или политических директив. В большинстве случаев их интерпретация ложится на каждого индивидуума. Тем не менее в большинстве случаев индивидuum спонтанно выбирает образ действий, в основе которого лежат решения подготовительного комитета или инициативной группы.

Если взглянуть на японский процесс принятия решений с российской точки зрения, то первое, что обратит на себя внимание, — это приемлемый (авторитетный) уровень эффективности при отсутствии ясно выраженного, однозначного звена, принимающего решения. Естественнo, традиционалистские ценности вносят некоторые поправки в функционирование государственного аппарата: например, если в российской и многих западных системах оно контролируется сверху вниз, то в японских традиционных системах этот контроль скорее осуществляется *снизу вверх*. Такого рода контроль требует усилий и времени для принятия решения, но раз уж оно принято, система срабатывает достаточно эффективно. Японская традиция принятия решений опирается на согласованность субъективных оценок членов группы.

Достаточно образный японский язык дает яркое название такому методу принятия решений: он называется *нэмаваси*, что в буквальном переводе означает «увязывание корней»: *нэ* — «корень» и *маваси* — «закручивание», т.е. согласование деталей до принятия решения.

Японские структуры, готовые и принимающие решение, можно определить как **автономно распределенные иерархические системы**.

Наиболее приближенное представление о том, как они функционируют, дает сравнение с морской звездой. Это иглокожее виртуозно использует на первый взгляд хаотические движения своих щупальцев. При необходимости перевернуться или переместиться в пространстве автономное движение щупальцев в необходимый момент начинает подчиняться общему ритму. Одно из щупальцев, обычно то, которое оптимально расположено в данный момент в пространстве, берет на себя лидирующую роль. Причем речь не идет о каком-либо более сильном щупальце: в различных ситуациях различные щупальца берут на себя роль лидера. При этом нижний слой двигательной иерархии — ворсинки, расположенные на нижней поверхности щупальцев, не прекращают свои мерцательные движения. Координация движений достигается за счет обмена информацией, которая передается путем улавливания направления колебательных движений.

К примеру, несколько автономных групп начинают разрабатывать решение. Потом одно звено в этой цепочке, которое в наибольшей степени эффективно для разработки именно данной проблемы, исподволь берет в свои руки инициативу и становится ведущим в этой системе. Координация автономных действий различных сегментов достигается с помощью обмена информацией. Подчас важную роль играют не постановления и информационные записки, а молчаливое понимание. Обязательное условие эффективности такой схемы — уважительное отношение к достигнутому пониманию.

В этом типе организации подчас нет стратифицированных структур, нет однозначно определенного центра принятия решения. Это своего рода сетевые социальные структуры, которые распространились в японском обществе в виде «политических кругов», «предпринимательских кругов» и «академических кругов» и которым свойственны некоторые общие параметры и механизмы принятия решений.

Подобный метод исправно работает и на уровне государства. По сути дела, каждый японец — член «корпорации Япония». Специфика принятия решений в Японии сказывается и на развитии связей с внешним миром, в частности, на сфере российско-японских отношений. Японцы подчас долго примериваются, собирают информацию и выжидают перед принятием решения о сотрудничестве, но после этого они действуют слаженно и энергично.

Японская система мировосприятия более ситуационна и гибка, чем на Западе. Тем самым японцы менее абстрактны и потому ближе к реальной жизни. Там, где европеец усматривает трудноразрешимый конфликт, японец такового подчас не видит. Японский социум нацелен

на непосредственное реагирование на изменения в окружающей среде. Если на Западе цели задаются заранее и механизмы движимы задачей достичь определенных целей, постоянно сверяя эти цели с достигнутыми результатами, то японские структуры гораздо гибче. Они далеко не всегда придерживаются буквы соглашения. Конечные цели подчас не формулируются жестко. Они не задаются извне, а спонтанно и гибко формулируются контекстуально внутри системы. В отличие от взгляда на традиционализм как на нечто застывшее, мышление японцев отличается ситуативностью и приспособляемостью. Очевидно, в этом одна из причин того, что японская политическая культура способна гармонично переплести разнородные элементы.

Легитимация власти

Важнейшим показателем политической активности общества считается партисипативность, т.е. желание граждан (подданных) принимать непосредственное участие в формировании политического курса. Согласно классическому труду Г. Алмонда и С. Вербы «Гражданская культура», есть три разновидности политической культуры — приходская, подданническая и партисипативная (культура участия). **Приходская** не зависит от государства и базируется на традиционных ценностях, которые выше решений государственных органов. **Подданническая** политическая культура основана на зависимости подданных или граждан от государства, будучи практически лишенной обратной связи. **Партисипативная** же базируется на широком участии масс в государственном строительстве и фокусируется на вкладе граждан в государственное управление.

Японская политическая культура представляет собой довольно парадоксальное сочетание всех трех разновидностей. В ней очень заметное место занимают традиционные ценности, а «парадоксальный японец» в значительной степени зависит от элиты. В то же время он аккуратно выполняет стандартные демократические процедуры, связанные с идеологией «политического участия», т.е. партисипативностью. Тем не менее между своего рода «кастой» элиты и массами существует явный водораздел, которого в принципе нет в Соединенных Штатах и Западной Европе. Партисипативность не является доминирующей чертой японского общества, хотя наблюдается некоторая, правда, довольно вялая, тенденция к росту политической активности. Отметим также, что без доверия к политической элите, которое занимает одно из ключевых мест в системе ценностей японцев, невозможно существование демократического общества.

В Японии находим два канала легитимации верховной власти. С одной стороны, это традиционный, отчасти сакральный канал — династическая традиция. Согласно древним хроникам, мифический император Дзимму получил священные регалии, символы высшей власти — зеркало, меч и яшмовые подвески — от самой богини солнца Аматаэрасу и в 660 г. до н.э. основал японское государство. Но и без мифов императорский дом считается древнейшей в мире непрерывной монархической династией. После поражения Японии в войне религия была отделена от государства и император Хирохито публично отрекся от своего «божественного» происхождения. Однако до сих пор он продолжает оставаться символом единства нации, и некий ореол сакральности власти для части японцев сохраняется. Конфуцианский подход легитимизирует императорскую власть. Другой параллельный канал легитимации властей — привычный западный, основанный на демократических процедурах. Законодательный двухпалатный парламент избирается на всеобщих выборах, а нижняя палата избирает премьер-министром лидера победившей партии. Оба канала существуют в органической связи, но самостоятельно.

1.3. Специфика политических ориентаций и поведения

Проблемные узлы японской политики

С нарастанием глобализационных процессов японцев стали волновать вопросы «Кто мы?», «Куда мы идем?» Теряя стандартную психологическую среду и столкнувшись с непривычным феноменом беспредельного разнообразия, японцы почувствовали, что стабильность уходит у них из-под ног, как почва во время землетрясения 11 марта 2011 г.

Кризис традиционной политической культуры в эпоху глобализации заключается в том, что давление глобализирующегося информационного пространства ломает привычную иерархию ценностей. Это происходит на фоне усиления транснациональных корпораций, международных организаций, наднациональных объединений, конкурирующих с государственно-национальными образованиями в решении разного рода социально-экономических и культурных проблем. Иными словами, нарушается своя, «домашняя» система связей. Вдруг на гребне «японского чуда» был поставлен под сомнение миф о японской уникальности, позволявший им претендовать на особый статус. Отказ от претензий на уникальность вполне вписывается в постмодернистский глобализационный пейзаж.

Однако не надо считать, что Япония переродилась полностью и окончательно. Неопределенность эпохи постмодерна заставила японцев еще сильнее, чем прежде, ценить стабильность выше, чем прямоту демократических процедур. Европейскому индивидуализму и разрешению противоречий через конфликт противостоит стремление к гармонии, разделению властей — патернализм, соблюдению законов — преданность традиции, независимости — лояльность. Опять включаются механизмы общества, которое сумело с невероятной эффективностью адаптировать ценности разных времен и народов, создав гармоничный сплав трудно совместимых идеалов групповой солидарности и индивидуальной свободы. Япония — один из наиболее сильных примеров общества, стремящегося решить некоторые задачи модернизации, уже войдя в пространство постмодерна.

Япония традиционно считалась нивелирующим обществом низких рисков. Но сейчас японцы испытывают беспокойство по этому поводу, поскольку их страна все ближе приближается к модели общества риска. Еще недавно японцы обладали много раз описанным чувством социальной сплоченности в духе концепции *Japan Incorporated*: поскольку большинство людей считало, что они находятся в одной лодке, гребя примерно с одинаковой скоростью в одном направлении. Отныне же, по образному выражению американского социолога-японоведа Джеффа Кингстона, японцы все явственнее осознают, что оказались в лодках различного качества, идущих с разной скоростью и в разных направлениях.

Старые стереотипы сейчас изживаются. В стадии трансформации находится ранее незыблемый стеновой хребет «японской системы» — вертикальный принцип социального устройства, возникает прообраз горизонтального общества, основанного на человеческих связях, на месте иерархического и вертикального, построенного на укоренившихся интересах.

Нельзя отрицать, что демократия, высоко ценимая на уровне макрогрупп, оказывает исключительно сильное влияние на постепенную трансформацию общества — отсюда рост политической нестабильности, невозможность закулисно погасить коррупционные скандалы, частая смена премьер-министров. Демократия японской версии затрудняет появление во власти сильных лидеров. Многие японцы ностальгируют по стабильности, возможности по-своему договориться, по паутине взаимных обязательств и законах, поддающихся широкому неформальному толкованию.

И здесь опять-таки проявляется гибридность японской системы. Сочетание традиционных методов решения проблем с чисто демократическими процедурами порождает своеобразного, но достаточно ор-

ганичного политического «тяни-толкая». Но при всей кардинальной ломке стереотипов японская политическая система успешно управляется постконфуцианскими нормами. Одна из наиболее убедительных теорий японской модели демократии объясняет эффективность гибридного смешения традиционализма и инноваций в политической культуре Японии тем, что модернизировалась только макроструктура социальных отношений. Микроструктура же, т.е. структура связей внутри малых групп, сохранилась в почти неизменном виде, в том числе паттерны власти и традиционные системы ценностей, определяющие поведение людей в их привычном социальном окружении.

Изменилось общество, но личность, семья, коллектив и другие малые социальные группы остались в традиционном измерении. Внедрение современных западных институтов — разделения властей, системы сдержек и противовесов, многопартийности и свободных СМИ в макросоциуме — вовсе не отменяет устойчивых моделей поведения и восприятия в микросоциуме.

Для лаконичной и точной характеристики дуальной модели уместно привести высказывание российского политолога А. Д. Богатурова о том, что «в рамках единого архетипа возникли две относительно самостоятельные демократии: западная — с фиксированием внимания на защите индивидуума от давления общества и государства и японская (а может быть, шире, восточная) — с акцентом на самоограничение личности, стремление контролировать ее порывы». Японская модель политической культуры внешне просто очень похожа на западную, но отнюдь ее не копирует сверху донизу, оставаясь глубинно исконно японской.

С институциональной точки зрения сегодняшняя Япония не имеет принципиальных отличий от современных западных либеральных и демократических стран. Послевоенная Япония органично усвоила систему сдержек и противовесов и привыкла проводить выборы по западным демократическим стандартам. Многопартийная система функционирует в основном согласно хорошо изученным канонам. Япония, с известными оговорками, может служить примером отлаженного действия демократических механизмов и, безусловно, по институциональным параметрам представляет собой вполне оформившееся общество западного типа.

Однако различия сразу же бросаются в глаза, если посмотреть на специфику функционирования этих институтов. Позаимствовав на Западе главные элементы современной демократической институциональной системы, японское общество наложило на них некоторые традиционные черты национальной политической культуры. Скажем, важные политические решения, как правило, принимаются лидера-

ми парламентских фракций в укромных ресторанах в ходе консультаций с представителями правительственных и деловых кругов, а лишь затем штампуются голосованием в парламенте или правительством. Естественно, закулисное маневрирование характерно и для западных обществ, однако в Японии процедуры сложного согласования и поиска консенсуса как бы освящены традициями группизма и патернализма и играют принципиально более важную роль, нежели на Западе.

Среди особенностей политической культуры нельзя не упомянуть, что у Японии необычная конституция. Ключевое ее отличие в том, что она содержит ст. 9, закрепившую отказ от войны как средства решения международных споров (подробнее см. в главе 2). Эта примечательная статья конституции на протяжении последних десятилетий подвергается атакам со стороны узкого круга поборников милитаризма и более многочисленных сторонников превращения страны в «обычное государство».

Японцы как неполитическая нация

В нынешней Японии размытость политических целей и отсутствие четких ориентиров приводит к тому, что **большинство японцев просто не хотят идентифицировать себя с какими бы то ни было политическими течениями**. Один из опросов общественного мнения показал, что лишь каждый пятый опрошенный считает, что «народ должен проявлять интерес к политике страны». Около половины традиционно заявляют, что не поддерживают ни одну из политических партий. Комфортность жизни для большого числа японцев гораздо ближе, чем решение чужих и чуждых проблем. А политические баталии большинству японцев традиционно малоинтересны. Проблемы пенсионного обеспечения стоят на первом месте, международные отношения — на девятом, а вопрос изменения конституции — лишь на одиннадцатом.

Основной источник социально-политической информации — японские СМИ, практика которых трудна для рационального осмысления. Фрагментированность информации приводит к ее отторжению, поскольку люди начинают проникаться сознанием своей совершенной неспособности не только как-либо влиять на политическую сферу, но и даже понять существо политических вопросов. Все более расширяется круг людей, предпочитающих черпать из СМИ информацию о более близких им социальных процессах, а интерес к политическим событиям для них отходит на задний план. Это относится и к внешнеполитической области, и к внутренней политике, хотя в последней японцы информированы гораздо более адекватно и полно. Неуклонно падает вера людей в то, что их участие в выборах, акциях протеста, подача петиций могут оказать реальное влияние на политику государства.

Еще одним важным фактором, который предопределяет скромный уровень интереса японцев к событиям мировой и даже внутренней политики, — это **расчет на патернализм власти**, который имеет глубокие исторические корни. В национальном менталитете прочно закрепились представления о патернализме учителя, врача, политика, которые, по японским представлениям, берут на себя ответственность за ученика, пациента или любого японца. В Японии значительно сильнее, чем где-либо еще, доминирует убеждение, что «каждый должен заниматься своим делом» и неспециалистам зазорно вмешиваться и вникать в чужие сферы компетенции. Человек полностью поручает себя, точнее, передоверяет, специалистам и даже не пытается вникнуть в суть ситуации, считая невозможным постичь профессиональную специфику и повлиять на развитие событий. Конечно, подспудно присутствует некоторое недоверие, но очень многие японцы, давая критическую характеристику политическому классу, стремятся не обременять себя деталями, связанными со специальной терминологией.

Абсолютное большинство японцев занимает пассивную позицию, перекладывая все бремя ответственности на политиков. Таким образом, сложившаяся политическая культура традиционно диктует японцам оставаться внутри круга своих непосредственных обязанностей и стараться не вмешиваться в дела «чужого монастыря». Это обеспечивает не только высокий профессиональный уровень японских специалистов, но и социальную стабильность. С другой стороны, японцы оказываются замкнутыми в рамках своей профессии и традиционных интересов и чувствуют себя неуютно, попадая на «чужое поле» профессиональных политиков. Так, в стране сложился своеобразный «фаустовский пакт»: общество доверяет политикам, а политики занимаются своим делом, не испытывая раздражающего бремени бдительного общественного контроля. В последние годы, правда, наблюдается эрозия этой системы, связанная с падением доверия общества к политикам. Склонность японцев искать гармонию во всем вовсе не означает, что Япония — гармоничное общество, в котором нет места широкому социальному протесту. Яркий пример — беспорядки, начавшиеся с протеста жителей префектуры Тиба против строительства аэродрома Нарита. В середине 1990-х годов жители Токио и Осаки вышли на улицы, протестуя против навязываемых консервативной властью кандидатур на должности мэров этих крупнейших городов Японии. После бурных столкновений на улицах градоначальниками тогда были избраны популярные телеведущие.

По-настоящему широкие протесты вызваны острыми проблемами загрязнения окружающей среды. Строительство новых автотрасс,

плотин, железных дорог, вырубание лесов угрожают остаткам дикой природы в стране. Искреннее возмущение общества вызвал правительственный план строительства курортов, грозивший превратить пятую часть угодий и лесных массивов в поля для гольфа. Протестные группы провозглашают цель сохранения Японии для будущих поколений. Протестные движения направлены против коррупции, сговора и всевластия, проявляемых в рамках «железных треугольников» — спайки бюрократов, корпораций и политиков.

Однако протестное движение в Японии довольно своеобразно и порой непривычно регламентировано. Демонстрации часто проходят предельно организованно и напоминают выполнение гражданского долга. Характерно, что самая популярная форма протеста — сбор подписей. Здесь сказывается знаменитая дисциплинированность японцев, которые умеют брать свои страсти под строгий контроль. В результате Япония, по мнению психологов, относится к нациям с высоким **индексом внутренней напряженности** (синтетический показатель, который учитывает множество факторов — число заключенных, психических больных, уровень самоубийств, потребления алкоголя и табака и т.д.) Внутренняя истеричность общества скрывается за улыбкой, но иногда страсти прорываются наружу.

В целом, согласно многочисленным опросам общественного мнения, влияние масс на политику государства падает, а число считающих, что «такого влияния почти нет» или «совсем нет», динамично возрастает. При этом опросы общественного мнения показывают, что число лиц, считающих протестные действия, петиции и обращения к власти инструментом «значительного влияния» на политику, за последние 40 лет сократилось более чем в два раза.

Впрочем, было бы явным преувеличением говорить о том, что японцам присуще полное отсутствие интереса к политическим событиям и процессам. СМИ усердно освещают ход предвыборной борьбы и особенно тщательно — ход парламентских дебатов. Некоторые телеканалы передают многочасовые прямые трансляции парламентских дебатов, фиксируя внимание телезрителей на скандальных ситуациях. Благодаря этому парламент заслужил неофициальное название «подмостки в Нагатаё» (*Нагатаё-но бутай*) — именно в этом токийском районе расположен парламент. То есть ни в коем случае нельзя утверждать, что японцы лишены доступа к информации о деятельности законодателей и политических партий. Наоборот, возможность японцев быть в курсе всех переплетений открытых политических дискуссии превышает возможности многих других демократий мира.

1.4. Некоторые особенности проявления политической культуры в современных условиях

По своему социально-политическому устройству Япония не принципиально отличается от западных образцов и в этом смысле может считаться вполне западной страной. Однако совершенно очевидно, что в силу упомянутых выше исторических причин она относится к своей идентичности несколько более болезненно. Что же касается заимствования западных моделей мышления и поведения, ряд японских исследователей с тревогой подчеркивают наметившийся переход Японии с этических на прагматические принципы взаимоотношений с внешним миром. Часто можно встретить с суждениями на распад и упадок японской цивилизации, с суждениями о том, что в той Японии, где национальную идентичность намереваются отождествлять с западной, процесс распространения эгоизма и нигилизма уже невозможно остановить.

Японская политико-культурная матрица представляет собой уникальный буддийско-конфуцианско-синтоистский комплекс, а сама Япония — симбиоз западной политической и восточной конфуцианско-буддийской идентичности. При этом существование подобного «кентавра» на редкость гармонично. При всей эклектичности подобного вида симбиоза глубоких противоречий внутри этого комплекса не возникает. Массовый конфессионально-культурный фундаментализм — в отличие от исламского мира — едва ли мыслим в современной Японии: он локализуется в лоне маргинальных сект типа достопамятной «Аум синрикё».

Сетевые формы самоорганизации японского общества вполне приспособлены к абсорбированию инноваций, которые не оказывают существенного влияния на идентичность, а создают вполне непротиворечивый традиционно-инновационный комплекс. Для японского сознания нет «кентавр-проблемы» — противостояния между традиционной и заимствованной политической культурой. Во-первых, японское сознание способно трансформировать и адаптировать заимствования настолько эффективно, что они принимаются как нечто органичное и не противоречащее традиции. Во-вторых, специфика японской традиции заключается в том, что восприятие нового не требовало концептуальной перестройки сознания, никогда не стоял вопрос о насильственном вытеснении старого новым, заимствованное ассимилировалось, дополняло автохтонную синтоистскую культуру Японии. Новое усваивалось и трансформировалось в нечто созвучное автохтонной культуре, без затраты энергии на разрушение старого и построение нового. Иными словами, в Японии сложилась двуединая политическая культу-

ра: внешняя (институциональная) — западная и внутренняя (духовно-нравственная) — дальневосточная. Какую из них считать ключевой? Это зависит от контекста и точки зрения. Все же в глубинном смысле ведущей следует, очевидно, считать дальневосточную, поскольку она основана на архетипах, длящихся из «вечности в вечность».

Прошло время, когда японцы стремились всячески акцентировать свою приверженность западным стандартам, за которой порой скрывалась, похоже, болезненная ущербность, некий гротеск, который на протяжении столетия проявлялся в удивительном, аляповатом смешении различных элементов японского национального и европейского мировоззрения. Сейчас происходит «ускоренное смешение»: ново не само смешение, а его масштабы и интенсивность.

Некоторые исследователи указывают на желание японцев учить другие страны, навязывая им модель экономического и политического развития, утвердить позицию Японии «в Азии, но одновременно над ней». Вместе с тем опросы общественного мнения показывают, что подавляющее большинство японцев считают, что их страна готова учиться у других стран. Нет и в помине той кичливости, которая привычно приписывается японцам.

Японская политическая культура эволюционирует одновременно в двух направлениях — дрейфуя в сторону западных моделей поведения (это скорее внешний, поверхностный слой) и подтверждая верность ключевым ценностям восточной цивилизации (это более глубинный, корневой уровень). Само собой, внешняя сторона жизни и поведения японцев больше бросается в глаза и создает впечатление ведущей тенденции. Когда же речь заходит об экзистенциальных ценностях, что в реальной жизни случается не так часто, на поверхность всплывают ключевые точки опоры национальной сущности.

Есть и еще одна ипостась проявления традиционности — это, например, участие японцев в праздниках мацури и совершение различного рода ритуалов. Молодежь связывает эксплицитно свою принадлежность к традиционной цивилизации, с азартом участвуя в массовых шествиях по праздникам с паланкинами о-микоси на плечах, восходящим к временам древней и средневековой Японии, нисколько не демонстрируя в своем большинстве артикулированных религиозных чувств. Не верность традиционализму, а скорее стремление на короткое время освободиться из железной клетки социальной иерархии и стереотипизированных норм поведения объясняет карнавальный тип японской культуры. Эту важную часть повседневной жизни японцев следует отнести к поверхностному, ритуальному слою.

Не менее заметную роль в демонстрации японской самобытности играет телевизионная пропаганда японской кулинарной культуры, которая навязчиво присутствует на всех телеканалах в прайм-тайм; реклама японской еды занимает примерно столько же эфирного времени, что и автомобилей: постоянно внушается, что японская (или японизированная) еда самобытна, необычна, незаменяема и, как правило, несравненна. Доходит до того, что яйцо, шипящее на сковороде, объявляется символом японского флага... Ревность в следовании ритуалам и подчеркнутое пристрастие к внешним символам национальной кулинарной культуры нарастают по мере давления глобализации и макдонализации. Однако это скорее декорация. Вместе с тем имплицитно японский тип мышления и мировосприятия связан с автохтонной традицией на глубинном уровне.

Среди моделей политической ориентации Японии обращает на себя внимание следующая. В течение последних двух десятилетий набирает силу стремление Японии уточнить свою роль в глобализирующемся мире. Невзирая на довольно прочную встроенность в экономическую и политическую инфраструктуру современного мира, страна парадоксальным образом сохраняет рудименты некоторой психологической закрытости, унаследованной из прошлого. Эти элементы ни в коем случае не следует драматизировать: миф об «изоляционистской Японии» при сколько-нибудь тщательном анализе не выдерживает критики. Но, естественно, как и любой миф, он основан на вполне конкретных исторических реалиях. Наблюдается и явный разрыв между продвинутой индустриальной и информационной глобализацией Японии, с одной стороны, и отстающей глобализацией национального сознания — с другой.

Экономический кризис, вызванный попытками спасти банки от паралича, подкосил цены на землю, недвижимость и акции. Это потрясение оказало мощное влияние на внешнеполитический курс страны, пригасив националистические настроения, которые были присущи части общества. Средние темпы роста ВВП в 1990-е годы составили всего лишь 2% и стали постепенно выправляться лишь начиная с 2003 г. Перед страной встали такие задачи, как оздоровление государственных финансов путем последовательного сокращения государственных расходов. В условиях глобализации требовались новые подходы. Япония стала продвинутым информационным обществом, таким типом социума, в котором доминируют практики коммуникации открытого характера с внутрисистемной неопределенностью. В 2000 г. был разработан курс на построение такого государства, в котором преобладала бы интеллек-

туальная форма собственности. Социокультурная динамика японского общества позволяет считать, что оно не копирует западные образцы, а находится в стадии «модернизации на основе собственных традиций», которую исследователи называют постмодернизацией.

Еще один пример социально-политической ориентации: большинство населения Японии полагает, что важнейшим приоритетом общества должно быть не просто экономическое процветание, а стремление обеспечить населению достойную жизнь, иначе говоря, психологически комфортное существование, в котором фрустрирующие факторы и риски сведены до минимума, отсутствуют условия для возникновения социальных и культурных травм, а державные амбиции отступают на второй план и становятся несущественными. Складывается общество, в котором процветание и социальная стабильность обеспечиваются саморегуляцией, в котором люди проявляют друг к другу уважение и внимание, где минимизированы экологические проблемы, где главными ценностями считаются нравственность, умеренность (в смысле — осуждение излишней роскоши и корысти), обеспечена как безопасность личная, так и каждого, приветствуется приверженность духовным ценностям. «Хорошее общество» — это прежде всего моральное общество. Западное общество в основном удовлетворяет насущные материальные потребности человека, но часто не в состоянии обеспечить его безопасность, устранить боязнь потерять работу, дать индивидууму надежные социальные гарантии.

Амбиции стать экономической державой № 1 у японцев практически канули в небытие, уступив место более благородным целям — стремлению внести вклад в решение глобальных проблем, прежде всего в борьбу с деградацией окружающей среды, отсталостью и голодом в мире. Таким образом, японская политика приобретает гуманитарное измерение. Поиски новой идентичности заключаются в том, что японцы все более становятся «социальной нацией», а главным ориентиром является построение «хорошего общества». В этом и заключается для японцев выход из кризиса идентичности. С другой стороны, у нацеленности на построение «хорошего общества» есть два сдерживающих момента. Во-первых, нынешнее поколение японцев охвачено апатией в большей мере, чем предыдущее. Во-вторых, если раньше японцы были нацелены в основном на будущее и готовы были многим пожертвовать ради него, то сейчас они почти целиком поглощены сиюминутными задачами и гораздо чаще думают о настоящем, нежели о грядущем.

В целом японская политическая культура органично соединила традицию и модерн. Они столь тесно переплелись между собой, что появился термин «гибридизация» (*дзассюэй*), а гибрид нельзя ис-

кусственно разделить пополам. Тем не менее динамика соотношения социально-политической традиции и актуальной реальности — одна из проблем японского общества, которая пока не нашла решения. Основной вывод заключается в том, что **японский социум воспроизводит чрезвычайно эффективный синтез модерна и традиционализма**. Так традиции продолжают жить на фоне постмодернистского пейзажа Страны восходящего солнца.

Контрольные вопросы

1. Япония по своей политической культуре — это западная или восточная страна?
2. Влияние климата и географического положения на формирование политической культуры Японии.
3. Религиозная и морально-этическая составляющие современной политической культуры Японии.
4. Проявление принципа гармонизации отношений в политическом поведении японцев.
5. Основные направления трансформации японской политической культуры в современную эпоху.

Рекомендуемая литература

- Сергеев В. М.* Глава X. Демократический транзит в Восточной Азии: Япония и Таиланд // Сергеев В. М. Демократия как переговорный процесс. М., 1999. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.democracy.ru/curious/democracy/book_sergeev/.
- Стрельцов Д. В.* Система государственного управления Японии в послевоенный период. М., 2002.
- Чугров С. В.* Япония в поисках новой идентичности. М., 2010.
- Kingston J.* Contemporary Japan: History, Politics and Social Change since the 1980s. Oxford-Chichester: Blackwell Publishing, 2011.
- Myers D.* Nine Myths about Contemporary Japan // Japan at the Crossroads. Hot Issues for the 21st Century. Nagoya, 1998.
- Nathan J.* Japan Unbound: A Volatile Nation's Quest for Pride and Purpose. N.Y., 2004.
- Ватанабэ Рюхэй.* Нихондзин-но айдэнтити. Нихон бунка-но кодзо то нихон буммэй-но суйтай = Идентичность японцев. Структура японской культуры и упадок японской цивилизации. Токио, 2002.
- Нихонгата сисутэму. Дзинруй буммэй-но хитоцу-но ката = Японские системы. Одна из альтернативных цивилизаций. Токио, 1992.
- Оцука Кацура.* Нихон-но сэйдзи бунка = Политическая культура Японии. Токио, 2008.
- Умэхара Такэси, Уэда Масааки.* «Нихон» то ю куни: рэкиси то нингэн-но сайхаккэн = Страна, называемая «Япония»: новый взгляд на историю и человека. Токио, 2001.

КОНСТИТУЦИЯ ЯПОНИИ

Во многовековой истории Японии было не так много случаев принятия актов, носивших конституционный характер. В 604 г. принцем Сётоку были сформулированы «Наставления» из 17 статей, в которых определялись самые общие принципы, на которых должно строиться функционирование государства. Согласно «Наставлениям», правитель являлся единоличным сувереном, представители родоплеменной аристократии — чиновниками, все прочие жители должны были беспрекословно выполнять волю правителя. Основой государственного порядка был провозглашен «общегосударственный ритуал».

В период Нара (710–794 гг.) были составлены законодательные кодексы, прежде всего «Тайхорицурё», на основании которых было создано централизованное государство и функционировало общество. Эти кодексы формально продолжали действовать в Японии вплоть до эпохи Мэйдзи.

Принимавшиеся в дальнейшем новые законы дополняли положения этих кодексов. Так, военный правитель Хидэёси Тоётоми в 1591 г. издал «Указ о закреплении социальных различий» (*Мибун-но тэйрэй*), по которому вводилась сословная система, сохранившаяся до второй половины XIX века. Население Японии было разделено на три сословия: *си* (самураев, воинов), *но* (крестьян) и *симин* (горожан), в состав которого входили *ко* (ремесленники) и *сё* (торговцы). Последние в эпоху сегуната Токугава были выделены в самостоятельные сословия. Таким образом, до середины XIX в. существовало четыре сословия, все аспекты жизни и деятельности которых жестко регламентировались.

2.1. Конституция 1889 года

В середине XIX в. в результате всеобъемлющего кризиса политической, экономической и социальной системы феодализма в Японии обостряются внутривнутриполитические противоречия, в результате которых

происходит падение правления сёгуната и восстановление власти императора.

После обнаружения манифеста от 3 января 1868 г. о реставрации императорской власти (именно в этой связи те события получили наименование «Реставрации Мэйдзи» — девиз годов правления императора Муцухито) в стране были осуществлены реформы, открывшие путь капиталистического развития и радикальной перестройки структуры японского общества. 6 апреля 1868 г. от имени молодого императора Муцухито (в то время ему было 15 лет) была провозглашена **«Высочайшая клятва»** (*Гокадзёгосэймон*), подготовленная идеологами восстановления верховной власти императора, в том числе Ивакура Томоми и Кидо Такаёси. В «Клятве» определялись основные направления действий новой власти на перспективу.

«Клятва» состояла из пяти статей и обещала, что

«1. Будут организовываться общественные собрания, и все государственные дела будут решаться в соответствии с общественным мнением.

2. Правители и управляемые одинаково должны посвящать себя служению народу.

3. Военным и гражданским чинам, а также простому народу будет предоставлена возможность проявить личную предприимчивость и активность.

4. Будут устранены все дурные обычаи прошлого, и все действия будут проводиться на основе справедливых законов.

5. Полезные знания будут заимствованы во всем мире, и таким путем будут укрепляться основы империи».

Хотя прямо не говорилось о принятии конституции и учреждении парламента, тем не менее в статье I давалось понять о возможности действий в этом направлении.

Модернизация всех сторон жизни японского общества на основе заимствования методов и опыта развития европейских государств и отчасти США осуществлялась одновременно со стремлением сохранить традиционные ценности, приспособить исторически сложившиеся структуры к новым реалиям. В этой связи принципиальное значение имело принятие **первой в японской истории конституции**, которая была призвана определить основы построения нового государства в сочетании с традиционными элементами государственного строительства.

Задача создания такой конституции была непростой, и не случайно ее разработка заняла более 8 лет. Возглавлявший подготовку проекта конституции первый премьер-министр страны в ее истории, затем глава Тайного совета граф Ито Хиробуми (1841–1909) посетил ряд европейских стран и США для ознакомления с опытом зарубежного

конституционного строительства и изучения возможности его использования в Японии.

Наибольшее впечатление на Ито Хиробуми произвела конституция Пруссии 1850 г., основные положения которой он изучал в беседах с канцлером О. Бисмарком и видными немецкими учеными. Конституция Пруссии и была взята в качестве образца для составления японской конституции. Такой выбор был не случаен: конституции Франции и США были для Японии «излишне демократическими», Великобритания не имела конституции в четко зафиксированной письменной форме, а конституция Пруссии, сочетавшая жестко бюрократическую систему управления с сохранением полуфеодалных порядков при одновременном признании буржуазии в качестве важнейшей экономической силы, была по идеологии близка правящей элите Японии.

Хотя общее руководство составлением конституции, проводившемся в обстановке строжайшей секретности, осуществлял Ито Хиробуми, император Муцухито (1852–1912) принимал активное участие в рассмотрении всех ее статей, давал конкретные указания по их содержанию и утверждал их в окончательном виде.

По подсчетам японских ученых-правоведов, из 76 статей первой японской конституции 46 имеют «прусское происхождение». В то же время японская конституция носила более консервативный характер, нежели прусская, за счет в первую очередь наделения японского императора фактически неограниченными правами.

Концептуально-идеологически японская конституция представляла собой компромисс между сторонниками традиционных национальных воззрений и приверженцами западного конституционализма.

Конституция была промульгирована императором на торжественной церемонии в императорском дворце в **День основания государства 11 февраля 1889 г.** На церемонии император заявил: «Мы в силу верховной власти, унаследованной Нами от Наших предков-правителей, сим обнародуем настоящий неизменный основной закон для нынешних Наших подданных и их потомков... Права государственного верховенства Мы унаследовали от Наших предков и завещаем их Нашим потомкам. И Мы, и они будем осуществлять их в согласии с положениями конституции, ныне Нами даруемой и жалуемой народу».

Конституция **вступила в силу с ноября 1890 г.** Одновременно с конституцией были приняты законы и императорские указы, которые конкретизировали и дополняли определенные ее статьи. Среди них — Закон об императорском доме, в котором определялся порядок престолонаследия, указывался состав императорской фамилии, формулировались правила церемонии восшествия на престол и коронации, правила по-

ведения членов императорской семьи, этикет обращения к императору, утверждались расходы на содержание императорского дома.

Парламент не имел права вносить изменения в этот закон. Это мог сделать только сам император по рекомендации Тайного совета — высшего совещательного органа при императоре, члены которого назначались лично монархом из представителей высших должностных лиц, и Совета императорской семьи.

Были также обнародованы законы об императорском парламенте, о выборах, об устройстве палат — палаты пэров и палаты представителей, о государственных финансах (закон устанавливал финансовый год с 1 апреля текущего года по 31 марта следующего, что сохраняется и в настоящее время).

Конституция состояла из 7 глав, подразделяемых на 76 статей. Первая глава, состоявшая из 17 статей, была посвящена **императору**. Согласно ст. 1 «Японская империя управляется непрерывной на вечные времена императорской династией». В статье 3 особа императора объявлялась «священной и неприкосновенной». Один из основных создателей конституции Ито Хиробуми исходил из того, что императорская власть в Японии является «укоренившейся в национальном чувстве и истории более, чем в других странах» и необходимо сохранить все ее основные prerogatives, чтобы «не позволить этому учреждению переродиться в своего рода внешнее украшение всего конституционного здания».

Будучи главой государства и обладая верховной властью, император согласно конституции имел право утверждать законы, созывать парламент на ежегодные сессии и распускать его нижнюю палату, объявлять войну и заключать мир, подписывать международные договоры.

Император являлся верховным главнокомандующим армии и флота. Он определял организацию всех гражданских и военных структур. Имел право назначать и увольнять всех высших должностных лиц гражданских и военных ведомств, устанавливал размер их должностного содержания. Он жаловал титулы, ордена и другие награды, обладал правом амнистии и помилования. От имени императора осуществлялась судебная власть. Ему принадлежало право введения в стране военного и осадного положения. Согласно конституции престол наследовался по мужской линии и допускалось регентство.

Вместе с тем конституция предусматривала определенные ограничения власти императора. В принципиальном плане они были сформулированы в ст. 4 («император — глава государства. Он обладает верховной властью и осуществляет ее согласно постановлениям данной конституции») и в ст. 5 («император осуществляет законодательную власть в согласии с императорским парламентом»). Иными словами,

при осуществлении императором своих законодательных полномочий на то требовалось согласие парламента.

Отношения императора и парламента были конкретизированы в ряде статей. Так, необходимо было получить согласие парламента на введение законов в действие. Статья 37 определяла, что «ни один закон не может быть издан без одобрения парламента».

В перерывах между парламентскими сессиями (их продолжительность была определена в 3 месяца, а каникул — в 9 месяцев в году) император имел право издавать указы, имеющие силу закона. Это право предоставлялось ему «на случай настоятельной необходимости поддержать общественную безопасность или устранить общественное бедствие» (ст. 8). В этой же статье содержалась оговорка, что указы, изданные императором, требовали их последующего утверждения парламентом. Однако, как показала дальнейшая практика, эти ограничения императорской власти фактически не действовали. Не было ни одного случая отказа парламента в одобрении указов императора.

Японский императорский парламента (*тэйкоку гикай*) состоял из двух палат — верхней (палата пэров — *кидзокуин*) и нижней (палата представителей — *сюгиин*). Палата пэров насчитывала до 400 человек, формировалась различными способами на основе специального указа. Число членов палаты не было постоянным.

Члены императорской фамилии, князья и маркизы, достигшие 25 лет, считались членами палаты пэров пожизненно и по праву наследования. Часть пэров (125 человек) вводилась в состав палаты пожизненно решением императора, утверждавшимся премьер-министром, за особые заслуги перед монархией. Титулованные аристократы более низкого ранга, достигшие 30-летнего возраста (графы, виконты, бароны), избирали из своей среды 150 депутатов сроком на 7 лет. Еще 66 членов палаты избирались на 7 лет крупнейшими налогоплательщиками (т.е. лицами, выплачивавшими поземельный налог или торговые и промышленные налоги в размере 300 и более иен). Каждая префектура избирала одного или двух кандидатов в зависимости от численности населения. Затем эти кандидаты утверждались императором. Членами палаты являлись и 4 представителя Академии наук, которые также утверждались монархом.

Палата представителей избиралась согласно закону о выборах 1889 г. на 4 года. По закону 1900 г. в палату избирались 295 депутатов, по закону 1925 г. — 466.

Избирательное право предоставлялось мужчинам старше 25 лет, платившим свыше 15 иен прямого налога (по тем временам достаточно

значительная сумма). Кандидат в депутаты должен был быть не моложе 30 лет и внести высокий денежный залог. Женщины и военнослужащие избирательных прав не имели.

Выборы проводились по 109 округам. В выборах японского парламента первого созыва участвовал примерно 1% населения (около 460 тыс. человек). После снижения в 1900 г. имущественно ценза с 15 до 10 иен число избирателей выросло более чем в два раза. Закон о выборах 1925 г. отменил имущественный ценз.

Выборы в палату представителей проходили следующим образом: избиратель передавал особому чиновнику записку, в которой были указаны имя кандидата, имя избирателя, а также оттиск печати избирателя (печать регистрировалась в правительственном учреждении). Избирательные записки затем опускались в запечатанный ящик. Избранным объявлялся кандидат, набравший большинство голосов. При их равенстве победившим считался старший по возрасту.

Избранным депутатам предоставлялась парламентская неприкосновенность, депутаты не могли привлекаться к ответственности за свои выступления в парламенте. За пределами же парламента депутаты подпадали под действие общих законов. Депутаты обеих палат парламента могли быть подвергнуты дисциплинарным взысканиям, вплоть до исключения из состава палат.

Работа парламента осуществлялась под руководством императора. Он созывал сессии парламента, открывал и закрывал их, мог отсрочить заседания парламента, прервать их на 15 дней, потребовать проведения закрытых заседаний, обладал правом роспуска палаты представителей. Председатель и заместитель председателя нижней палаты назначались императором из числа предложенных кандидатур.

Компетенции высшего законодательного органа были ограничены. Так, парламента не мог выступать с инициативами по изменению дарованной императором конституции, он мог рассматривать только те поправки, которые предлагались самим императором. Парламенту было запрещено обсуждать какие-либо вопросы, касающиеся изменений статуса императорского дома. Статья 74 констатировала: «Изменения в статусе императорского двора не подлежат обсуждению императорским парламентом».

Хотя каждая палата была наделена **правом законодательной инициативы** (право законодательной инициативы имели также правительство и группа из 20 депутатов), судьба этой инициативы полностью зависела от императора, так как именно на него возлагалось утверждение законов и дача указаний об их обнародовании и исполнении: «Император

утверждает законы и повелевает привести их в действие» (ст. 6). Император мог без каких-либо объяснений отклонить любой законопроект, принятый парламентом.

Парламент имел право принимать или отвергать законопроекты, представленные правительством, утверждать императорские указы, изданные в период между сессиями, а также бюджет. Однако и в бюджетной сфере парламент имел весьма ограниченные возможности. Две трети бюджета, включая расходы на содержание вооруженных сил и государственного аппарата, находились вне парламентского контроля.

Конституция не предусматривала обязательного согласия парламента на принятие бюджета. Следовательно, у парламента отсутствовал один из важнейших рычагов воздействия на правительство. Отклонение бюджета парламентом не рассматривалось как основание для отставки правительства. Если парламент не утверждал бюджет, то кабинет министров принимал его в объеме ассигнований предыдущего года (ст. 71). По конституции кабинет министров в целом нес ответственность не перед парламентом, а перед императором.

Все решения в обеих палатах принимались большинством голосов. Заседания обеих палат были публичными. Однако по требованию правительства или по постановлению палаты могли проводиться закрытые заседания. Формально палаты парламента были равноправными. Вместе с тем верхняя палата обладала правом вето на решения нижней. Кроме того, положение палаты пэров определялось императорским указом, на содержание которого палата представителей никакого влияния оказать не могла. Положение же нижней палаты определялось законом, в разработке которого принимала участие и верхняя палата. В отличие от нижней верхняя палата не подлежала досрочному роспуску.

Что касается **правительства**, то его правовой статус излагался в конституции весьма кратко, всего в двух статьях. Более подробно и конкретно prerogative правительства были определены специальным императорским распоряжением. Правительство, именуемое кабинетом министров, возглавлялось премьер-министром и состояло из 10 министров.

Кабинет министров всецело зависел от императора, который мог формировать правительство вне зависимости от соотношения политических сил в парламенте. Функции министров определялись обязанностью «давать советы императору» и нести ответственность за такие советы. Парламентский контроль над правительством отсутствовал. Депутаты имели право, собрав подписи не менее чем 30 депутатов, направить запрос правительству. Но и в этом случае министры могли уклониться от ответа на запрос, сославшись на то, что данная информация является секретной.

Правительство действовало на основе императорских указов, санкционированных **Тайным советом (Сумицуин)**, который был создан еще до принятия конституции, в 1888 г., но был упомянут в ней (ст. 56). В 1890 г. специальным законом роль Тайного совета была расширена. Этот орган не зависел ни от парламента, ни от правительства. Он состоял из высших представителей правящих кругов общей численностью 27 человек старше 40 лет, пожизненно назначенных императором по предложению премьер-министра, который являлся неперменным его членом.

Тайному совету по запросу императора предписывалось обсуждать важнейшие государственные дела (истолкование императорских указов, изменение законов, решение вопросов, связанных с международными отношениями). Мнение Тайного совета учитывалось при формировании правительства, при назначении и смещении других высших должностных лиц. Важнейшей прерогативой Тайного совета было толкование конституции. Роль Тайного совета была настолько значительной, что его нередко именовали «третьей палатой парламента».

Имелся еще ряд совещательных при императоре органов, не предусмотренных конституцией, но игравших весьма значительную роль в политической жизни страны. Среди них — **Гэнро (Совет старейшин)**, состоявший из пожизненно назначенных старейших членов императорского дома, бывших премьеров, старейшин знатных феодальных кланов (прежде всего представителей юго-западных княжеств, внесших особо значимый вклад в ликвидацию режима сегуната). Без рекомендаций Гэнро император и кабинет министров не принимали ни одного значительного решения. Особенно большой вес имело мнение Гэнро при назначении главы правительства.

Отличительной чертой японской политической системы при первой конституции являлось особое положение **военной верхушки**. Все дела, связанные со строительством вооруженных сил, были выведены из-под контроля парламента и правительства. Принципы военной политики разрабатывались Советом генералов и адмиралов. Главы двух министерств — военного и военно-морского, являвшиеся одновременно командующими армией и флотом, имели право непосредственного доклада императору в обход главы кабинета министров. В случае разногласий военных министров с главой кабинета они могли подать в отставку, что автоматически вело к падению правительства.

Конституция устанавливала, что **судопроизводство** осуществляется судами от имени императора, согласно соответствующему закону — Закону об организации суда 1880 г. (ст. 57). По закону судей назначал император. Судья мог быть лишен своей должности лишь вследствие

осуждения его за уголовное преступление или путем дисциплинарного наказания.

Суды делились на местные, районные и окружные — они назначались министром юстиции. Существовали и высшие суды: 7 апелляционных и верховный. Их председатели назначались императором, а члены — министром юстиции. Судьями могли быть лица, имеющие юридическое образование и опыт практической работы; им запрещалось участвовать в политической жизни, быть членами политических партий, занимать общественные должности. Устанавливалась несменяемость судей. Они могли смещаться с должности лишь при наличии вынесенного в отношении их судебного приговора или дисциплинарного взыскания (ст. 58). Устанавливалось, что обычные суды не вправе рассматривать иски, относящиеся к нарушению прав действиями исполнительной власти, — такие дела входили в компетенцию специального административного суда, созданного законом 1890 г. Этот суд состоял из председателя и нескольких советников, назначаемых императором пожизненно.

В главе 2 конституции о **правах, свободах и обязанностях** поданных (ст. 18–32) были зафиксированы такие положения, как свобода выбора местожительства, свобода передвижения по стране и свобода от произвольных арестов. Декларировалось равенство граждан в отношении доступа к государственным должностям, провозглашались такие демократические свободы, как свобода слова, печати, вероисповедания, петиций, общественных объединений. Гарантировалась неприкосновенность личности, жилища и собственности. Указанные положения носили демократический характер. Однако все они сопровождалось многочисленными оговорками и ограничениями, типа «за исключением случаев...», «в установленных законом пределах», «в пределах, совместимых с общественным спокойствием». Например, в ст. 28 говорилось: «Все японские подданные пользуются свободой вероисповедания в пределах, совместимых с общественным спокойствием и порядком, а также с их обязанностями как подданных». Кроме того, действие статей этой главы приостанавливалось в случае войны или национального бедствия. В статье 31 отмечалось, что положения о правах подданных «не могут препятствовать осуществлению тех полномочий, которыми располагает император во время войны или в случае национального бедствия».

В целом первая конституция Японии определяла государственное устройство страны в качестве **конституционной монархии со значительными элементами абсолютизма**. В то же время в тех исторических условиях, которые сложились после реставрации императорской власти, конституция 1889 г. обеспечила законодательные основы для быстрого

и динамичного политического, экономического и отчасти социального развития Японии в соответствии с «западной моделью» при сохранении многих черт традиционного японского общества.

Конституция обеспечила известную демократизацию японского общества, содействовала становлению рыночной экономики, развитию современных отраслей промышленности, формированию на этой основе мощного военно-промышленного потенциала.

Принципиальные противоречия, заложенные в конституции Мэйдзи, прежде всего серьезные ограничения полномочий парламента при фактической бесконтрольности со стороны законодательного органа правительства, бюрократии, военных кругов, способствовали в начале—середине XX в. созданию **военно-бюрократического режима**, который характеризовался преобладающим господством малоэффективного государственного регулирования в экономике, ограничениями гражданских прав и свобод и агрессивным внешнеполитическим курсом.

В конечном итоге путь агрессивной экспансии и военных авантур привел страну к национальной катастрофе — разрушению городов, экономической структуры, гибели многих миллионов солдат в сражениях и мирных жителей в ходе боевых действий. Япония потерпела сокрушительное поражение в ходе Второй мировой войны.

2.2. Конституция 1947 года

Процесс подготовки послевоенной конституции

После капитуляции Япония была оккупирована американскими войсками совместно с незначительными контингентами войск Британского содружества наций (английских, австралийских, новозеландских и индийских). **Штаб оккупационных войск (ШОВ)**, возглавляемый генералом Д. Макартуром, за исключением нескольких англичан был также полностью укомплектован американцами.

Однако оккупация и проведение оккупационной политики не были «исключительно американским предприятием». По решению Московского Совещания министров иностранных дел СССР, США и Великобритании в декабре 1945 г. были созданы **Дальневосточная комиссия** из представителей воевавших с Японией государств для определения общей политической линии союзников в отношении Японии, а также **Союзный совет** с местопребыванием в Токио из представителей США, СССР, Великобритании и Китая для консультаций и советов главнокомандующему оккупационными войсками по вопросам управления Японией. Главнокомандующий обязан был консультироваться с Союзным

советом перед изданием приказов по вопросам, имеющим существенное значение для проведения оккупационной политики.

Основы послевоенной политики союзных держав в отношении Японии были определены **Потсдамской декларацией** от 28 июля 1945 г., к которой Советский Союз присоединился накануне своего вступления в войну с Японией 9 августа 1945 г. В декларации были сформулированы цели и задачи, которые союзники будут преследовать и осуществлять в поверженной Японии, в том числе возрождение и укрепление демократических тенденций среди японского народа, обеспечение свободы слова, религии и мышления, уважения к правам человека.

Более конкретно и подробно цели и задачи оккупационной политики были изложены в одобренном президентом США Г. Трумэном и опубликованном 23 сентября 1945 г. документе под названием «Основные принципы политики США в отношении Японии в начальный период оккупации».

Документ предусматривал проведение в Японии многих мероприятий по демократизации и демилитаризации. В том числе констатировалось, что «Япония не будет обладать армией, морским флотом, воздушными силами, секретной полицией и гражданской авиацией». Заявлялось о намерении «поощрять стремление японского народа к индивидуальным свободам, уважению к основным человеческим правам, особенно к свободе религии, собраний, слова и печати, а также в целом к демократическому процессу».

Впоследствии, 19 июня 1947 г., основные положения, содержащиеся в этом документе, были одобрены и развиты в решении Дальневосточной комиссии «Основная политика в отношении Японии после капитуляции» и оказали серьезное влияние на содержание новой японской конституции. Вместе с тем следует признать, что поскольку США играли главенствующую роль в оккупации Японии, их влияние на разработку и осуществление послевоенных реформ японского общества, включая разработку и принятие новой конституции, было в значительной степени определяющим. При этом в Вашингтоне исходили из того, что так как основную тяжесть войны на Тихом океане вынесли США, то они и должны нести всю полноту ответственности за разработку и осуществление оккупационной политики в отношении своего бывшего противника.

Тем не менее следует принимать во внимание ряд факторов, которые побуждали США действовать в политике по демилитаризации и демократизации Японии, особенно в первые два года после начала оккупации, весьма радикально. Самое серьезное воздействие на формирование целей и задач США во Второй мировой войне оказали опыт

участия в антигитлеровской коалиции, либеральный демократизм американской администрации под руководством президента Ф. Рузвельта, а также искреннее стремление широких кругов американской общественности к осуществлению освободительной миссии. Стратегическая цель американской политики в Японии состояла в том, чтобы путем демократизации и демилитаризации создать условия, не позволяющие этой стране когда-либо вновь стать противником США, не допустить возрождения угрозы американским интересам на Тихом океане со стороны Японии.

Укрепив в результате войны свои глобальные позиции, правящие круги США в первый послевоенный период стремились продемонстрировать превосходство американской политической системы, представить ее в качестве «образца демократии» в противовес «распространению коммунистических идей». При этом в Вашингтоне исходили из того, что Япония может быть своего рода «полигоном», на котором и будет проверен опыт по внедрению буржуазной демократии в том виде, как ее понимают правящие круги США. В случае успеха Японии предстояло стать эталоном государства буржуазной демократии, примеру которого последуют и другие страны Азии, «отвергающие коммунизм».

В Штабе оккупационных войск в начальный период оккупации было немало приверженцев такого подхода, которые и занимались разработкой конкретных реформ по демократизации японского общества. Осуществлявшиеся реформы не могли быть результативными в случае их масштабного саботирования со стороны основных слоев японского общества, и прежде всего тех, кто пришел к власти в Токио после капитуляции.

После окончания войны наиболее влиятельные позиции в руководстве Японии заняли политические деятели и представители деловых кругов, которые понимали, в чем заключались основные причины сокрушительного поражения страны, и считали, что без осуществления многих изменений в политической и экономической структуре невозможно возрождение Японии в качестве экономически могущественного и политически влиятельного государства. Война убедительно показала превосходство американцев и европейцев в экономическом и научно-техническом развитии.

До известной системы аналогичная ситуация складывалась в Японии после реставрации императорской власти в 1868 г., когда группировка, пришедшая к власти, стремилась осуществить такие преобразования японского общества, которые ликвидировали бы отставание Японии от стран Европы и США.

Среди главных послевоенных реформ центральное место занимает **разработка и принятие новой конституции**. После капитуляции Японии было очевидно, что будущее страны будет в определяющей степени зависеть от содержания основного закона государства — конституции. Поэтому не случайно процесс становления новой конституции вылился в острую политическую борьбу.

11 октября 1945 г. на встрече с премьер-министром Сидэхара Кидзюро Д. Макаратур поставил вопрос о необходимости изменения конституции. При этом с его стороны были высказаны весьма в общем плане лишь некоторые идеи, касавшиеся расширения прав и свобод, демократизации государственного механизма.

В конце октября при правительстве была создана **комиссия по изучению конституционных вопросов** во главе с министром без портфеля, ученым-юристом Мацумото Сёдзи. Комиссия не спешила с выработкой нового варианта конституции и исходила из того, что американцы, судя по содержанию беседы премьер-министра с верховным главнокомандующим, не планируют радикального пересмотра конституции 1889 г. Потому комиссия главное внимание уделяла изучению тех положений довоенной конституции, которые можно было бы подвергнуть тем или иным изменениям, не затрагивая при этом основополагающие принципы государственного правления, зафиксированные в конституции Мэйдзи. Следует отметить, что большинство представителей политической и научной элиты Японии не считали необходимым пересматривать конституцию, полагая, что она содержит достаточное количество «демократических положений», на основе которых возможно построение в Японии нового, более «демократизированного устройства» государственной власти и управления. Даже подвергавшийся в 30-е годы гонениям за свои либеральные взгляды известный ученый-правовед Минобэ Рёкити исходил из того, что при надлежащем исполнении мэйдзийской конституции возможно проведение демократических преобразований в стране. В подготовленных политическими партиями проектах конституции также не содержалось радикальных нововведений, а предлагаемые изменения предусматривали лишь частичную корректировку положений конституции 1889 года.

В опубликованном 21 января 1946 г. проекте Либеральной партии предлагалось лишить императора права издавать чрезвычайные указы, упразднить особые привилегии армии и флота, ввести ответственность премьер-министра не перед императором, а перед парламентом. С аналогичным проектом поправок к конституции выступила Прогрессивная партия. Социалистическая партия считала целесообразным сохранить императорскую систему власти до решения этого вопроса

всенародным голосованием, делала акцент на необходимости обеспечить «право народа на обеспеченную жизнь», не конкретизируя это положение в формулировании конкретных статей.

Коммунистическая партия выступала с наиболее радикальной позицией. В партийной программе, опубликованной 30 декабря 1945 г., предлагалось отказаться от императорской формы правления, учредить однопалатный парламент, ввести всеобщее избирательное право, гарантировать народу право на труд и образование, на свободу объединения в организации, на забастовки и демонстрации.

Через три месяца работы комиссия во главе с Мацумото Сёдзи завершила подготовку проекта новой конституции и после его одобрения кабинетом министров и доклада императору 1 февраля 1946 г. направила в Штаб оккупационных войск Д. Макартуру.

Проект фактически не затрагивал основополагающие принципы, сформулированные в конституции 1889 г., и ограничивался внесением малозначимых поправок к отдельным статьям. Согласно проекту император оставался центральной фигурой государственного устройства страны. Если по мэйдзийской конституции император определялся как «лицо священное и неприкосновенное», то в проекте новой конституции он характеризовался как лицо «верховное и неприкосновенное». Предполагалось лишь в определенной степени ограничить права императора как верховного главнокомандующего вооруженными силами, а также его право контролировать парламент. Имелось в виду несколько расширить компетенцию нижней палаты в принятии новых законов. Статьи, обеспечивающие широкие политические и социальные права и свободы граждан, не были прописаны и в целом сохранялись в прежнем виде.

Косметические изменения конституции 1889 г. не могли быть приняты Штабом оккупационных войск, так как открыто противоречили тем принципиальным установкам по реформированию Японии, которые ставило американское политическое руководство после победы над японским милитаризмом, основу которого, по его мнению, и определяла мэйдзийская конституция.

7 января 1946 г. Комитет по координации действий госдепартамента, военного и военно-морского ведомств США направил Д. Макартуру документ «Реформа японской государственной системы», в котором ему и возглавляемому им Штабу предписывалось осуществить радикальный пересмотр японской конституции, в том числе изменить статус императора. Получив японский проект новой конституции, Д. Макартур совместно с главой правительственной секции ШОВ генералом Кортни Уитни и при участии ее сотрудников, среди которых были кадровые

офицеры, гражданские юристы, ученые, провели 2–3 февраля ряд заседаний, на которых были разработаны базовые принципы построения новой конституции. Власть императора подлежала ограничению, он должен был остаться главой государства, но источником суверенитета следовало указать народ. Кабинет министров несет коллективную ответственность перед парламентом. Страна отказывается от войны как суверенного права нации и средства решения споров, учреждается однопалатный парламент, довоенная аристократия лишается доступа к власти, гарантируются широкие права и свободы населения.

На основе этих принципов сотрудники ШОВ менее чем за семидневный срок составили текст новой конституции, который 12 февраля был утвержден Д. Макартуром и на следующий день передан японскому правительству. При этом было дано понять, что если японское правительство попытается затянуть принятие конституции на основе переданного ему проекта, то оккупационные власти не исключают передачу императора суду военного трибунала и ликвидации монархии.

Вместе с тем представители ШОВ не отрицали возможности обсуждения с японцами отдельных положений проекта конституции. Такие обсуждения продолжались почти месяц. В результате японцам удалось определить парламент не как однопалатный, а как двухпалатный. Была снята статья о том, что земля и другие природные ресурсы принадлежат государству. Но на другие сколько-либо значимые изменения американцы не пошли.

Текст конституции первоначально был составлен на английском языке. Затем представители японского правительства и сотрудники ШОВ согласовали окончательный вариант проекта на английском и японском языках с тем, чтобы не было разночтений по содержанию статей. 6 марта после утверждения проекта конституции Д. Макартуром и императором он был опубликован как «проект японского правительства». Об американском участии в его составлении не упоминалось. В июне 1946 г. этот проект был одобрен Тайным советом и передан на рассмотрение парламента.

Дальневосточная комиссия также одобрила в целом проект конституции, однако настояла на внесении нескольких существенных положений, которые были учтены и инкорпорированы в текст. Во-первых, фиксировалось, что большинство членов правительства должны быть депутатами парламента, во-вторых, что все члены правительства должны быть гражданскими лицами, в-третьих, палата представителей получает более значимый статус, чем палата советников, в-четвертых, гарантировано всеобщее избирательное право для совершеннолетних.

В японском парламенте рассмотрение проекта конституции проходило с 25 июня по 7 октября 1946 г. Палата пэров каких-либо дополнений или изменений в текст конституции не предложила. По итогам дебатов в палате представителей ряд поправок был внесен.

Так, более четко было сформулировано положение о народе как единственном носителе суверенитета. Включены статьи: о праве граждан требовать от властей возмещения убытков в том случае, если они оправданы судом (ст. 17, 40); о праве народа на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни (ст. 25); об обязанности граждан платить налоги в соответствии с законом (ст. 30). Из текста конституции была изъята статья о пожизненном сохранении за представителями знати их титулов. Все аристократические титулы отменялись с принятием новой конституции.

Сторонники пересмотра конституции в качестве главного выдвигают аргумент о том, что конституция была «привнесена извне», «навязана иностранцами». Однако поскольку парламентом были внесены существенные поправки в проект конституции, требования отдельных японских политических сил о пересмотре послевоенной конституции на том основании, что она была написана на иностранном, точнее английском языке и потому не отражает в переводе на японский язык дух японских исторических и культурных традиций, не выглядят убедительными. И в ходе дебатов с сотрудниками ШОВ, и при обсуждении в парламенте представители японского правительства и депутаты имели возможности, которыми они и пользовались, для шлифовки текста статей конституции с точки зрения его адекватного отражения в соответствии с нормами японского языка и понятийного восприятия, отвечающего менталитету японского народа.

Премьер-министр послевоенного времени Ёсида Сигэру, которого невозможно заподозрить «в предательстве национальных интересов», в своих мемуарах подчеркивает, что сторонники пересмотра конституции «слишком легко и часто игнорируют» участие японцев в составлении конституции и что оккупационные власти «внимательно выслушивали японских экспертов и официальных лиц, ответственных за эту работу, и во многих случаях принимали наши предложения».

3 ноября 1946 г., в день рождения императора Мэйдзи, конституция была утверждена императором. При этом было подчеркнуто, что конституционная реформа проведена в соответствии со ст. 73 конституции 1889 г.

3 мая 1947 г. новая конституция вступила в силу и действует по настоящее время. В Японии вопрос о пересмотре послевоенной конститу-

ции в целом или по крайней мере ее основных статей стал подниматься практически сразу после обретения страной в 1952 г. полной самостоятельности и независимости.

На процесс становления и принятия послевоенной конституции Японии оказал влияние целый ряд факторов. Как отмечают многие видные японские ученые, неправильно было бы считать, что новая конституция составлялась лишь на основе тех концепций, которых придерживались ее создатели. Новая конституция, отмечают они, «явилась продуктом взаимодействия международных и внутренних политических отношений». При этом важное значение имело значительное укрепление в результате разгрома германского фашизма и японского милитаризма идей мира, демократии, свободы. Во многом благодаря этому в японской конституции содержатся положения, выходящие за традиционные для конституции буржуазно-демократического государства рамки.

Основное содержание конституции 1947 г.

Современная конституция Японии по ряду весьма важных параметров является одним из наиболее ярких примеров развития конституционного права на демократической основе. Это подтверждается наличием в конституции таких положений, как принцип народного суверенитета в качестве основы государственной власти (согласно ст. 1, суверенная власть принадлежит народу); отказ на вечные времена от войны как суверенного права нации (ст. 9), закрепление широкого круга прав и свобод и их судебная защищенность (этому посвящена тридцать одна статья).

Принцип народного суверенитета закреплён и получает развитие в статьях, касающихся статуса императора и его полномочий. В отличие от конституции 1889 г. принцип божественного происхождения императорской власти исключен, **император стал «символом государства и единства народа» (ст. 1).** «Все действия императора могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета» (т.е. правительства), который «несет за них ответственность» (ст. 3). При этом император «не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти» (ст. 4).

Тем не менее, хотя по конституции император формально не наделен статусом «главы государства», а является лишь «символом государства», он не только выполняет церемониальные функции высшего представителя государства, но и осуществляет ряд весьма важных действий, относящихся, как это записано в основном законе, к делам государства (ст. 7).

Конкретно в соответствии со ст. 7 император по представлению парламента назначает премьер-министра, «по совету и с одобрения Кабинета»:

- осуществляет промульгацию поправок к конституции, законов, правительственных указов и договоров;
- проводит созыв парламента и роспуск палаты представителей;
- объявляет всеобщие парламентские выборы;
- назначает главного судью Верховного суда;
- подтверждает назначения и отставки министров и других должностных лиц, полномочия и верительные грамоты послов;
- подтверждает всеобщие и частные амнистии;
- подтверждает ратификационные грамоты;
- принимает глав иностранных государств, совершает государственные визиты за рубеж;
- принимает иностранных послов и посланников.

Однако указанные действия не могут инициироваться императором, а осуществляются «по совету и с одобрения» парламента или правительства и находятся под контролем избранных органов государственной власти. Таким образом, норма конституции о суверенной воле народа не нарушается.

Важное значение имеет ст. 88, согласно которой все имущество императорской фамилии является собственностью государства, а все расходы императорской фамилии должны утверждаться парламентом как часть бюджета.

Норма конституции о суверенной воле народа получает развитие в возможностях контроля за всеми ветвями государственной власти — путем периодического избрания парламента, подотчетности правительства парламенту (по ст. 66 правительство «при осуществлении исполнительной власти несет коллективную ответственность перед парламентом»), а также ответственности судей перед парламентом в порядке импичмента в случае возбуждения против них дел об отстранении от должности (ст. 64) и при назначении или смещении судей Верховного суда, которому принадлежит вся полнота судебной власти, путем голосования избирательного корпуса страны (ст. 79). Если большинство избирателей высказывается за смещение того или иного судьи, он лишается своего поста.

Принцип народного суверенитета реализуется и в случае внесения **поправок в конституцию**. Согласно ст. 96 поправки «вносятся по инициативе парламента с согласия не менее двух третей общего числа членов обеих палат и представляются затем на одобрение народа». Поправка

считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших либо в порядке особого референдума, либо путем выборов — в соответствии с решением парламента.

Пацифистский характер конституции отражен в ст. 9. Согласно этой статье «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров.

Для достижения цели, указанной в предыдущем абзаце, никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государством войны не признается».

Именно эти конституционные обязательства привлекали наибольшее внимание во время подготовки принятия основного закона и продолжают находиться в центре обсуждений и дискуссий в настоящее время.

Следует отметить, что и до японской конституции имелись примеры фиксации обязательства не предпринимать агрессивные военные действия в конституционных актах ряда государств. Впервые отказ от войны был закреплен в декрете Учредительного собрания от 22 мая 1790 г. в период Великой французской революции — «Французская Республика не предпримет никакой войны с целью завоевания и никогда не употребит своих сил против свободы какого-либо народа». Затем этот принцип был повторен во французских конституциях 1791 и 1848 гг. Обязательство отказа от агрессивной войны можно найти в конституциях ряда государств, принятых после Второй мировой войны, например, в конституции Италии 1947 г.

Однако именно в конституции Японии **принцип отказа от войны и обладания вооруженными силами** получил наиболее развернутую конкретизацию.

В японских и американских исследованиях, посвященных процессу подготовки послевоенной конституции, нет единого мнения относительно того, кто был автором-инициатором включения в текст основного закона столь радикального положения, как отказ от войны и обладания вооруженными силами. Премьер-министр Сидэхара Кидзюро (октябрь 1945 г. — апрель 1946 г.) в своих мемуарах утверждает, что именно по его инициативе было выдвинуто предложение о включении в конституцию положения об отказе Японии от войны как суверенного права нации, и сделано это было на его встрече с Д. Макартуром в начале 1946 г. Однако большинство исследователей того периода считает, что с идеей включить в текст конституции принцип отказа от войны выступил именно генерал Д. Макартур, который сформулировал ее

в общем плане, а конкретные формулировки разработали сотрудники Штаба оккупационных войск.

Даже если принять указанную версию, необходимо учитывать, что требования изменить форму государственного правления, ликвидировать японский военный потенциал и не допустить его возрождения активно выдвигались многими высокопоставленными политическими руководителями, представителями военных и общественных кругов США, а также практически всех стран, пострадавших от японской агрессии. Отказ Японии от обладания вооруженными силами предусматривался в «Основных принципах политики США в отношении Японии в начальный период оккупации». Таким образом, «идея Макартура» была рождена не на пустом месте, а отражала господствующие настроения на этот счет в США, странах-победительницах. И, безусловно, без одобрения Белым домом указанные положения не были бы внесены и сохранены в окончательном варианте текста конституции.

Нельзя не принимать во внимание тот факт, что у американского руководства и лично у Д. Макартура, испытавшего позор поражения руководимых им войск от японской армии на Филиппинах в начальный период войны на Тихом океане, превалировали настроения не только «наказать» Японию, но и предотвратить в перспективе возможность возрождения мощной японской военной машины, способной бросить вызов США. Настаивая в начальный период оккупации Японии на ее радикальной демилитаризации, США исходили из того, что их военной мощи будет достаточно для того, чтобы обеспечить американские господствующие позиции в бассейне Тихого океана и сдерживать продвижение сюда «коммунистической идеологии и порядков».

Однако после кардинального изменения стратегической обстановки на Дальнем Востоке с конца 1949 г., особенно после провозглашения создания Китайской Народной Республики, а затем и в связи с началом в июне 1950 г. войны в Корее, США берут курс на превращение Японии в полноценного военно-политического американского союзника в Восточной Азии. Начинается процесс создания японских вооруженных сил — на первом этапе в виде «резервного полицейского корпуса» в составе 75 тыс. человек, а затем, после подписания Сан-Францисского мирного договора и окончания оккупации, в виде корпуса национальной безопасности численностью 110 тыс. человек. В сентябре 1953 г. на базе этого корпуса были созданы **«силы самообороны»**, которые состоят из сухопутных, воздушных и морских сил и насчитывают ныне 250 тыс. военнослужащих.

Хотя название «силы самообороны» сохраняется за японскими вооруженными силами по сегодняшний день, Япония в нарушение

соответствующего положения конституции «не создавать сухопутные, морские и военно-воздушные силы» по сути располагает оснащенной современными средствами ведения боевых действий полноценной армией. Вместе с тем на данном этапе японское руководство воздерживается от производства и закупки ряда вооружений, которые могут характеризоваться как «открыто наступательные»: авианосцы, крейсера, бомбардировщики, ракеты средней дальности. Министерство обороны, до 2007 г. Управление национальной обороны, возглавляет гражданское лицо.

По трактовке японского руководства ст. 9 конституции Японии имеет право на самооборону в случае нападения на нее, право на заключение военно-политического союза с обязательством японского союзника участвовать в защите Японии (Договор о взаимном сотрудничестве и безопасности между Японией и США — Договор безопасности, подписан в 1961 г., действует и в настоящее время).

Закрепленный в конституции принцип народного суверенитета неразрывно связан с обеспечением широкого круга основных прав и свобод личности.

Роль личности в концептуальном плане определяется в качестве не пассивного участника авторитарного порядка, а активного носителя прав и свобод.

Согласно конституции «все люди должны уважаться как личности» (ст. 13), они «равны перед законом и не могут подвергаться дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения» (ст. 14). Среди политических прав выделяются «право избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности» (ст. 15), право подачи петиций с целью возмещения ущерба, если ущерб причинен незаконными действиями какого-либо публичного должностного лица, а также петиций «о смещении публичных должностных лиц, о введении, отмене и исправлении законов, указов или предписаний» (ст. 16, 17).

Конституция гарантирует внушительный **перечень прав и свобод**: «свободу слова, печати и всех иных форм выражения мнений» (ст. 21), свободу вероисповедания (ст. 20). При этом **религия отделена от государства** — «ни одна из религиозных организаций не должна получать от государства никаких привилегий и не может использоваться политической властью», «государство и его органы должны воздерживаться от проведения религиозного обучения и какой-либо иной религиозной деятельности» (ст. 20).

Хотя в конституции 1889 г. синтоизм не определялся в качестве государственной религии, закрепленный за императором статус «священной и неприкосновенной» личности, а также признание за ним роли главы синтоистской религии обеспечили синтоизму положение обязательной религии для каждого японца. Государственные органы, контролировавшие и направлявшие деятельность синтоистских храмов и священников, использовали толкование древних мифов о божественном происхождении японского императора в целях воспитания населения в духе преданности монархии, веры в исключительность судьбы японского народа, его превосходства над другими народами и в конечном счете для оправдания агрессивной политики и завоевательных войн.

Еще до принятия конституции Штаб оккупационных войск издал 15 декабря 1945 г. директиву «об отмене государственного покровительства, поддержки, увековечения, руководства и распространения государственного синто».

В соответствии с этой директивой запрещалось руководство деятельностью, а также оказание финансовой поддержки синтоистским религиозным учреждениям со стороны государственных органов. Государственным служащим, политическим деятелям запрещалось в официальном порядке посещать синтоистские храмы для «докладов предкам». Запрещалось преподавание синтоизма в государственных и муниципальных учебных заведениях. Из всех учреждений, школ и общественных организаций изымались изображения синтоистских божеств и символов.

Конституция 1947 г. закрепила отделение синтоистской религии, равно как и любой иной религии, от государства.

Впечатляющ перечень прав граждан в экономической и социальной сферах.

Граждане имеют право «на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни», а государство обязано «прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья» (ст. 25).

«Все имеют равное право на образование», а «обязательное обучение осуществляется бесплатно» (статья 26). Гарантируется свобода научной деятельности (ст. 23).

«Все имеют право на труд и обязаны трудиться» (ст. 27). При этом гарантируется право трудящихся на создание организаций, а также право на коллективные переговоры и прочие коллективные действия» (ст. 28).

Гарантируется право собственности, а отторжение частного имущества в общественных интересах может осуществляться, но за «справедливую компенсацию» (ст. 29).

Десять статей конституции (ст. 31–40) посвящены **обеспечению личной безопасности граждан**. В том числе определено, что никто не может быть арестован, а право каждого на неприкосновенность своего жилища, документов и имущества от вторжений, обысков и изъятий «не должно нарушаться, за исключением случаев, когда такие действия производятся на основании приказа, выданному компетентным работником органов юстиции» (ст. 33).

«Категорически запрещается применение публичными должностными лицами пыток и жестоких наказаний» (ст. 36), и «никто не может быть принуждаем давать показания против самого себя» (ст. 38).

Хотя гражданам предоставляются многочисленные свободы и права, в конституции имеется положение, которое может быть использовано при определенных обстоятельствах для их ограничения. «Народ, согласно ст. 12, должен воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений этими свободами и правами (т.е. гарантированными конституцией) и несет постоянную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния». Поскольку понятия «злоупотребление» и «ответственность» не конкретизируются, теоретически допускается их толкование в зависимости от интересов руководства страны.

Согласно ст. 41 конституции высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства является **парламент, состоящий из двух палат: палаты представителей и палаты советников**.

Палата представителей (нижняя) избирается на четыре года. Однако палата может быть досрочно распущена до истечения полного срока полномочий актом императора по представлению Кабинета министров (ст. 7).

Палата представителей может быть распущена и в том случае, если примет резолюцию о недоверии Кабинету министров или отклонит проект резолюции о доверии Кабинету министров. После указанных действий палаты представителей Кабинет министров должен выйти в отставку в полном составе или в течение десяти дней получить санкцию императора на роспуск нижней палаты (ст. 69).

За период действия нынешней конституции палата представителей распускалась неоднократно. В результате в среднем срок полномочий палаты представителей составляет два-три года. В большинстве случаев роспуск палаты осуществлялся согласно ст. 7. Только четыре раза палата представителей принимала резолюции о недоверии Кабинету министров. Хотя оппозиция регулярно ставит на голосование резолюции о недоверии правительству, они имеют весьма малые шансы на при-

нятие, так как политическая партия, победившая на выборах, имеет либо собственное, либо в коалиции с другими партиями большинство в палате, способное заблокировать принятие резолюции о недоверии. Резолюция о недоверии может быть принята, если в самой правящей партии происходит раскол по этому вопросу или рушится ее сотрудничество с партнерами по коалиции.

Если палата представителей распущена, то всеобщие выборы в ее состав должны быть проведены в течение сорока дней после ее роспуска, а в течение тридцати дней со дня выборов должен быть созван парламент (ст. 54).

Палата советников (верхняя), состоящая из депутатов, избираемых на шесть лет, причем каждые три года переизбирается половина ее членов (ст. 46), не подлежит роспуску. Тем не менее по своим полномочиям палата советников уступает палате представителей.

Согласно конституции законопроект становится законом после принятия его обеими палатами (ст. 59). Когда палата советников принимает по законопроекту решение, отличное от нижней палаты, законопроект все равно становится законом, если палата представителей вторично одобряет его большинством не менее двух третей голосов присутствующих ее членов. С другой стороны, обеспечить поддержку законопроекта двумя третями голосов депутатов весьма непросто — в послевоенной истории Японии ни одна партия не имела такого большинства в палате представителей — соответственно требуется создание коалиции партий для принятия законопроекта, отвергнутого верхней палатой.

В целях преодоления разногласий по законопроекту между палатами предусматривается возможность созыва совместного заседания обеих палат или создание **согласительной комиссии** для разработки компромиссного законопроекта (ст. 59).

Впервые согласительная комиссия была создана в 1989 г., когда правящая Либерально-демократическая партия уступила большинство мест в палате советников оппозиции и потребовалось искать выход из ситуации, когда верхняя и нижняя палаты проголосовали за назначение на пост премьер-министра двух разных политиков. С тех пор согласительные комиссии палат созывались более 10 раз.

Согласно конституции (ст. 59) если палата советников не примет окончательного решения по законопроекту, принятому палатой представителей, в течение шестидесяти дней, то палата представителей может рассматривать это как отклонение данного законопроекта верхней палатой. В этих обстоятельствах палата представителей имеет право

вынести законопроект на повторное голосование. Однако в послевоенной истории Японии зафиксировано всего три случая, когда палата советников не принимала решение по законопроекту до истечения шестидесятидневного срока.

Превосходство палаты представителей над палатой советников особенно проявляется при рассмотрении и принятии бюджета.

Во-первых, «бюджет сначала представляется на рассмотрение палаты представителей». Во-вторых, палата представителей не обязана повторно голосовать по проекту бюджета, если палата советников приняла по нему решение, отличное от решения нижней палаты. В-третьих, период, в течение которого палата советников должна принять решение по бюджету, ограничен 30 днями, а не 60 как при рассмотрении других законопроектов (ст. 60).

Процедурные положения конституции, касающиеся принятия парламентом бюджета, применяются и при одобрении им договоров, заключаемых Японией с иностранными государствами (ст. 61).

Если палаты расходятся в своем отношении к такому договору, то решение, принятое палатой представителей, становится решением парламента. В случае, когда палата советников не принимает решения по одобренному палатой представителей договору в течение 30 дней, решение нижней палаты становится решением парламента. Имеется более десяти случаев, когда договоры одобрялись парламентом именно таким образом. Наиболее известно одобрение японо-американского «договора безопасности» на 34-й сессии парламента в 1960 г.

Парламент формируется путем всеобщих и прямых выборов. Конституция устанавливает всеобщее избирательное право для совершеннолетних, тайное голосование, недопущение дискриминации в избирательных правах по мотивам расы, религии, пола, социального положения, происхождения, образования, имущественного положения или доходов (ст. 15, 44).

Вопросы, касающиеся выборов, в том числе определение избирательных округов, способ голосования, регулируются законом об избрании на публичные должности 1950 г., а также принятым в 1994 г. законом, введшим новую систему формирования палаты представителей.

Согласно конституции **кабинет министров** осуществляет исполнительную власть (ст. 65) и в своей деятельности подотчетен парламенту — «несет коллективную ответственность перед парламентом» (ст. 66).

Кроме того, «премьер-министр выдвигается резолюцией парламента из числа членов парламента», большинство министров должны быть членами парламента, «премьер-министр в качестве представителя Кабинета вносит на рассмотрение парламента законопроекты, докладывает

парламенту об общем состоянии государственных дел и внешних сношений», после всеобщих выборов депутатов в палату представителей правительство в полном составе уходит в отставку (ст. 67, 68, 70, 72).

Парламент наделен исключительными полномочиями по распоряжению государственными финансами. «Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты, иначе как по решению парламента» (ст. 85). Кроме того, каждая палата имеет право проводить расследование по вопросам государственного управления (ст. 62).

Назначение премьер-министра является одной из важнейших функций парламента. При этом нижняя палата имеет преимущественное право назначения по сравнению с верхней палатой. Если палаты расходятся по кандидатуре главы правительства и если соглашение не достигнуто между ними с помощью объединенного заседания палат, а также если палата советников не приняла решение о выдвижении кандидата на пост премьера в течение десяти дней после того, как нижняя палата произвела такое выдвижение, то решение палаты представителей становится решением парламента (ст. 67).

Однако обычно обе палаты выдвигают одного и того же кандидата на пост премьера. Было несколько исключений. Например, в феврале 1948 г. палата представителей выдвинула председателя Демократической партии Асида Хитоси, а палата советников — председателя Либеральной партии Ёсида Сигэру. Согласительная комиссия палат не смогла договориться о единой кандидатуре, и тогда в соответствии с конституцией решение нижней палаты было утверждено, и премьер-министром стал Асида Хитоси. Другой пример: в 1989 г. палата советников выдвинула кандидатуру председателя Социалистической партии Дои Такако, а палата представителей — председателя Либерально-демократической партии Кайфу Тосики. Согласительная комиссия не смогла договориться, и премьер-министром стал Кайфу Тосики.

Все главы правительства в послевоенное время были депутатами палаты представителей. Согласно ст. 67 конституции на пост премьер-министра может претендовать любой депутат парламента независимо от принадлежности к той или иной палате. Тем не менее до сих пор ни один депутат верхней палаты не занимал кресло главы правительства.

Премьер-министр имеет право назначать министров и по своему усмотрению отстранять их от должности. Причем и глава правительства, и его члены должны быть гражданскими лицами, включая министра обороны (ст. 66, 68).

Премьер-министр и кабинет министров в целом наделены достаточно широкими полномочиями в ведении государственных дел (ст. 73). В том числе:

- издают правительственные указы в целях приведения в жизнь положений конституции и законов;
- составляют бюджет и вносят его на рассмотрение парламента;
- руководят внешней политикой;
- заключают договоры (при этом требуется предварительное или последующее одобрение парламента).

Непосредственно при Кабинете министров действует секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем Кабинета министров, законодательное бюро, совет национальной обороны.

При канцелярии премьер-министра существует большое количество различных комитетов и управлений, в том числе Управление императорского двора.

Контроль за соблюдением конституции возложен на **Верховный суд**, который «является судом высшей инстанции, уполномоченным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта» (ст. 81).

Верховный суд обладает правом осуществлять конкретный контроль и в связи с каким-либо казусом, возникшим при судебном разбирательстве того или иного дела. Верховный суд может вынести решение о неприменении нормы, например, Уголовного кодекса, признав ее неконституционной. После этого парламент или правительство могут изменить норму таким образом, чтобы она соответствовала основному закону. Однако подобные случаи весьма редки.

После вступления в силу конституции были приняты многочисленные законы, регламенты и кодексы, как конкретизирующие основные положения основного закона, так и регламентирующие все сферы функционирования японского общества.

Были приняты Закон о парламенте 1947 г., Регламент палаты представителей 1947 г. и Регламент палаты советников 1949 г., Закон о кабинете министров 1947 г., Закон о структуре государственного управления 1949 г., Закон об избрании на публичные должности 1950 г., Закон о финансах 1947 г., Закон о местном самоуправлении 1947 г., Закон о полиции 1947 г., Закон об образовании 1947 г. и многие другие.

В послевоенный период японская конституция позволяет обеспечивать условия для мирного, демократического развития страны, для построения эффективной экономики и достижения высокого уровня жизни населения.

Проблема пересмотра конституции

Со времени вступления в силу 3 мая 1947 г. конституции Японии ни одна ее статья не была изменена. Одна из главных причин заключается в том, что в конституции предусмотрен весьма сложный порядок внесения в нее поправок, установленный в ст. 96. Для **изменения конституции** требуется инициатива парламента, поддержанная не менее двумя третями общего числа членов обеих палат. Одобренные поправки затем выносятся на особый референдум, на котором они должны быть поддержаны большинством голосовавших.

Тем не менее попытки внести изменения в отдельные статьи конституции под предлогом «необходимости привести их в соответствие с новыми реалиями развития японского общества и окружающего Японию мира», а также в целом переписать основной закон страны в связи с тем, что он был «привнесен, навязан извне и не отвечает японским историческим политическим и духовным традициям», начали предприниматься практически сразу же после ее принятия.

Наиболее острая борьба развертывалась и продолжает иметь место вокруг отмены или, как минимум, изменения «миролюбивой» статьи (ст. 9), предлагалась и определенная корректировка статуса императора. В период холодной войны, хотя за пересмотр ст. 9 выступали весьма влиятельные политические силы, в том числе в правящей Либерально-демократической партии, а также в США, добиться отказа от мирных принципов конституции не удалось во многом из-за вполне обоснованных опасений большинства трезвомыслящих политиков и лидеров общественного мнения по поводу того, что отказ от них может повлечь Японию в прямое, включая вооруженное, противостояние двух сверхдержав — США и СССР.

После окончания холодной войны, в 90-е годы XX в., сторонники пересмотра ст. 9 стали аргументировать свою позицию необходимостью сделать Японию «обычным» государством, обладающим, как и другие страны, законными вооруженными силами, способными осуществлять функции по обороне страны от возможной агрессии, а также принимать участие в миротворческих миссиях ООН, включая направление за рубеж своих вооруженных контингентов. Конституционные ограничения, утверждали они, препятствуют Японии добиться повышения ее международного статуса, сопоставимого с экономической мощью страны.

Инициаторами пересмотра конституции традиционно выступали и выступают правоконсервативные, националистические силы, выра-

зители взглядов которых достаточно широко представлены в Либерально-демократической партии. Однако в этой партии всегда имелись сторонники «осмотрительного» подхода к пересмотру конституции. Они апеллировали к настроениям населения, которое, не выступая в целом против дискуссии по проблеме конституции и даже внесения в нее ряда поправок, тем не менее в своем большинстве высказывается против отказа от ее «антивоенных положений».

В мае 1997 г., когда отмечалась 50-я годовщина принятия конституции, была образована надпартийная Лига депутатов парламента за учреждение Комитета по изучению конституции, в состав которой вошли депутаты обеих палат, за исключением депутатов от Коммунистической и Социал-демократической партий.

Несмотря на возражения со стороны Коммунистической и Социал-демократической партий, в июле 1999 г. подавляющим большинством депутатов японского парламента было принято решение об учреждении в обеих палатах комитетов по изучению конституции. Хотя комитеты были лишены права законодательной инициативы, т.е. не могли вынести на обсуждение парламента какие-либо законопроекты, касающиеся конституции, впервые в послевоенной истории высший законодательный орган страны стал местом официального рассмотрения проблем действующей конституции. Когда в январе 2000 г. комитеты приступили к работе, депутаты-коммунисты и социал-демократы стали участвовать в их заседаниях.

Однако в принципиальном плане КПЯ и СДП выступают против пересмотра мирных принципов конституции. За сохранение ст. 9 выступает и Комэйто (Партия чистой политики), несмотря на то, что эта партия долгое время входила в правительственную коалицию с ЛДП.

Демократическая партия не имеет единой позиции по вопросу пересмотра конституции, что во многом объясняется ее составом, в котором представлены различные политические силы — выходцы как из ЛДП, так и из Социалистической партии Японии и руководства левых профсоюзов. Однако в целом партия не возражает против широкой дискуссии относительно того, насколько нынешняя конституция отвечает реалиям современности.

В апреле 2005 г. по результатам дискуссий в комиссиях обеих палат парламента были составлены доклады по проблематике конституции, которые зафиксировали расхождения мнений по большинству обсуждавшихся вопросов. Единство мнений констатировалось лишь по поводу необходимости прописать в конституции новые права граждан, о которых в период принятия конституции говорить не приходилось по

очевидным причинам: право граждан на чистую среду обитания, право на частную жизнь, право на получение информации.

По ст. 9 большинство депутатов высказалось за сохранение принципов отказа от войны, но также и за признание существования вооруженных сил и их активную роль в международном сотрудничестве, за признание допустимости их применения для самообороны. По вопросу о допустимости применения права на коллективную оборону, т.е. на осуществление боевых действий совместно с союзником — США или в рамках многонациональных сил, депутаты не смогли сформулировать более или менее четкую позицию.

1 августа 2005 г. подготовительный комитет ЛДП опубликовал проект постатейного пересмотра конституции, который планировалось вынести на общепартийное обсуждение. Однако активного продвижения этого проекта не последовало. Весной 2012 г. уже в качестве оппозиционной партии ЛДП выдвинула новый проект под лозунгом «За новую конституцию». Он включает практически все основные поправки, которые когда-либо выдвигались.

Во-первых, предлагается законодательно закрепить за императором статус «главы государства». При этом имеется в виду сохранить положения конституции о том, что суверенитет принадлежит народу, но преамбула основного закона должна быть скорректирована и включать положения об императоре как главе государства в том духе, что «наша нация имеет долгую историю и уникальную культуру и является государством, в котором император является его главой и символом единства народа».

Поскольку в ныне действующей конституции ничего не говорится о государственном флаге, гимне и гербе (при том, что 13 августа 1999 г. парламентом принят Закон о национальном флаге и гимне), ЛДП предлагается зафиксировать в конституции **флаг «Хиномару» («Солнечный круг»)**, **гимн «Кимигаё»** и **изображение шестнадцатилепестковой хризантемы** в качестве национальных символов. Это сделает обязательным для всех граждан Японии демонстрировать уважение национальному флагу и гимну. В настоящее время далеко не все японцы с почтением относятся к гимну «Кимигаё», особенно негативно его воспринимают школьные учителя, полагая, что он неразрывно связан с шовинистическим и милитаристским прошлым страны. Потому в ряде школ учителя противятся исполнению этого гимна.

Если заглянуть в историю, то флаг, символизирующий восходящее солнце, использовался некоторыми феодальными кланами в далекой древности, более 700 лет назад. После «открытия Японии» в середине

XIX в. глава клана Сацума Симадзу Нариакира предложил использовать этот флаг в качестве национального.

Впервые «Хиномару» был использован как символ Японии во время посещения в 1860 г. США первым японским посольством. В Японии флаг с красным кругом на белом фоне впервые был вывешен на домах в Йокогаме 17 сентября 1872 г. по случаю открытия императором Мэйдзи первой железной дороги.

В январе 1870 г. был издан указ, определявший размер флага и диаметр «солнца». Гимн «Кимигаё» («Суверенное правление») был создан немецким музыкантом Францем Эккертом, который в 1878–1898 гг. возглавлял военно-морской оркестр Японии.

По просьбе министерства морского флота он отобрал из предложенных ему нескольких мелодий одну и осуществил ее инструментовку для исполнения традиционными японскими инструментами совместно с европейскими. Слова были взяты из сборника стихов «Кокинсю» первой четверти X в. («Собрание старых и новых песен»). Первые строчки гимна прославляют императора:

Государя век
Тысячи, миллионы лет
Длится пусть! Пока
Камешек скалой не стал,
Мхом не оброс седым!

(Перевод Н. И. Конрада)

Впервые гимн «Кимигаё» был исполнен в день рождения императора Мэйдзи в 1880 г.

Критики предложений о «повышении статуса императора» и определения в законодательной форме флага и гимна в качестве «национальных символов» полагают, что тем самым речь может идти об ущемлении демократического характера японского государства и придании ему «излишней националистической окраски».

По проекту поправок ЛДП в конституции планируется расширить полномочия главы правительства. Имеется в виду, что премьер-министр будет наделен полномочиями главнокомандующего «силами самообороны», которые в свою очередь будут впредь именоваться вооруженными силами. Он сможет объявлять чрезвычайное положение в стране, если Япония подвергнется вооруженному нападению, террористической атаке или в случае крупной природной катастрофы.

На отказ от пацифистской статьи проект не посягает, однако ее предлагается дополнить положением, сформулированным в том плане,

что отказ от войны как суверенного права не означает невозможности осуществлять право на самооборону, т.е. использовать свои вооруженные силы против агрессора, а также осуществлять право на коллективную самооборону.

Помимо уже упомянутых поправок конституции, которые находятся в центре дискуссий политических сил и общественности, встречаются и другие предложения, которые в случае принятия способны серьезным образом изменить принципы функционирования политической системы страны. Так, высказываются мнения о целесообразности избрания премьер-министра на всеобщих и прямых выборах, а также расширения полномочий главы правительства и кабинета министров в целом. Предлагается либо ликвидировать верхнюю палату, либо существенно сократить ее полномочия, одновременно расширив права палаты представителей. Немало предложений связано с проведением административно-территориального переустройства с тем, чтобы предоставить укрупненным регионам больше самостоятельности в решении вопросов местного значения.

Продолжающиеся дискуссии относительно целесообразности внесения поправок в конституцию свидетельствуют о том, что по прошествии более чем полвека со своего принятия **основной закон** конечно же **нуждается в определенной корректировке** с целью включения в него положений, соответствующих новым реалиям существования японского государства, его политической системы и общества, принимая, безусловно, во внимание весь послевоенный успешный опыт мирного, демократического развития страны.

Вместе с тем очевидно, что в случае начала процесса существенного пересмотра конституции неизбежно серьезное обострение внутривнутриполитической борьбы. В центре этого противостояния безусловно встанет важнейший вопрос о том, насколько необходимы и целесообразны те или иные поправки в основной закон и не приведут ли они в конечном итоге к тому, что вектор развития страны переключится на формирование либо нестабильного, либо авторитарного режима, ориентированного на использование силовых методов как во внутренней, так и внешней политике.

Контрольные вопросы

1. Особенности создания и содержания конституции 1889 г.
2. Факторы, повлиявшие на содержание конституции 1947 г.
3. Принципы народного суверенитета и статус императора в конституции 1947 г.
4. Отношение в Японии к ст. 9 конституции.

5. Основные права и свободы граждан, гарантированные в конституции 1947 г.
6. Проблема внесения изменений в конституцию 1947 г.

Рекомендуемая литература

История Японии. М.: ИВРАН, 1998. Т. I—II.

Латышев И. А. Конституционный вопрос в послевоенной Японии. М., 1959.

Мещераков А. Н. Император Мэйдзи и его Япония. М., 2006.

Панов А. Н. Революция Сёва. Модернизация Японии в послевоенный период (1945—1952). М., 2010.

Henderson Dan Fenno. The Constitution of Japan: Its First Twenty Years, 1947—1967. Seattle, University of Washington Press, 1969.

Takii Kazuhiro. The Meiji Constitution. International House of Japan, Tokyo, 2007.

ИНСТИТУТ ИМПЕРАТОРА И ЕГО МЕСТО В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

Согласно древним японским мифам «божественным» основателем императорской династии Японии является небесный принц Ниниги-но Микото, внук богини Аматаэрасу Омиками (Великая священная богиня, сияющая на небе), которая послала его на землю править населявшими ее богами и людьми.

От бабушки внук получил три регалии императорской власти — бронзовое зеркало, яшмовые подвески и меч, а также напутствия: «Освещай мир так же ярко, как это зеркало. Правь миром чудодейственным взмахом этих яшмовых подвесок. Покарай тех, кто не послушен тебе, потрясая этим божественным мечом». Зеркало хранится в главном синтоистском храме Исэ дзингу, яшмовые подвески — в императорском дворце в Токио, меч — в храме Ацута дзингу в Нагое. Они демонстрируются синтоистскими жрецами исключительно императору при проведении церемоний, связанных с его восшествием на престол.

Прибыв к месту назначения, принц первым делом женился на дочери «земного» принца Оямацуми принцессе Конохана-но-Сакуя-Химэ, которая родила принца Хо-но-Ори-но-Микото. Именно этот принц стал дедом первого «человеческого» императора **Дзимму (Божественный воин)**. Он со своими дружинами перешел с юга острова Кюсю на остров Хонсю, на равнину Ямато, где основал постоянную резиденцию — первую столицу страны в Касивара. Произошло это **11 февраля 660 г. до новой эры**. Эта дата и считается днем основания японского государства. С 1873 г. этот день стал именоваться Днем основания империи (*Кигэнсэцу*). После поражения Японии во Второй мировой войне

праздник был отменен, но в 1966 г. его восстановили под названием Годовщина основания государства (*Кэнкоку кинэнби*).

По преданию, император Дзимму скончался в 585 г. до новой эры в возрасте 127 лет. Что касается столицы государства, то после смерти императора каждый новый его преемник учреждал столицу в новом месте. Первая постоянная столица была основана в Нара в 710 г., затем в 794 г. столица была перенесена в Киото, где находилась до 1868 г.

В японской официальной исторической традиции считается, что начиная с императора Дзимму династическая императорская линия никогда не прерывалась, и потому **нынешний император Японии Акихито является сто двадцать пятым потомком** первого верховного правителя Японии.

Такова последовательность событий основания японского государства и императорской династии согласно первому литературно-историческому письменному памятнику «**Кодзики**» («Записки о делах древности»), составленному в 712 г. новой эры, а затем и более подробному летописному своду «**Нихон сёки**» («Анналы Японии») от 720 г. новой эры. В этих памятниках собраны и систематизированы мифы, устные предания, храмовые хроники, корейские и китайские источники, призванные обосновать божественность происхождения правящей династии.

Очевидно, что памятники-хроники не содержат полностью достоверные сведения о том, что происходило на японских островах в древнейшее время. В этой связи первые четырнадцать императоров, включая Дзимму, считаются «легендарными», а следующие за ними еще четырнадцать императоров относят к «историческим личностям», о которых есть упоминания в китайских и корейских хрониках. «Реальные императоры», т.е. те, о жизни которых есть достоверные факты, начинаются с двадцать девятого императора Киммэй (509–571 гг. н.э.).

Археологические исследования свидетельствуют о том, что ранние предки современных японцев в виде отдельных и разрозненных племен населяли южную и юго-западную части современной Японии, т.е. южную и северную части острова Кюсю задолго до VII в. до н.э. Однако в VII в. до н.э. в Японии нигде не было государственности, а везде господствовали первобытные отношения. Государство Ямато, по заключению историков, как японских, так и иностранных, появилось на рубеже III–IV вв. н.э. Тогда же произошло основание императорской династии.

Именование японских правителей «императорами» начиная с Дзимму вошло в обиход в XVIII в., когда в Европе появились империи и императоры. Конечно же Япония в древности, да и в более позднее время статусу империи не соответствовала. Однако титул «император» применительно к верховным правителям Японии прижился и широко используется, в том числе в научной литературе.

В далекие же времена вождь племени именовался **Окими (Великий господин)**, затем **Сумэра микото (Правящий господин)**. Титул **Тэнно (Небесный господин)** в отношении верховного японского правителя, если следовать тексту «Нихон сёки», впервые использовал принц-регент Сётоку в конце VI в. н.э. Этот титул подчеркивал божественность происхождения правителя и сакральную природу его власти. И в настоящее время глава японского государства, хотя формально этот статус и не закреплён за ним в конституции страны, на японском языке именуется **Тэнно хэйка (Его Величество небесный господин)**.

После «открытия» Японии европейцами в XVI в. они иногда именовали верховного японского правителя Микадо. Однако сами японцы словом Микадо (Божественные врата) обозначали не императора, а императорский двор.

Японские императоры не имеют фамилий. При рождении они получают имена, обычно символические, не имеющие аналогов у простых японцев (например, у нынешнего императора Акихито два сына — Нарухито и Фумихито). После кончины император получает посмертное имя, соответствующее девизу годов его правления. Так, император Хирохито именуется императором Сёва (император Просвещенного мира). Девиз годов правления нынешнего императора Хэйсэй — «Установление мира».

Система летоисчисления по годам правления императоров (*гэнго*) была законодательно закреплена в 1979 г. Император Дзимму не определил порядок престолонаследия от отца к сыну. Он предоставил своим потомкам право самим назначать преемников. В связи с этим вопрос о престолонаследии порождал большие неурядицы и смуту. Император, помимо первой жены, главной, имел еще двенадцать жен, дети которых за неимением прямого наследника могли занять престол. Сыновья этих жен регулярно оспаривали власть прямых наследников престола. На роль поставщика невест для императорского двора претендовали могущественные роды Сога, Фудзивара, Мононобэ, Минамото, Асикага.

После императора Дзимму на протяжении многих веков шли бесконечные войны за престол. В этой борьбе выдвинулся **род Фудзивара**, который в течение полутора веков (VII–VIII вв.) держал фактическую власть в своих руках. Обычно представительница рода Фудзивара становилась первой женой императора. Сын от этого брака объявлялся наследником престола, а отец императрицы делался регентом, в руках которого сосредотачивалась вся реальная власть. Традиция брать невесту из рода Фудзивара была нарушена только в 1959 г., когда наследный принц Акихито впервые в истории женился на простолюдинке.

В конце XII в. в Японии установилась система сёгунского правления, при которой реальная военная и политическая власть принадле-

жала крупнейшему в стране феодалу, признаваемому прочими князьями в качестве своего военачальника. Глава победившего рода, получив от императора титул Сёгун (Великий полководец), тем самым узаконивал свое главенствующее положение в системе государственной власти.

При такой системе императору воздавались почести, его называли Небесным господином, Сыном неба, но на самом деле он был лишь церемониальной фигурой. Чтобы гарантировать свое господство, сёгуны нередко побуждали императоров, достигших определенного возраста, уходить в монастырь, а на их место возводили на престол малолетних наследников. Сёгуны при такой системе были фактически владыками, хотя считалось, что они лишь исполняют волю императора. Попытки некоторых императоров вернуть политическую власть жестко пресекались. В XIV в. император Годайго начал войну против рода Ходзё, однако проиграл и был лишен престола.

При сёгунате Токугава (1603–1867 гг.) были изданы указы, регламентировавшие все стороны жизни императорского двора и придворной аристократии. Император не имел никаких реальных политических прав. Экономически он также зависел от сёгуна, который утверждал достаточно скромный бюджет императорского двора, в связи с чем императорский двор постоянно находился в стесненном материальном положении. Император жил в своем дворце в Киото фактически в изоляции, так как феодалам-даймё запрещалось посещать этот город. Подданные могли видеть императора только два раза в год, весной и осенью, когда он в крытой карете, запряженной быками, объезжал храмы в окрестностях столицы.

Сёгуны вмешивались и в вопросы престолонаследия. Основатель Токугавского сёгуната Иэясу в нарушение традиций, согласно которым императоры выбирали себе жен среди пяти придворных фамилий, настоял на том, чтобы император Гомидзуно в 1620 г. женился на его внучке. Впоследствии он отрекся от престола в пользу своей малолетней дочери, которая приходилась Иэясу правнучкой. Она находилась на троне в 1629–1643 гг. под именем императрицы Мэйсё.

В японской императорской династии было десять императриц. Последняя — Госакурамати — находилась на троне в 1762–1771 гг. 11 февраля 1889 г., т.е. в День основания государства, был принят закон об императорском доме, согласно которому императором мог быть только мужской потомок по мужской линии императорской фамилии. Правление императриц было решено считать «редкими исключениями», не создающими прецедента для появления когда-либо в будущем во главе императорского трона особ женского пола.

История Японии свидетельствует о том, что на протяжении многих столетий за редчайшими исключениями императоры, будучи лишен-

ными каких-либо значимых административных прерогатив, **не имели возможности оказывать влияние на принятие политических решений, на осуществление мер по управлению страной.**

Не случайно иностранцы долгое время считали сёгунов императорами Японии. Американский консул Таусенд Гаррис, вручая в ноябре 1857 г. сёгуну Иэсада Токугава верительные грамоты от Президента Соединенных Штатов, обратился к нему со словами: «Ваше Величество! Для меня большая честь занять высокий и важный пост полномочного посла Соединенных Штатов при дворе Вашего Величества».

Роль императора в государственной системе страны шаг за шагом выкристаллизовывалась в качестве сакрально-символической фигуры — прямого потомка богини солнца Аматэрасу, Сына неба. Император выполнял функции верховного священнослужителя — жреца самобитной религии японского народа **Синто (Путь богов)**.

Синтоизм хотя и принято называть религией, но его отличия от других вероучений—религий значительны. В Японии не было термина, эквивалентного термину «религия», применявшемуся в западных странах. Употреблялся термин «синдзи» — верование, т. е. вера в богов. Синтоизм как верование не имеет ни основателя, ни канонического писания. Объектами синтоистского культа являются божества, участвовавшие в сотворении мира, включая Японию. Они в соответствии с этим верованием правили небом, землей и подземным миром. Многие божества-духи (ками) населяли деревья и камни, которые в этой связи и в настоящее время обвязывают веревкой из рисовой соломы, что гарантирует им статус священного места и отпугивание злых духов. Эти божества-духи выступают покровителями живущих недалеко от этих мест японцев. Но в основном боги «обитают» в синтоистских святилищах-храмах (дзингу), непременным атрибутом которых являются тории — врата. Объектами синтоистского культа считаются и явления природы, а также души усопших, включая души предков — покровители семей, родов.

В представлении подавляющего большинства населения император посредством своего общения с небесными божествами, в том числе путем отправления религиозных обрядов в их честь, обеспечивал покровительство страны с их стороны. В этом японцы видели основное предназначение императорской власти.

В 1868 г. сёгунат Токугава потерпел поражение в борьбе за власть со своими противниками, возглавлявшимися кланами Сацума и Тёсю, которые выступили за реставрацию императорского правления. Вос-

шедший на трон император Муцухито сыграл важную роль в проведении радикальных политических и социально-экономических реформ, открывших путь капиталистического развития и ускоренной модернизации практически всех сфер японского общества. Прерогативы императора в системе государственной власти были подробно определены в **конституции 1889 г.**, которая предоставляла главе японского государства права верховной власти. Одновременно за императором были не только сохранены, но и получили форму государственного ритуала его обязанности в качестве первосвященника Синто.

Главные синтоистские постулаты о «божественности» императора, об уникальности японского народа, созданного богами, и о его «великой миссии» были использованы после восстановления императорской власти в 1868 г. для обоснования шовинистической, агрессивной политики Японии, приведшей страну к развязыванию захватнических войн на Дальнем Востоке и в конечном итоге к полному ее краху.

Нынешний статус императора в системе государственных органов страны, его роль в политической и общественной жизни японского общества определился после поражения Японии во Второй мировой войне и был закреплён в **конституции 1947 г.** Процесс выработки решений по судьбе конкретно императора Хирохито, возглавлявшего трон в период проведения Японией агрессивно-экспансионистской политики начиная с вторжения в Китай в 1931 г. и до капитуляции Японии 15 августа 1945 г., а также по сохранению или ликвидации монархической формы правления заслуживает подробного рассмотрения, поскольку позволяет лучше понимать нынешние прерогативы императорской власти.

На заключительном этапе войны с японским агрессором в руководстве США не было единства мнений по одному из ключевых вопросов послевоенной политики в отношении Японии. В Вашингтоне шла дискуссия о том, каким государством должна стать Япония, включая форму правления — республиканскую или монархическую, и конкретно — какой будет судьба императорской династии.

Достаточно широко, особенно среди видных представителей военного командования и дипломатов, было распространено мнение, что требование ликвидации императорской системы ожесточит сопротивление японцев, что вызовет дополнительные американские потери, а при оккупации может послужить причиной развертывания партизанской войны, после завершения же оккупации не будет препятствовать возрождению монархии. Более того, заместитель государственного секретаря, бывший посол США в Японии Дж. Грю публично утверждал, что японский император является человеком «умеренных политических взглядов, сторонником конституционализма» и даже «пацифистом», но не имевшим возможности противостоять милитаристам.

Вместе с тем в США было немало и противников сохранения в Японии императорской системы. Многие ведущие деятели республиканской партии, выступая принципиально против монархического правления, считали, что ликвидация монархии послужит хорошим уроком для японцев, которые таким образом смогут познать преимущества республиканского строя. Руководство Государственного департамента во главе с госсекретарем К. Хэллом, указывая на ответственность императора за развязывание войны против США, высказывалось за его заключение в тюрьму, но одновременно полагало целесообразным сохранить монархическую систему правления и использовать ее в интересах достижения целей предстоящей оккупации.

Опросы американского общественного мнения свидетельствовали о том, что две трети американцев выступили за наказание японского императора, и лишь незначительная часть опрошенных не возражала против использования его оккупационными властями.

Расхождения во мнениях между отдельными группами руководства США относительно личной судьбы императора, а также императорской системы послужили причиной того, что, хотя в принятой 26 июля 1945 г. в Потсдаме американо-британо-китайской декларации условия капитуляции Японии определялись как безоговорочные, эти вопросы были обойдены молчанием.

Правящие круги Японии понимали, что Потсдамская декларация ставит вопрос об определенных изменениях в системе управления страной, так как в ней содержался пункт о том, что «навсегда должны быть устранены власть и влияние тех, которые обманули и ввели в заблуждение народ Японии, заставив его идти по пути всемирных завоеваний». В этой обстановке был принят курс на защиту «национального государственного строя» (*кокутай годзи*), под чем подразумевалась борьба за сохранение императора и императорской системы в качестве ключевого элемента обеспечения незыблемости существующего государственного устройства. Поэтому было принято решение согласиться с положениями о капитуляции, изложенными в Потсдамской декларации, при «условии, что указанная декларация не содержит никакого требования, которое затрагивает prerogативы Его Величества как суверенного правителя».

В ответ на такое согласие на капитуляцию, отнюдь не безоговорочное, союзные державы уточнили, что «с момента капитуляции власть императора и японского правительства в отношении управления государством будет подчинена Верховному главнокомандующему союзных держав...» и что «форма правительства Японии в конечном счете будет в соответствии с Потсдамской декларацией установлена свободно выраженной волей японского народа». Такое уточнение судьбы импера-

тора вызвало недовольство у части правящей верхушки Японии, особенно среди представителей придворной аристократии и военных.

Только личное выступление императора на совещании японского руководства 14 августа 1945 г. в пользу принятия Потсдамской декларации преодолело сопротивление сторонников «продолжения борьбы даже целой сотни миллионов жизней». На совещании император подчеркнул, что именно в случае продолжения войны «национальная государственность будет уничтожена и народ погибнет». По мнению многих японских исследователей, своим выступлением в пользу согласия на капитуляцию император продемонстрировал перед союзными державами, что он пользуется властью и авторитетом, его решение о прекращении боевых действий спасает жизни не только многих японских солдат, но и солдат армий союзников, и не в интересах стран-победительниц отказываться от его услуг при проведении оккупационной политики.

С целью доказать эффективность императорской власти и готовность императора сотрудничать с союзными державами император впервые в японской истории лично выступил 15 августа по радио с обращением к японскому народу по случаю окончания войны. 17 августа император отдал приказ вооруженным силам сложить оружие и назначил главой правительства своего родственника принца Хигасикуни. Одновременно через средства массовой информации была развернута кампания, направленная на то, чтобы вывести императора из-под критики и возложение на него ответственности за войну и бедствия, которые она принесла японскому народу. Вся вина за национальную катастрофу перекладывалась на японский народ, который «не приложил достаточно усилий для победы в войне».

В то же время в японских придворных кругах и в министерстве иностранных дел высказывалось мнение, что в интересах сохранения императорской системы как основы «национального государственного строя» можно было бы «пожертвовать» императором. По их замыслу, «взяв ответственность перед предками и народом за все, что произошло», Хирохито должен был оставить трон, передать его своему 12-летнему сыну принцу Акихито и назначить регентом своего брата принца Титибу. В пользу этого высказывались младшие братья императора — принцы Микаса, Такамацу, Титибу, лорд-хранитель печати К. Кидо.

Однако сам Хирохито не соглашался оставить трон. Более того, были предприняты контрмеры против подобных настроений. 12 октября принц Ф. Коноэ сообщил журналистам, что Хирохито знает о существовании позиции в пользу его отречения от престола, но закон «Об императорском дворе» не предусматривает возможности отречения.

После начала оккупации Японии американскими войсками события стали развиваться таким образом, что японским правящим кругам удалось не только вывести из-под удара императора Хирохито, но и обеспечить сохранение монархии. Между тем первоначально среди сотрудников Штаба оккупационных войск, осуществлявшего руководство программой реформ по демилитаризации и демократизации Японии на первом этапе оккупации, преобладали настроения в пользу «наказания императора за руководство милитаристской, агрессивной Японией и ликвидации монархии». На наказании японского монарха настаивали широкие круги американской общественности. 18 сентября 1945 г. в Сенат США была внесена резолюция с призывом судить императора Японии Хирохито как военного преступника.

Советское руководство заняло в отношении судьбы императора выжидательную позицию. Хотя политически и идеологически Советский Союз был противником монархического строя, тем не менее в Москве было принято решение по собственной инициативе «не ставить включение в число обвиняемых императора Хирохито».

Генерал Д. Макартур, возглавлявший Штаб, был поначалу настроен проводить в отношении императора жесткий курс. Однако затем его позиция претерпевает изменения. Определенную роль сыграл визит императора Хирохито к Верховному главнокомандующему оккупационными войсками. В иные времена было невозможно представить даже теоретически подобный шаг со стороны главы японского государства. Тем не менее император 27 сентября 1945 г. посетил Д. Макатура в Штабе оккупационных войск и тем самым продемонстрировал готовность подчиняться власти Верховного главнокомандующего и намерение лояльно сотрудничать с оккупационными властями. На Д. Макатура встреча с императором произвела благоприятное впечатление, и вскоре он сообщает в Вашингтон о том, что не видит необходимости в изменении положения императора.

А после заявления императора 1 января 1946 г. о том, что императорская династия не имеет божественного происхождения, Д. Макартур начал утверждать, что «этим заявлением император ясно показывает, что выполняет руководящую роль по демократизации своего народа». В том первом в истории страны новогоднем обращении к нации, которое стало именоваться как **«декларация о человеческой сущности»** (*«нингэн сэнгэн»*), **император Хирохито заявил, что император не является «живым божеством»** (*«акицу миками»* — **«воплощенный бог»**), а императорская династия не имеет «божественного происхождения». «Связи между мной и моим народом, — говорилось в обращении, — всегда складывались на основе взаимного доверия и привязанности.

Они не зависели только от легенд и мифов. Не жидились они и на ложной концепции, что японцы превосходят все остальные расы и им суждено править миром».

Следует отметить, что глубоко укоренившаяся в сознании японского народа «особая роль монарха» как «посланца неба», а также активная пропагандистская кампания о «великодушии императора» способствовали поддержанию в японском обществе настроений в пользу сохранения императорской системы и продолжения правления императора Хирохито. Среди многочисленных политических партий, развернувших свою деятельность после капитуляции, только коммунистическая партия предлагала отказаться от императорской формы правления и создать Японскую народную республику. Все другие политические партии — а их, учитывая самые мелкие, насчитывалось 363 — в своих программных документах в различных вариациях высказывались за сохранение императорской системы. На этом фоне в новой конституции Японии было зафиксировано сохранение монархии, при том, что роль императора определяется в качестве **«символа японской нации и единства японского народа»**.

Формирование нового образа «народного монарха» началось сразу после принятия конституции 1947 г. Стали практиковаться поездки императора по стране, его встречи — общение с простыми японцами. Уже в 1947 г. император Хирохито посетил Хиросиму, затем последовали поездки по различным префектурам. Хирохито охотно посещал спортивные мероприятия, праздники. С октября 1951 г. император стал присутствовать на мероприятиях по случаю Дня физкультуры, с апреля 1952 г. — во Всеяпонском празднике посадки деревьев, с мая 1952 г. — во Всеяпонской церемонии поминовения погибших на войне, являющейся одним из основных обрядов синтоизма. Широкое освещение получили посещение императором главного синтоистского храма Исэ, а также посадка риса и уборка его урожая императором на небольшом участке на территории его резиденции в Токио, что имеет важный ритуальный смысл согласно традициям Синто. Участие императора в синтоистских ритуалах, которое, как подчеркивается, осуществляется им в качестве частного лица, свидетельствует о том, что он фактически продолжает отправлять обряды как первосвященник национальной религии Японии, как хранитель традиционной духовной культуры.

С середины 1950-х годов в начальных и средних школах Японии министерством просвещения было введено в обязательном порядке изучение материалов об императоре как символе единства нации. Затем в учебные материалы были включены мифы об основании японского государства, о «божественном происхождении» императорской династии.

Принятые шаги по внедрению в политическую жизнь страны нового образа императора способствовали восстановлению и упрочению его авторитета в японском обществе. Были предприняты, хотя и не столь активно, поездки императора за рубеж (в Европу в 1971 г., в США в 1975 г.).

После кончины 7 января 1989 г. императора Хирохито в возрасте 87 лет, который был похоронен в соответствии с синтоистскими ритуалами, на престол вступил его сын, 55-летний *Акихито*. Церемония занятия трона осуществлялась по синтоистским канонам, но по решению правительства проводилась как государственный акт. Некоторые представители политических партий, в том числе социалистической и коммунистической, на первую аудиенцию у нового императора не явились, мотивируя свой отказ тем, что синтоистский ритуал сочетался с государственным актом в нарушение конституции.

В ходе церемонии престолонаследия, включавшей первый прием императором высокопоставленных должностных лиц и провозглашение перед ними своего «занятия трона», император Акихито выступил с речью, в которой подчеркнул свое желание вместе со всем японским народом соблюдать конституцию, в которой провозглашается отказ Японии от войны на вечные времена, а император определяется как «символ государства и единства». Уже своими первыми шагами новый император дал понять, что не только будет продолжать действовать по примеру своего отца, но и намерен стать «еще ближе к народу».

Свою первую речь на церемонии престолонаследия император Акихито произнес не на церемониальном, а на обычном языке. Стал создаваться образ нового императора — неотягощенного негативным грузом довоенного прошлого, представителя демократической, миролюбивой, открытой Японии.

Формированию такого восприятия императора Акихито в Японии и за рубежом способствовал ряд факторов. Будучи крон-принцем, он 6 апреля 1959 г. женился не на представительнице аристократических кровей, как того требовали традиции, а на «простой девушке» — дочери владельца крупной мукомольной компании Сёда Митико. Это событие вызвало весьма позитивный резонанс в японском обществе. Вместе с женой Акихито несколько изменил уклад жизни в императорской семье. Они сами воспитывали своих детей — двух сыновей и дочь, не отдавая их на попечение нянек и гувернеров.

Воспитание самого Акихито также отличалось от воспитания его августейших предков, которые обучались в изоляции специально приглашенными японскими наставниками. Сначала Акихито учился в школе для детей из аристократических семей, а затем со сверстниками «обычного происхождения». Более того, во время американской

оккупации у наследного принца была и американская наставница — Элизабет Грей Вайнинг, которая помогала ему в изучении английского языка и западной культуры. Считается, что во многом благодаря ее влиянию императора Акихито отличает приверженность открытой, демократической и пацифистской монархии.

В отличие от своего отца император Акихито активно совершает официальные визиты, посетив почти 50 стран. Продолжил он и поездки в японские префектуры. Его отец император Хирохито долгое время не решался посетить остров Окинава, опасаясь, что ему придется столкнуться с негативным отношением к нему в связи с тем, что во время войны десятки тысяч мирных жителей погибли в период боевых действий, причем японские военные нередко заставляли их кончать жизнь самоубийством, чтобы не попасть в плен американцам. В противоположность этому император Акихито отважился посетить в 2005 г. даже остров Сайпан, где жертвы среди мирного населения были особенно значительными, и проявил уважение к памяти погибших.

Император Хирохито, конечно же не без «подсказки» правительства, воздерживался от упоминаний, а тем более принесения извинений за агрессивные действия и жестокое обращение с военнопленными и мирными жителями, которые совершила японская императорская армия в период Второй мировой войны. В этой связи антияпонские настроения сохраняются в ряде европейских стран, особенно в Голландии, поскольку более 140 тыс. голландских солдат и гражданских лиц были помещены в лагеря для военнопленных в бывших голландских колониях, многие из которых там и погибли от жестокого обращения.

Император Акихито скорректировал свои оценки событий военного времени. В октябре 1991 г. во время визита в Японию королевы Нидерландов Биатрикс, а затем и в ходе своего визита в мае 2000 г. в Гаагу император Акихито говорил о том, что указанные события его «очень опечалили» и что «надо сделать усилия для укрепления мира, чтобы подобное не повторилось».

О своей приверженности миру император Акихито высказывался неоднократно. В 2009 г. накануне 20-й годовщины восхождения на трон он, выразив озабоченность тем, что люди забывают о войне, отметил необходимость «не забывать уроков 60 лет эры Сёва», «об огромных жертвах» и передавать все это тем, кто родился после войны. «Важно для всех стран, — сказал он, — сотрудничать и продолжать действовать вместе, чтобы люди могли взаимно радоваться миру и процветанию».

График активности императора весьма насыщен. Ежегодно он посещает или участвует более чем в 200 мероприятиях. Среди них: открытие сессий парламента, прием вновь назначенного главы правительства

и его членов, вручение государственных наград, встречи с получившими новые назначения японскими послами, прием верительных и отзывных грамот от иностранных послов, прием глав государств и правительств, видных политических деятелей зарубежных стран.

Так, в мае 2000 г. император впервые в истории российско-японских отношений удостоил аудиенции Патриарха Московского и Всея Руси Алексия II.

Император и императрица незамедлительно откликаются на трагические события в стране, связанные с природными катастрофами, повлекшими человеческие жертвы. Они неоднократно посещали места временного проживания беженцев после стихийного бедствия и аварии на АЭС Фукусима в марте 2011 г., выражали сочувствие и поддержку пострадавшим.

В настоящее время император и императрица пользуются большим уважением в широких слоях японского общества, и в стране практически отсутствуют сторонники не только отказа от императорской династии, но и внесения каких-либо значимых изменений в нынешний статус императора. В целом превалирует мнение, что институт императора ныне «гармонично сочетается с принципом народного суверенитета».

Вместе с тем в отличие от европейских монархов император и императрица Японии, а также члены императорской семьи продолжают сохранять дистанцию, отделяющую их от «простых японцев», и стремятся не допускать «чрезмерной публичности» своей официальной и частной деятельности. За соблюдением этого весьма жестко следит Управление императорского двора.

Единственная проблема, которая активно обсуждалась в конце 90-х годов прошлого века и в первые годы XXI столетия, проистекала из того факта, что у наследного принца Нарухито и его супруги принцессы Масако, дочери видного японского дипломата Овада Хисаси, после свадьбы в июне 1993 г. до декабря 2001 г. не было детей. По закону об императорском доме от 16 января 1947 г. императорский престол наследуется исключительно мужчинами по мужской линии императорской династии (повторение закона об императорском доме 1889 г.).

Когда 1 декабря 2001 г. у крон-принца и его супруги родилась дочь, принцесса Айко, стал вопрос о возможности изменения закона с тем, чтобы японский трон могла занять женщина. В связи с тем, что по состоянию здоровья супруга крон-принца вряд ли могла иметь других детей, а у младшего сына императора Акихито были две дочери, тема престолонаследия по женской линии была обсуждена правительственной группой экспертов. В докладе, представленном в октябре 2005 г.

этой группой, содержалась рекомендация изменить Закон об императорском доме таким образом, чтобы отменить принцип права наследования только по мужской линии и ввести принцип наследования по первородству. Начал готовиться соответствующий законопроект.

Однако в 2006 г. младший брат принца Нарухито принц Фумихито стал в третий раз отцом — родился мальчик, принц Хисахито, который в будущем имеет больше шансов взойти на японский престол, чем принцесса Айко.

На настоящий момент по Закону об императорском доме кронпринц Нарухито как старший сын императора Акихито является первым претендентом на титул 126-го императора Японии. Он родился 23 февраля 1960 г. В 1983—1985 гг. учился в Англии, в Мёртон-колледже, Оксфорд. Имеет ученую степень магистра исторических наук, полученную в Университете Гакусюин в 1988 г. Принц занимается благотворительной деятельностью (почетный вице-президент Японского Красного Креста с 1994 г., член Международного олимпийского комитета с 1998 г.), регулярно представляет японский императорский двор на различных международных мероприятиях, особенно тех, где предусматривается участие членов иностранных монархий.

Контрольные вопросы

1. Происхождение японской императорской династии: мифы и реальность.
2. Роль императора Японии в политической жизни Японии после восстановления монархического правления в 1868 г.
3. Определение судьбы императорского правления в Японии после поражения Японии во Второй мировой войне.
4. Особенности «императорского стиля» императора Акихито и отношение в Японии к монархии.
5. Проблема престолонаследия в современной Японии.

Рекомендуемая литература

- Бикс Герберт.* Хирохито. Создание современной Японии. М., 2002.
- Молодяков В. Э., Молодякова Э. В., Маркарян С. Б.* История Японии XX века. М., 2007.
- Накорчевский А. А.* Япония. Синто. СПб., 2000.
- Оно Сокё, Като Гэнти.* Национальная религия японцев Синто. М., 2008.
- Сигрейв Стерлинг и Пегги.* Династия Ямато. М., 2005.
- Сила-Новицкая Т. Г.* Культ императора в Японии. Мифы, история, доктрины. М., 1990.
- Fujitani T.* Splendid Monarchy. Berkeley, University of California Press, 1996.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЯПОНСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Система парламентаризма в Японии базируется на заложенном в конституции **принципе народного суверенитета**. В преамбуле конституции 1947 г. сказано: «Мы, японский народ, провозглашаем, что суверенная власть принадлежит народу». Эта власть осуществляется через высший законодательный орган страны — парламент, который формируется из депутатов, избранных народом на основе всеобщего и равного избирательного права.

Согласно ст. 41 конституции Японии **«парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом страны»**. Японская система парламентаризма исповедует идею разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной. В соответствии с конституцией **парламент в Японии имеет следующие прерогативы**: принятие законов, резолюций и государственного бюджета, внесение изменений в конституцию (при условии получения необходимого большинства голосов избирателей в ходе последующего референдума), ратификация международных договоров, назначение премьер-министра, принятие вотумов недоверия правительству, обсуждение и изучение положения в стране, решение вопроса о высших кадровых назначениях, а также ответственности членов Верховного суда (суд импичмента) и других высших государственных чиновников.

На парламент возлагаются также некоторые особые (специальные) полномочия, присущие ему как высшему законодательному органу власти: введение в стране, а также в районах стихийных бедствий чрезвычайного положения, одобрение использования «сил самообороны», учреждение на местах органов административного управле-

ния, назначение членов центральной избирательной комиссии, и т.д. Наконец, парламент несет функцию трибуны для обсуждения вопросов государственного управления.

4.1. Структура японского парламента

Японский парламент **двухпалатный**: он состоит из палаты представителей (нижней палаты) и палаты советников (верхней палаты).

В соответствии с первоначальным проектом основного закона, который был разработан в Правительственной секции при Штабе оккупационных войск США в Японии, высший законодательный орган Японии должен был стать однопалатным. В основе такого подхода лежали чисто прагматические соображения: в Японии отсутствовала многонациональность населения, порождающая необходимость особой системы национального представительства в парламенте. Не сложились в Японии и принципы федерализма, в соответствии с которыми отдельные административно-территориальные единицы, образующие федерацию, должны иметь равное представительство в высшем законодательном органе вне зависимости от численности населения. В то же время прямые и равные выборы в однопалатный парламент, по мысли американских экспертов, способствовали бы становлению в стране прямой народной демократии в большей степени, чем при его более сложной многопалатной структуре. Наконец, однопалатный парламент более практичен и прост в управлении, требует меньше затрат на свое содержание и техническое обеспечение.

Предложенный оккупационными властями проект, однако, вызвал резко негативную реакцию японской стороны. Отказ от верхней палаты, как ни логично он был обоснован, означал, по мнению тогдашнего японского руководства, что законодательный процесс окажется подвержен риску, связанному с дополнительной нестабильностью политической конъюнктуры и излишним радикализмом в среде депутатского корпуса. Палата советников мыслилась как «институт здравого смысла», призванный восполнить присущие нижней палате системные недостатки.

Присутствовали в идее двухпалатности и следующие соображения. Верхнюю палату с самого начала предполагалось частично избирать на иной, нежели нижнюю, основе — по общенациональному избирательному округу. Избранные в нем депутаты, как предполагалось, будут в большей степени озабочены не служением интересам избирателей своего округа, а решением задач общегосударственного значения.

Менее подвержены такие депутаты и колебаниям политической конъюнктуры, например, в связи с проведением парламентских выборов, которые в нижней палате проходят существенно чаще, чем в верхней. Наконец, через общенациональный округ больше шансов для прохождения в парламент имели бы широко известные в стране деятели культуры, науки и искусства — популярные артисты, ученые, журналисты, которые по ряду причин рисковали проиграть в местных округах.

Палаты японского парламента независимы друг от друга и равноправны. Отношения между ними описываются категориями взаимозависимости и взаимодополняемости. Эти отношения обеспечиваются наличием процедурного требования прохождения законопроекта через обе палаты парламента, а также принципом одновременности работы палат.

Палаты японского парламента независимы. **Независимость палат** подразумевает право каждой из них самостоятельно устанавливать собственные процедурные правила и требования внутреннего распорядка. Например, палаты сами выбирают себе спикеров и иных должностных лиц, определяют для себя продолжительность сессии и периодичность работы, меры наказания для провинившихся депутатов и т.д. Палаты обладают рядом одинаковых прерогатив, таких как обсуждение ситуации в стране, принятие резолюций, рассмотрение петиций и прошений, проведение расследований в отношении деятельности правительственных органов.

Вместе с тем между палатами парламента наблюдаются и принципиальные различия, касающиеся численного состава, механизмов формирования, срока полномочий, процедуры работы, а также сферы компетенции. Прежде всего палаты **неравноценны по своему количественному составу**: в палате представителей 480 депутатов, в палате советников — 242. **Срок полномочий** депутатов нижней палаты составляет четыре года, верхней — шесть лет. К тому же нижняя палата, в отличие от верхней, может быть распущена досрочно (в реальности в послевоенный период с учетом досрочных выборов срок полномочий палаты представителей составлял в среднем около 2,5 года). **Отличаются палаты и по методам формирования** (разный возрастной ценз в отношении как активного, так и пассивного избирательного права, разная система выборов).

Палата представителей имеет ряд преимуществ в **законодательных полномочиях**. Так, при несовпадении мнений палат законопроект обретает форму закона, если при повторном рассмотрении нижней палатой он получает там более двух третей голосов (в отношении международных договоров и вопросов государственного бюджета достаточно простого большинства). Если законопроект задерживается в палате со-

ветников более чем на 60 дней (30 дней в отношении международных договоров и государственного бюджета), он считается отвергнутым верхней палатой, после чего проект возвращается для повторного голосования в палату представителей.

К числу важных prerogatives палаты представителей относятся предоставленное ей право **назначения премьер-министра**, который может быть выдвинут только из ее состава, а также оговоренное в ст. 68 конституции требование к премьер-министру при формировании кабинета министров опираться преимущественно на депутатский корпус парламента. Этой же палате принадлежит **прерогатива вынесения вотума недоверия правительству**. Таким образом, именно на палату представителей ложится основная часть ответственности парламента за контроль над исполнительной властью.

Только она имеет prerogatives **созыва чрезвычайной сессии, утверждения проекта государственного бюджета и ратификации международных договоров** (последние две prerogatives оформлены в виде вышеуказанного процедурного преимущества над палатой советников). Последнее обстоятельство имеет особое значение с той точки зрения, что принятие государственного бюджета является наиболее важной функцией японского парламента. По сути именно требования бюджетного цикла (новый финансовый год начинается в Японии с 1 апреля) определяют сроки и продолжительность обычной парламентской сессии, которая должна завершить свою работу до конца марта.

В то же время недооценивать значение палаты советников было бы неправильным. Во-первых, для принятия **поправок к конституции** требуется **квалифицированное большинство обеих палат**, а не только палаты представителей. Иными словами, изменение конституции без решения палаты советников оказывается невозможным. Поэтому верхняя палата выступает в качестве института, придающего конституционному строю Японии дополнительную стабильность.

Во-вторых, кабинет министров, согласно ст. 66 конституции, несет **коллективную ответственность перед всем парламентом, а значит, и перед палатой советников**. Таким образом, палата советников участвует в реализации важнейшей функции контроля законодательной власти над исполнительной, на которой основывается доктрина разделения властей.

В-третьих, заблокированный палатой советников законопроект требует для своего принятия **квалифицированного большинства в нижней палате**, если речь не идет о бюджетных вопросах и международных договорах. Поскольку за всю послевоенную историю страны случаи, когда правящая партия или коалиция располагала более чем двумя третями голосов в нижней палате, можно пересчитать на пальцах одной

руки, верхняя палата практически всегда оказывает ключевое влияние на ход законодательного процесса.

В-четвертых, палата советников, как уже отмечалось, **не подлежит роспуску**. Депутаты верхней палаты гарантированно получают шестилетний мандат. Это заставляет их в большей степени думать об общенациональных интересах и долгосрочных государственных программах. Поэтому палата советников в соответствии со своим статусом более устойчива к колебаниям политической конъюнктуры.

По конституции в случае роспуска нижней палаты прекращает свою работу и верхняя, однако при чрезвычайных обстоятельствах премьер-министр может созвать палату советников на чрезвычайную парламентскую сессию. Дело в том, что по конституции выборы в палату представителей должны быть проведены в течение 40 дней после ее роспуска, а созывается новый ее состав в 30-дневный срок после выборов. Таким образом, в работе парламента неизбежно образуется 70-дневный перерыв. Проведенная в этот период чрезвычайная сессия парламента с участием депутатов верхней палаты является механизмом законодательного реагирования системы государственной власти на чрезвычайные обстоятельства — стихийные бедствия, техногенные катастрофы, обострение международной обстановки и т.д. Следует учесть, однако, что принятые в момент роспуска нижней палаты решения парламента, хотя и вступают в силу немедленно с момента их принятия, утрачивают силу закона, если в десятидневный срок после созыва очередной сессии не проходят утверждение нижней палатой.

Особенно наглядно значение верхней палаты проявляется в периоды, когда оппозиция завоевывает на выборах в нее большинство мест. Ситуация, когда палаты парламента контролируются оппонирующими друг другу политическими силами, получила на местном сленге название *нэдзирэ коккай* («перекрученный парламента»). Методично отвергая законопроекты, присланные из палаты представителей, палата советников становится мощным и эффективным орудием борьбы оппозиции с «диктатом» правительства. Судьба законодательного процесса оказывается в этом случае в зависимости от способности правящей партии находить общий язык с оппозицией. Типичная ситуация «перекрученного парламента» возникла в Японии в 2007 г., когда большинство в верхней палате завоевала ДПЯ, заставив сформированный либерал-демократами кабинет скорректировать политику по вопросам участия Японии в антитеррористической коалиции. Через три года ситуация поменялась на прямо противоположную: правящая Демократическая партия Японии утратила большинство в верхней палате, в результате чего ей пришлось идти на крупные программно-политические уступки ЛДП.

Значение палаты советников подтверждается и тем обстоятельством, что неудача на выборах в нее партии, имеющей большинство в нижней палате, нередко приводила к отставке главы кабинета министров. Это произошло, в частности, в 1989 г., когда с поста премьер-министра ушел лидер ЛДП С. Уно, а также в 1998 г. (отставка Р. Хасимото). Сильно пошатнулось и положение кабинета Н. Кан после неудачных для ДПЯ выборов в палату советников летом 2010 г.

Если мнения палат разделяются, для выхода из кризиса созывается **согласительная комиссия**. Она собирается в обязательном порядке, если у палат различные мнения по тем вопросам, в отношении которых палата представителей имеет приоритет: бюджет, кандидатура премьер-министра, заключение международных договоров. В отношении прочих пунктов расхождений палат согласительная комиссия созывается только по требованию нижней палаты. В состав комиссии входят десять депутатов правящей партии (коалиции) от палаты представителей и десять депутатов от оппозиции в палате советников. Председатель комиссии выбирается жребием. Решение согласительной комиссии не может подвергнуться поправкам со стороны палат. Оно считается принятым, если утверждается на пленарных заседаниях каждой из палат.

На практике случаи несовпадения мнений палат происходят, например, по кандидатуре премьер-министра или по принципиальным законопроектам, когда в верхней палате большинство имеет оппозиция. В период существования «системы 1955 г.», когда Либерально-демократическая партия удерживала в обеих палатах устойчивое большинство, созыв согласительных комиссий не требовалось. Однако даже в условиях «перекрученного парламента» созыв согласительной комиссии является далеко не единственным способом урегулирования спорных вопросов.

4.2. Принципы работы парламента

Принцип ответственности высшей исполнительной власти перед законодательной

В соответствии с **доктриной разделения властей** высшая исполнительная власть в Японии несет конституционную ответственность перед законодательной. Премьер-министр страны, являющийся главой исполнительной власти, выбирается парламентом из числа депутатов нижней палаты. Кроме того, формирование кабинета министров долж-

но производиться его главой при преимущественной опоре на кадровый состав депутатского корпуса.

Принцип ответственности исполнительной власти перед законодательной также проявляется в том, что нижняя палата имеет право вынести правительству **вотум недоверия**. В этом случае имеется два способа выхода из политического кризиса. Во-первых, кабинет министров в течение десятидневного срока может уйти в полном составе в отставку. В этом случае старый состав палаты выбирает нового премьер-министра, который формирует новое правительство. Однако на деле обычно реализуется второй сценарий: глава кабинета в десятидневный срок после принятия вотума распускает нижнюю палату парламента и назначает внеочередные парламентские выборы. Тогда премьер-министр выбирается уже новым составом нижней палаты.

Имеющееся у премьер-министра **право роспуска нижней палаты** никак не обусловлено вотумом недоверия и может быть реализовано в любой наиболее удобный для правящей партии момент времени. В период монопольного правления ЛДП ее лидеры нередко проводили досрочные парламентские выборы в то время, когда на руку правящей партии играла благоприятная для нее внутривнутриполитическая или экономическая конъюнктура. В 1980-е годы ЛДП дважды использовала механизм так называемых **двойных выборов**, когда роспуск парламента и внеочередные выборы в нижнюю палату приурочивались к очередным выборам в верхнюю.

Система «обратной связи», реализуемая через инструментарий вотумов недоверия и досрочных парламентских выборов, обеспечивает дополнительную устойчивость кабинетно-парламентской системе политической власти. С одной стороны, деятельность правительства находится под непосредственным контролем законодателей, имеющих в своем арсенале и такое мощное оружие, как вотум недоверия. С другой стороны, этот же механизм обеспечивает и независимость правительства, которое в условиях дефицита доверия в парламенте всегда имеет возможность обратиться за подтверждением доверия к себе напрямую к избирателям.

Важным инструментом реализации принципа ответственности высшей исполнительной власти перед законодательной является право депутатов направлять **запросы** как правительству в целом, так и отдельным его членам. Наконец, во исполнение рассматриваемого принципа парламент наделен прерогативой проводить **самостоятельные расследования** по вопросам, связанным с деятельностью правительственных органов, и привлекать для этого свидетелей из числа государственных должностных лиц. Эти расследования могут затрагивать и вопросы ад-

министративного управления, и юридические. Следует, правда, отметить, что парламент добровольно уклоняется от рассмотрения уголовных и иных судебных дел.

Принцип демократического большинства при принятии решений

Конституция Японии определяет **кворум**, необходимый для работы парламента: в пленарном заседании должна принимать участие как минимум одна третья часть списочного состава депутатов палаты, а в заседаниях парламентских комиссий — половина их членов. Кворум строго необходим для принятия решений, однако может не соблюдаться при обсуждении вопроса повестки дня.

Все решения палат и комиссий парламента принимаются большинством голосов депутатов, участвующих в заседании. В некоторых, особо оговоренных конституцией случаях для вынесения решения требуется **квалифицированное большинство** в две трети общего числа присутствующих. К таким случаям относятся повторное голосование в палате представителей по законопроекту, отвергнутому палатой советников, голосование по вопросам о проведении закрытого заседания, о лишении депутата его статуса и т.д. Квалифицированное большинство необходимо в обеих палатах и для внесения изменений в конституцию (подобное решение парламента должно быть утверждено на всенародном референдуме).

Единственное исключение из общего правила предусмотрено для гипотетического случая равенства голосов при выборах премьер-министра, спикера палаты или его заместителя. В таком случае кандидатура определяется жребием.

Необратимость решения сессии

В японском парламенте соблюдается принцип, согласно которому принятые решения являются на период текущей сессии окончательными и не подлежат вторичному голосованию. Логика заключается в том, что у палаты не может быть больше одного решения по одному и тому же вопросу, ибо в противном случае она могла бы постоянно изменять свою волю. Единственным предусмотренным конституцией исключением является рассмотренный выше случай несовпадения мнений палат: палата представителей, жертвуя указанным принципом, вынуждена рассматривать вопрос повторно.

Безусловно, качественное изменение ситуации может заставить палату вернуться к обсуждению вопроса, по которому решение уже было принято. Однако последнее все равно считается необратимым

для определенной обстановки, а повторное обсуждение рассматривается как новый пункт повестки дня, внесенный вследствие происшедших изменений.

Непрерывность сессий

Важным принципом работы парламента является непрерывность сессий, т.е. невозможность перенесения повестки дня и отдельных ее составляющих с предыдущей сессии на последующую. Иными словами, если по вынесенному на рассмотрение парламента законопроекту, несмотря на длительные дебаты, решение в ходе текущей сессии не принимается, на следующей сессии процедуру выдвижения данного законопроекта необходимо начинать с нуля.

Исключение составляют законопроекты, в отношении которых по рекомендации профильной комиссии палатой принимается специальное постановление о продолжении обсуждения и в период парламентских каникул. В этом случае повторного выдвижения не требуется.

Гласность заседаний

Открытость заседаний парламента является важным демократическим принципом парламентской демократии. За исключением тех случаев, когда квалифицированным большинством голосов принимается решение о проведении закрытого заседания, все **пленарные заседания японского парламента являются открытыми**. На них разрешается присутствовать журналистам и публике, для которых в залах заседаний предусмотрены специальные ложи. Пленарные заседания палат, кроме того, транслируются в прямом эфире. Практически все крупнейшие телевизионные, газетные и информационные агентства имеют своих постоянных корреспондентов, аккредитованных в парламенте. Для журналистов в бельэтажной части зала заседаний имеется специальная ложа. Парламентская хроника публикуется практически ежедневно в период сессии, хотя, если на повестке дня не стоит какой-нибудь серьезный вопрос, ей уделяется одна или несколько «задвинутых» в середину и даже в конец издания колонок.

Опыт Японии в отношении вещания из зала заседаний по-своему уникален. Именно здесь впервые среди развитых стран началась практика прямой радио- (с 1952 г.) и телетрансляции (с 1959 г.). Помимо пленарных заседаний, транслируются также заседания наиболее важных постоянных комиссий обеих палат — бюджетных. Прерогатива выдачи разрешения на прямое вещание принадлежит спикеру

палаты (председателю бюджетной комиссии). За весь послевоенный период не зарегистрировано ни одного случая отказа в выдаче такого разрешения.

Прямые трансляции парламентских заседаний оказали существенное влияние на психологию парламентариев, привыкших к постоянному вниманию со стороны огромной радио- и телеаудитории. Произнося реплику, депутат знает, что она не только заносится в стенограмму, но и разносится по всей стране в прямом эфире и безусловно будет услышана в домах избирателей его округа. Это вынуждает его быть более осмотрительным. Многолетнее «телеприсутствие» уже превратилось в своеобразную парламентскую традицию, наложив отпечаток на ход заседаний, который сделался более академичным и «приглаженным». Общеизвестно, что регулярное телевидение способствовало устранению из парламентской практики наиболее конфронтационных методов выяснения отношений между правящей и оппозиционными партиями.

Монополию на трансляцию парламентских заседаний имеет общественная телерадиовещательная корпорация NHK. Запрет частному телевидению вести телетрансляции объясняется двумя причинами. Во-первых, на многих обсуждениях, особенно в бюджетной комиссии, поднимаются бюджетно-финансовые вопросы, затрагивающие корпоративные интересы. Предоставление права быть спонсором телепрограмм с таким содержанием было бы расценено как «вмешательство денег в политику». Во-вторых, к теледебатам наблюдается устойчиво низкий общественный интерес, не превышающий 2–3% телеаудитории. По коммерческим каналам вести трансляцию при таком раскладе было бы просто невыгодно. Столь малый процент телезрителей отражает общее разочарование по поводу эффективности парламентских дебатов, ход которых в подавляющем большинстве случаев предreshен заранее. Следует также учесть, что преимущественная часть обсуждений приходится на специальные вопросы, да и ведутся дебаты на бюрократическом, мало понятном широкой публике языке.

В противоположность этому, **заседания парламентских комиссий считаются закрытыми.** Присутствие посторонних на них допускается исключительно с ведома и разрешения председателя комиссии, причем по решению большинства членов комиссии заседание может быть объявлено полностью закрытым. Исключение составляют «публичные слушания», которые проходят на заседаниях бюджетной и некоторых других комиссий.

4.3. Сессии японского парламента

Сессии являются временными циклами работы парламента. Они нумеруются начиная с первой сессии, созванной уже по новой конституции 20 мая 1947 г. Специальные и чрезвычайные сессии по своему порядковому номеру идут в одном ряду с обычными. К началу 2010-х годов послевоенный японский парламента собирался почти на двести сессий.

Японский парламента созывается на три вида сессий: обычные, чрезвычайные и специальные. **Обычная сессия** (*цудзё коккай*) созывается ежегодно приблизительно в середине декабря. Ее созыв является прерогативой императора, который осуществляет его, как сформулировано в конституции, «по подсказке кабинета министров». Предполагается, что завершаться она должна к маю утверждением государственного бюджета на финансовый год, начинающийся в апреле.

Чрезвычайная сессия (*риндзи коккай*) созывается в трех случаях: после принятия соответствующего решения кабинетом министров; через 30 дней после очередных выборов в нижнюю палату парламента, четырехлетний срок полномочий которой истек, либо через 30 дней после очередных выборов в палату советников; наконец, по требованию не менее четверти депутатского корпуса обеих палат (соответствующее письменное прошение подается через спикеров в адрес кабинета министров). В последнем случае сессии проводятся летом или осенью, когда обычная сессия уже завершила работу, но возникает срочная необходимость в решении важных государственных дел, связанных, например, с необходимостью ратифицировать международный договор. Ежегодно проводятся в среднем одна-две чрезвычайные сессии.

Специальная сессия (*токубэцу коккай*) собирается спустя 30 дней после внеочередных выборов в палату представителей, связанных с ее досрочным роспуском. Ее цель — утвердить назначение нового премьер-министра страны и парламентских должностных лиц, поэтому она может быть очень короткой.

Главная задача обычной сессии, закрепленная конституцией, — принятие государственного бюджета. Ее продолжительность определена Законом о парламенте в 150 дней. С учетом того, что сразу после созыва сессии парламентарии уходят на более чем месячные новогодние каникулы и что львиная доля рабочего времени сессии уходит на обсуждение, «утрясание» и проведение через парламента бюджетного законопроекта, который должен вступить в силу 1 апреля, на оставшуюся часть законодательной программы остается не более 50–80 дней

«чистого времени». Этого порой не хватает правительству для выполнения всего намеченного, особенно если оппозиция прибегает к obstructio, поэтому правящая партия нередко вынуждена проводить решение о продлении сессии. Такое решение принимается обеими палатами, однако при расхождении мнений или если решение палаты советников запаздывает, превалирует точка зрения палаты представителей.

В 1950-е годы **возможность продления сессии** была ничем не ограничена. Это предоставляло партии большинства заведомые преимущества: сроки окончания сессии всегда могли быть перенесены на сколько угодно долгий срок, так что теоретически имелась возможность «измором» провести за одну парламентскую сессию любое количество законопроектов. В 1958 г. оппозиция добилась установления ограничений на допустимое число продлений: **один раз для обычной сессии и по два раза для специальной и чрезвычайной** (длительность последних определяется в день созыва).

По сравнению с западными странами в Японии самый короткий срок сессии. Например, в США и Германии срок сессии соответствует сроку полномочий палаты и составляет два года. Временное лимитирование сессии дает в руки оппозиции, применяющей тактику затягивания и проволочек, мощный инструмент давления на правительство. Искусственно затягивая процесс принятия малозначимых законопроектов, партии оппозиции добиваются того, чтобы исчерпать запас времени, необходимый для обсуждения важных законопроектов. Поскольку перенесение повестки дня на следующую сессию не допускается, правящая партия оказывается гораздо более уступчивой в отношении тех вопросов, по которым оппозиция рассчитывает получить в глазах избирателей наибольший кредит доверия.

4.4. Система парламентских комиссий

В японском парламенте практикуется предварительное изучение законопроектов в парламентских комиссиях. Палата парламента по идее не должна принимать решения без его предварительного обсуждения в специализированной комиссии, итоги которого в обязательном порядке докладываются на пленарном заседании. Впрочем, решение комиссии не накладывает никаких обязательств на решение палаты. Палата лишь «принимает к сведению» решение своей комиссии.

Традиция предварительной экспертизы законопроекта в постоянных комиссиях получила распространение только в послевоенный

период. В императорском парламенте законопроекты изучались в специальных, создаваемых лишь на время их рассмотрения комиссиях, которые играли вспомогательную роль и собирались не постоянно. Всего насчитывалось лишь четыре постоянных комиссии, и занимались они вопросами бюджета, ревизии, дисциплинарными взысканиями и петициями. Исполнительная власть, формально несущая ответственность исключительно перед императором (а фактически никому не подчиненная), не нуждалась в сильном институте независимой экспертной оценки, каким являются парламентские комиссии.

Присущая американской модели парламентаризма концепция строгого разделения властей, положенная в основу послевоенных политических реформ, заставила коренным образом пересмотреть взгляд на парламентские комиссии, играющие в рамках упомянутой концепции ведущую роль в обеспечении авторитета законодательной власти. Уже в 1946 г. американские юристы разработали для Японии Закон о реорганизации законодательной системы, в котором было предусмотрено наличие у каждой из палат парламента от 20 до 24 специализированных постоянных комиссий.

Принятый в 1947 г. Закон о парламенте зафиксировал изложенные в упомянутом документе идеи, касающиеся парламентских комиссий. В третьей редакции Закона, относящейся к январю 1955 г., число постоянных комиссий в каждой из палат было сокращено до 16 и, самое главное, четко определены министерства и ведомства, курируемые той или иной постоянной комиссией. Кроме того, было введено понятие специальной комиссии, действующей на временной основе.

Условно можно выделить два типа комиссий: по отдельным отраслям государственной и общественной деятельности и по общим вопросам, касающимся работы парламента и всего кабинета министров. В первый тип входят комиссии, имеющие партнера в лице соответствующего государственного ведомства, во второй — бюджетная, дисциплинарная, по аудиту и надзору за администрацией (ревизионная) и по регламенту. Численность постоянных комиссий зависит от важности вопросов, лежащих в сфере их компетенции, а также от того, какой палате принадлежит данная комиссия.

В каждой из палат японского парламента в настоящее время имеется по 17 постоянных комиссий. В палате представителей самая многочисленная комиссия палаты представителей, бюджетная, насчитывает 50 человек. Далее идут комиссия по вопросам здравоохранения, труда и социального благосостояния и по вопросам земли, инфраструктуры, транспорта и туризма (по 45 человек), по делам кабинета министров, по вопросам местного самоуправления, связи и коммуникаций, по вопро-

сам государственных финансов, по социальным и трудовым вопросам, по образованию, культуре, спорту, науке и технике, по сельскому, лесному хозяйству и водному промыслу, по экономике, торговле и промышленности, по аудиту и надзору за администрацией (по 40 человек), по юстиции (35 человек), по международным делам, по окружающей среде, по безопасности, по базовым видам государственной политики (по 30 человек), по регламенту (25 человек), по дисциплине (20 человек). Названия и численность комиссий в палате советников немного отличаются, хотя в целом сопоставимы с нижней палатой (табл. 1).

Таблица 1

Постоянные комиссии японского парламента (2010 г.)

Палата представителей		Палата советников	
Название комиссии	Количество членов	Название комиссии	Количество членов
По делам кабинета министров	40	По делам кабинета министров	20
По вопросам местного управления, связи и коммуникаций	40	По общим делам	25
По юстиции	35	По юстиции	20
По международным делам	30	По международным делам и обороне	21
По вопросам государственных финансов	40	По вопросам государственных финансов	25
По образованию, культуре, спорту, науке и технике	40	По образованию, культуре и науке	20
По вопросам здравоохранения, труда и социального благосостояния	45	По вопросам здравоохранения, социального благосостояния и труда	25
По сельскому, лесному хозяйству и водному промыслу	40	По сельскому, лесному хозяйству и водному промыслу	20
По экономике, торговле и промышленности	40	По экономике и промышленности	21
По вопросам земли, инфраструктуры, транспорта и туризма	45	По вопросам земли и транспорта	25
По окружающей среде	30	По окружающей среде	20

Окончание табл. 1

Палата представителей		Палата советников	
По безопасности	30	По базовым видам государственной политики	20
По базовым видам государственной политики	30	По бюджету	45
По бюджету	50	По аудиту	30
По аудиту и надзору за администрацией	40	По надзору за администрацией	30
По регламенту	25	По регламенту	25
По дисциплине	20	По дисциплине	10

Согласно ст. 45 Закона о парламенте по мере надобности в палатах могут создаваться специальные (непостоянные) комиссии, изучающие вопросы, которые не входят в компетенцию постоянных комиссий (табл. 2). В отличие от последних они не имеют партнеров в лице соответствующих ведомств. Кроме того, работают специальные комиссии в течение срока одной парламентской сессии, а для формирования каждой из них палата должна в начале работы сессии принять специальную резолюцию.

Таблица 2

Названия и численность специальных комиссий, образованных на 174-й сессии парламента (январь—июль 2010 г.)

Палата представителей		Палата советников	
Название специальной комиссии (сокр.)	Число членов	Название специальной комиссии (сокр.)	Число членов
По стихийным бедствиям	40	По стихийным бедствиям	20
По политической этике и закону о выборах	40	По Окинаве и Северным территориям	20
По Окинаве и Северным территориям	25	По политической этике и закону о выборах	35
По делам детей и молодежи	25	По вопросу об организованных Северной Кореей похищениях людей	20
По вопросу об организованных Северной Кореей похищениях людей	25	По делам потребителей	25
По делам потребителей	40		

Между постоянными и специальными комиссиями японского парламента сложились отношения взаимодополняемости, позволяющие максимально расширить диапазон экспертной оценки самых многообразных общественных проблем. По сравнению с постоянными специальными комиссиями являются незаменимым инструментом для экспертизы законопроектов в тех областях, где требуется обстоятельно изучить конкретный вопрос или скоординировать усилия нескольких конкурирующих между собой ведомств.

По своей тематической направленности выделяются три основных вида специальных комиссий. Во-первых, это комиссии **по отдельным вопросам большого общественного интереса** или по изучению конкретных важных законопроектов. Например, в парламенте создавались специальные комиссии для изучения возможности подписания Договора о безопасности с США в 1960 г. или нормализации отношений с Южной Кореей в 1965 г. В 2000-е годы профильная специальная комиссия неоднократно создавалась в обеих палатах в связи с резонансностью «проблемы похищенных», в 2011–2012 гг. — по вопросу о повышении потребительского налога.

Во-вторых, специальные комиссии нередко формируются для **расследования отдельных инцидентов и скандальных историй**, в которые оказываются замешанными крупные политические деятели, члены кабинета министров, а также высокопоставленные правительственные чиновники. Широкую известность получили парламентские комиссии по так называемым делам «Локхид» и «Рикруто», целью которых было изучить вопрос об ответственности лидеров Либерально-демократической партии за осуществление незаконных финансовых махинаций. Специальная комиссия была создана и в связи с необходимостью расследования причин «тройного бедствия» — природно-техногенной катастрофы на северо-востоке Японии, которая произошла 11 марта 2011 г.

В-третьих, специальные комиссии создаются также для **выработки долгосрочной государственной политики** в какой-либо важной общественной сфере: стратегии борьбы с пожарами или дорожно-транспортными происшествиями, стимулирования угольной промышленности или комплексного развития Окинавы и т.д.

Первый и особенно второй из указанных видов специальных комиссий довольно часто становились ареной жесткой конфронтации между правящей партией и оппозицией. Наиболее жаркие страсти разгораются в комиссиях, занимающихся политическими скандалами. Например, в период однопартийного господства ЛДП бескомпромиссная борьба разворачивалась вокруг вызова в парламентскую комиссию или на пленарное заседание палаты в качестве свидетеля кого-либо из

членов руководства правящей партии, показания которого потенциально могли выставить ее в невыгодном свете.

Всю полноту ответственности за организацию работы комиссии несет ее председатель, который при принятии решений опирается на руководящий совет комиссии (*ридзикай*). В палате представителей численность совета определяется по формуле: 5 человек для комиссии из 20 депутатов и 8 человек — для комиссии из более чем 25 депутатов, в палате советников число членов руководящего совета должно составлять 20% общего числа членов комиссии. Исключение составляет лишь руководящий совет комиссии по регламенту, который насчитывает девять членов. Списочный состав руководящего совета определяется в начале парламентской сессии, на заседании комиссии по регламенту, которая призвана адекватно учитывать сложившуюся в результате выборов расстановку сил. Главная функция руководящего совета заключается в решении различного рода процедурных вопросов, вытекающих из работы комиссии. На заседаниях совета определяется повестка дня заседания комиссии, принимаются решения о вызове свидетелей, прорабатываются варианты заключений по законопроектам и т.д.

Все решения в комиссии принимаются простым большинством голосов. Председатель комиссии участвует в голосовании только при равенстве голосов. Однако в соответствии со сложившимися традициями совет стремится к консенсусу при принятии решений. Поскольку в нем на паритетных началах работают представители разных партий, для достижения взаимоприемлемого решения часто необходимо проводить предварительные переговоры. В этих условиях руководящий совет комиссии становится важным регулирующим механизмом в деле обеспечения баланса интересов противостоящих друг другу в парламенте политических сил.

По мере надобности, если вопрос представляет большую сложность и попадает в компетенцию нескольких комиссий, те могут проводить совместные заседания. Порядок их проведения такой же, как в обычных комиссиях, за одним исключением: на совместных заседаниях не принимается никаких конкретных решений по законопроекту. Вырабатывается лишь заключение, которое может быть учтено отдельными комиссиями при подготовке своего решения, а может быть и не принято во внимание.

Распределение мест в комиссиях происходит вскоре после выборов. Окончательно вопрос о нормах представительства решается на заседании комиссии по регламенту, а в период, пока она еще не выбрана, — совещанием представителей парламентских фракций. Нормы предста-

вительства той или иной партийной фракции в каждой комиссии по традиции определяются строго пропорционально доле этой фракции в общем составе палаты. Например, фракция, составляющая 20% депутатов палаты, получает квоту в одну пятую списочного состава комиссии. Вакансии заполняются решением комитета по парламентским делам соответствующей партии. После этого на основании поданных фракциями сведений определяется уже списочный состав комиссий, который окончательно утверждает и оглашает на первом пленарном заседании спикер соответствующей палаты.

Срок избрания в комиссию определяется общим сроком полномочий депутата, если речь идет о постоянной комиссии, и решением палаты о расформировании комиссии, если речь идет о специальной. По действующим правилам каждый депутат японского парламента обязан входить в состав и участвовать в работе как минимум одной комиссии, но не более чем двух.

Распределение мест в комиссиях формально осуществляется в соответствии с образованием, профессиональным опытом и квалификацией депутата. В действительности, однако, имеется еще один фактор, играющий ключевую роль при формировании комиссий, — уровень их престижности. Он во многом определяется наличием в сфере их компетенции вопросов правового регулирования отраслей общественной деятельности, наиболее значимых с точки зрения распределения бюджетных потоков. Наиболее престижными считаются комиссии по бюджету, по вопросам земли, инфраструктуры, транспорта и туризма, по сельскому, лесному хозяйству и водному промыслу, по вопросам здравоохранения, труда и социального благосостояния. Узкая специализация депутатского корпуса в комиссиях, разрабатывающих важные законодательные акты в экономической области, является первопричиной возникновения лоббистских «кланов» (*дзоку*), интересы которых бывают напрямую связаны с интересами бизнеса соответствующей отрасли.

На особом положении в японском парламенте находится **комиссия по бюджету**. По праву она считается старейшей: первое ее заседание относится к ноябрю 1891 г. Сам факт включения политика в партийный список кандидатов в эту комиссию считается признанием его высокого статуса в партийной иерархии. Верно и обратное: членство в бюджетной комиссии дает большие шансы для успешного карьерного взлета. Через эту комиссию прошли многие «тяжеловесы» японского политического мира, а пост ее председателя котируется в одном ряду с высшими правительственными назначениями. В бюджетную комиссию нередко попадают ушедшие в отставку члены кабинета министров.

Престижность данной комиссии определяется тем обстоятельством, что именно она дает свое заключение по государственному бюджету. Хотя в компетенцию комиссии не входит разработка бюджета (этим занимается правительство), ее согласие, например, с предложенным исполнительными властями повышением ассигнований на оборону или урезанием социальных программ имеет огромное значение для дальнейшей судьбы бюджетного законопроекта. Важно и то, что по установившейся традиции данная комиссия рассматривает не только «чистые» вопросы бюджетной политики. Ее члены должны хорошо ориентироваться практически во всех сферах общественной деятельности, которые являются объектом прямых правительственных ассигнований либо налогово-финансового регулирования. Вокруг комиссии происходит непрерывная борьба различных финансовых и экономических группировок, интересы которых непосредственным образом затрагиваются процессом бюджетного строительства. Не случайно именно бюджетная комиссия стала классическим полигоном для деятельности «кланов» и «групп давления», являющихся выразителями интересов делового мира.

Большую роль в особом статусе комиссии по бюджету играют процедурные моменты ее работы. Принятие государственного бюджета на очередной финансовый год традиционно считается настолько важной функцией парламента, что сам график сессии создается исходя из потребности вовремя, т.е. с 1 апреля, начать очередной финансовый год. Чтобы уложиться в жесткие временные рамки, рассмотрение бюджетного законопроекта начинают в комиссии с середины января и завершают к середине марта. Обсуждение этого ключевого правительственного документа проходит по следующей схеме: вопросы по общему содержанию законопроекта — общие вопросы — дебаты — обсуждение в подкомиссиях — итоговое обсуждение.

Огромный общественный интерес к заседаниям комиссии по бюджету определяется двумя моментами. Во-первых, **начальная и завершающая стадии прохождения бюджетного законопроекта по положению требуют присутствия на заседании комиссии всего кабинета министров** (в том числе премьер-министра), члены которого по требованию депутатов обязаны давать ответы на любые связанные с бюджетным законопроектом вопросы. Это обстоятельство активно используется оппозицией, которая часто строит свою тактику на затягивании работы парламентских комиссий. Дело в том, что в период, когда заседает комиссия по бюджету, все прочие комиссии вынужденно бездействуют в случаях, когда им необходимо пригласить того или иного члена правительства.

Во-вторых, в отличие от прочих парламентских комиссий **заседания комиссии по бюджету транслируются в прямом эфире государствен-**

ным телевидением, что существенно увеличивает пропагандистские возможности политических партий и отдельных депутатов. Именно на комиссию по бюджету оппозиция стремится вынести наиболее шумные разоблачительные материалы, подрывающие влияние ее политических противников.

Трансляция слушаний комиссии по бюджету, как отмечают многие специалисты, имеет положительную и отрицательную стороны. Прямой эфир повышает посещаемость комиссии, исключает феномен «мертвых душ» и заставляет депутатов относиться к своим обязанностям с большей ответственностью. В то же время налицо и негативный «эффект телеприсутствия», для которого характерна строгая выверенность и «сценаричность» реплик, скованность выступающих, отсутствие естественности и непосредственности при обсуждениях, а также момент «работы на публику» вместо делового подхода к центральным вопросам государственного управления. Многие критикуют и то, что комиссия часто строит свою повестку дня и график работы исходя не из реальных потребностей, а из удобства телеаудитории, предпочитающей смотреть прямую передачу в свободные вечерние часы.

Наряду с комиссией по бюджету явно выделяется из общего списка парламентских комиссий **комиссия по регламенту**. Важность этой комиссии настолько высока, что пост ее председателя котируется в руководстве крупнейших партий на том же уровне, что и прочие высшие посты в партийно-правительственной иерархии, вследствие чего претендовать на него могут лишь «политические тяжеловесы» с многократным парламентским стажем. Не случайно через этот пост прошли многие видные политические деятели послевоенной Японии.

Центральная задача комиссии по регламенту — составление повестки дня сессии и ее процедурно-организационное обеспечение. Комиссия определяет дату открытия сессии, решает, когда и в какой последовательности законопроекты будут включены в повестку дня сессии, когда состоится голосование, каков будет регламент выступлений на пленарном заседании. Комиссия устанавливает пропорциональный состав представительства политических партий в постоянных и специальных комиссиях. В ведении комиссии находится работа многочисленных парламентских служб, включая секретариаты палат, вспомогательный аппарат комиссий, парламентскую библиотеку и т.д.

Именно этой комиссии также принадлежит исключительное право интерпретации Закона о парламенте и внутрипарламентских сводов и правил, регулирующих работу высшего законодательного органа страны. Утверждают, что без визы комиссии по регламенту не обходится даже ежедневное меню в парламентской столовой.

За внешними, освященными Законом о парламенте признаками статуса и функций комиссии скрывается, пожалуй, ее главное предназначение — быть ареной политического диалога противоборствующих парламентских группировок. Потребность в подобном парламентском институте определяется необходимостью в контроле и регулировании всех парламентских процессов, касающихся межфракционных взаимоотношений — недоразумений, споров, конфликтных ситуаций. Особый «миротворческий» характер комиссии по регламенту как нельзя лучше стыкуется с японской политической традицией и особенностями национальной психологии, для которых характерны стремление избежать конфликтных ситуаций и решать все вопросы на базе консенсуса. Именно поэтому данная комиссия органично вписалась в структуру послевоенного парламента, став эффективным «амортизационным механизмом» на пути неуправляемого разгула страстей.

Особенности этой комиссии отражает ее кадровый и организационный состав. Председатель комиссии, подчиняющийся непосредственно спикеру палаты, обычно избирается единогласно и потому должен устраивать все фракции. В совете комиссии гарантируется представительство всех парламентских фракций, которое носит дифференцированный характер. Для полнокровного представительства в комиссии по регламенту фракция должна иметь как минимум 20 депутатов в палате представителей и 10 депутатов в палате советников. В комиссию по регламенту верхней палаты, кроме того, в качестве наблюдателей допускаются представители прочих, не обеспечивших себе минимума фракций. Палата представителей подобной поблажки не делает.

Особый характер функций комиссии по регламенту требует, чтобы фракции направляли сюда своих представителей, хорошо знающих соперника и обладающих опытом проведения закулисных переговоров и достижения компромиссов. Такого рода депутаты составляют костяк для так называемого «процедурного клана» (*гиун дзоку*) — лоббистской группировки политических деятелей, специализирующихся на гладком проведении законопроектов через парламент. Наибольшим авторитетом пользуются члены комиссии, входящие в ее руководящий совет и по должности одновременно являющиеся председателями комитетов по парламентским делам соответствующих партий. Во время пленарного заседания палаты через представителей различных фракций из числа членов комиссии по регламенту осуществляется контроль за парламентской процедурой, который также ложится на плечи комиссии. Эти представители несут ответственность за своевременное оповещение членов своей фракции о начале выступления.

Среди прочих постоянных комиссий, занимающихся конкретными вопросами государственного управления, несколько особняком стоит **комиссия по дисциплине**. В ее состав чаще всего входят члены руководства политических партий, которые до предела загружены партийно-политической работой и не имеют возможности уделять должного внимания своим депутатским обязанностям. Выбор ими комиссии по дисциплине связан с тем обстоятельством, что комиссия собирается нечасто, членство в ней не требует больших затрат времени, а правила работы допускают замены конкретных персоналий другим представителем той же партии в ходе заседаний. По этой причине дисциплинарную комиссию называют «комиссией крупных шишек».

4.5. Должностные лица в японском парламенте

Сразу после открытия сессии на пленарном заседании каждой палаты тайным голосованием избираются **спикер палаты и его заместитель**. Срок их полномочий равен сроку полномочий остальных депутатов палаты. Одновременно выбирается «условный спикер», который выполняет обязанности председателя палаты в отсутствие двух первых.

Пост спикера — председателя палаты японского парламента — является наивысшим в парламентской номенклатуре. Под прямым контролем спикера находится любая область парламентской практики. Ему принадлежат ключевые функции по организации работы палаты. Спикер вправе единолично определять повестку дня сессии, изменять уже согласованный на комиссии по регламенту порядок рассмотрения дел, выносить решения о целесообразности отложить заседание или, наоборот, продлить его. Именно спикер передает внесенный на рассмотрение палаты законопроект в соответствующую комиссию. Спикер обладает исключительным правом открывать пленарное заседание палаты, предварительно известив об этом депутатов в специальном бюллетене. Только он имеет полномочия устанавливать временные лимиты для любых выступлений на заседании палаты, вести их временной контроль и продлевать на то время, на которое сочтет нужным. Спикер также предоставляет слово депутатам палаты и представителям правительства и дает разрешение парламентариям обращаться с письменным запросом в кабинет министров. Следует, впрочем, учесть, что если специально проведенное по процедурному вопросу голосование выявит расхождение мнения палаты с мнением спикера, то преобладает мнение большинства депутатов.

Немаловажными являются также полномочия спикера по обеспечению порядка в ходе заседаний палаты. Например, если депутат

допустил в своем выступлении грубость и бестактность или же другие затрагивающие чье-либо достоинство высказывания, спикер может предупредить его об ответственности, лишить слова или, в крайнем случае, передать вопрос на усмотрение дисциплинарной комиссии. Кроме того, спикер контролирует порядок на галерее для посетителей: он вправе удалить нарушителя спокойствия из зала заседаний и даже передать того в руки полиции, а также, если того требуют обстоятельства, вообще очистить галерею от гостей. Именно спикер распоряжается приданным парламенту полицейским формированием: может вызвать его в зал для заседаний, когда баталии выйдут за определенные границы приличия, и отдать уж в совсем крайних случаях приказ задержать вконец зарвавшегося «слугу народа».

Спикер наделен также многочисленными «вспомогательными», но достаточно важными полномочиями. Он контролирует работу всех парламентских служб, в том числе технических, посещает время от времени заседания комиссий и санкционирует проведение публичных слушаний, дает свое согласие на парламентское расследование деятельности отдельных депутатов. Наконец, спикер выполняет исключительно значимые представительские функции, например, по ведению от имени палаты переговоров с представителями другой палаты или кабинета министров. Через спикера депутаты могут потребовать от кабинета созвать чрезвычайную сессию парламента или прислать своих представителей на заседание одной из комиссий палаты.

В целях обеспечения объективности принимаемых спикером решений в японском парламенте существует целый ряд формальных и неформальных правил и норм. Во-первых, для предотвращения влияния на действия спикера одной из политических партий при вступлении в должность спикер палаты и его заместитель обязаны выйти из партии и стать независимыми депутатами. Во-вторых, по старой, еще довоенной традиции спикер не участвует в голосовании своей палаты, так как это считается неэтичным для деятеля, претендующего на роль беспристрастного арбитра. В палате советников он к тому же не принимает участия в выборах парламентских должностных лиц и премьер-министра. Единственное исключение предусмотрено для случая, когда голосование обнаруживает равенство голосов «за» и «против», — тогда голос спикера становится решающим. Впрочем, этот случай скорее носит гипотетический характер. В-третьих, пост заместителя спикера с 1976 г. предоставляется самой сильной оппозиционной партии. Хотя этот пост и носит в значительной степени церемониальный характер (заместитель спикера выполняет обязанности спикера в период отсутствия последнего, что случается довольно редко), само его существо-

вание призвано в какой-то степени смягчить конфликтную ситуацию, связанную с партийным бэкграундом спикера. Кроме того, многие парламентские столкновения нередко разрешаются именно достижением компромисса между спикером и его заместителем.

Получить пост спикера может только парламентарий-ветеран, обладающий как минимум шести-семикратным парламентским стажем и немалым опытом неформального урегулирования спорных вопросов с оппозицией. Кроме того, он должен пользоваться в парламенте большим авторитетом и иметь незапятнанное прошлое, особенно в плане неучастия в недружественных для оппозиции акциях. Не случайно спикер и его заместитель по установившейся парламентской традиции выбираются консенсусом.

Последнее обстоятельство особенно значимо в плане того, что спикер по неписаному закону выполняет многие деликатные функции по посредничеству между правящим и оппозиционным блоками в периоды парламентских неурядиц. Именно при его содействии и под его эгидой проводятся многие важные переговоры, например, между председателями партийных комитетов по парламентским вопросам или в рамках комиссии по регламенту. Беспристрастность и справедливость спикера, сила его личного влияния, организационные способности и просто психологическая совместимость спикера с залом в гораздо большей степени служат залогом гладкого вращения парламентских маховиков, нежели многие формализованные методы преодоления парламентского кризиса.

Функции **председателя парламентской комиссии** во многом сходны с функциями спикера палаты парламента. К числу его обязанностей относятся организация работы комиссии и поддержание порядка во время ее заседаний, а также контроль за процедурой, включая голосование. Председатель определяет дату и время заседания комиссии, длительность слушаний, он ведет заседание комиссии, предоставляет и лишает слова, объявляет голосование и т.д. Как и спикер, председатель комиссии участвует в голосовании лишь при равенстве голосов, что в отличие от пленарного заседания палаты встречается на комиссиях довольно часто.

Важной прерогативой председателя комиссии являются представительские функции: на пленарном заседании палаты он докладывает о ходе обсуждения в комиссии и о принятых ею решениях, делает от имени комиссии заявления, дает пояснения и отвечает на вопросы. Часто он выступает автором неправительственных законопроектов, имеющих большую ценность как надпартийные и принимаемых консенсусом. Кроме того, в обязанности председателя комиссии входит представле-

ние законопроекта, относящегося к компетенции его комиссии, на заседаниях других комиссий (если принято решение об их привлечении к обсуждению), а также на пленарном заседании соседней палаты.

В отличие от спикера председатель комиссии не обязан покидать свою партию после вступления в должность. Партийная принадлежность председателя комиссии во многом зависит от ее престижности и значимости, а также от характера обсуждаемых ею вопросов, точнее, от того, насколько эти вопросы затрагивают важные общественные интересы. Со вступлением в эпоху коалиционных правительств оппозиция наряду с постами заместителей спикера оппозиции может претендовать на посты председателей ряда постоянных комиссий. Установилась также традиция назначать депутатов от оппозиционных партий на посты председателей специальных комиссий. Впрочем, наиболее важные для правящей партии специальные комиссии, например, по реформе избирательной системы, как правило, остаются в руках правящей партии.

Важными действующими лицами в парламенте являются **представители правительства**. В послевоенный период исключительное право высказываться, давать пояснения и отвечать от имени правительства на вопросы на пленарных заседаниях палат и заседаниях парламентских комиссий было закреплено за ограниченным кругом лиц из числа государственных чиновников, который получил название **«правительственной команды»** (*сэйфу иин*). В список «команды» входили члены кабинета министров, включая министров без портфелей, парламентские заместители министров, а также значительное количество номенклатурных работников министерств и ведомств классом не ниже начальника департамента. Список членов «правительственной команды», утверждавшийся спикером в начале каждой парламентской сессии, насчитывал в 1990-е годы около 300 человек.

Обязанности некоторых членов «правительственной команды» предполагали их обязательное присутствия на открытиях сессии и заседаниях бюджетной комиссии, а также на тех заседаниях, где присутствие данного чиновника было необходимо для дачи пояснений по законопроекту, ответов на письменные и устные запросы депутатов, выступлений с отчетом о деятельности правительства и т.д.

Однако в ходе проведенной в конце в 2001 г. реформы процесса принятия административно-политических решений, направленной на повышение роли профессиональных политиков и активизацию интереса к парламентским слушаниям, «правительственная команда» была упразднена. В результате реформы ответы на вопросы депутатов в отношении проблем, входящих в сферу компетенции правительства, должны давать члены кабинета министров, включая его главу, а также, с целью

оказания «помощи» министрам, заместители начальника секретариата кабинета министров, политические заместители министров (*фукудайдин*) и политические советники министров (*сэймукан*). Все эти лица, являясь носителями депутатских мандатов от партий правящего блока, образуют **политическую номенклатуру кабинета министров** в парламенте. Выступления на слушаниях в комиссии представителей правительства не считаются свидетельскими, поскольку не просто являются их прерогативой, но и относятся к оговоренной конституцией страны сфере обязанностей исполнительной власти перед законодательной.

С разрешения спикера присутствовать на слушаниях и отвечать на вопросы депутатов было разрешено также крайне ограниченному кругу **«специальных советников правительства»** (*сэйфу хосанин*) — профессиональных чиновников, занимающих посты председателя Палаты по кадрам, директора законодательного бюро кабинета министров, а также председателя комиссии по честным и справедливым сделкам и других административных комиссий. В 2010 г. правительство ДПЯ, добиваясь реализации принципа «политического руководства», заявило о том, что пояснения в парламенте могут давать только избранные народом профессиональные политики. Однако в связи с тем, что депутаты правящей партии не всегда могли квалифицированно давать пояснения по юридическим тонкостям правительственных законопроектов, в 2012 г. правительством принято решение вновь разрешить директорам законодательных бюро кабинета министров выступать от имени правительства.

Для дачи пояснений по узкоспециализированным и техническим вопросам в парламент могут вызываться представители правительственной бюрократии более низкого уровня, получившие название **«правительственных экспертов»** (*сэйфу санконин*). Отличие от положения, существовавшего до 2001 г., заключается в следующем. Если ранее любой член кабинета министров, выступая в парламентской комиссии, мог по собственному желанию просить ответить на заданный в ходе слушаний вопрос вместо себя представителя «правительственной команды», то теперь для приглашения эксперта в комиссию требуется специальное решение руководящего совета комиссии. Поэтому «правительственные эксперты» по своему статусу, по сути, превратились в свидетелей.

Свидетели могут при необходимости вызываться как на пленарные заседания палат, так и в комиссии для дачи показаний и пояснений. На некоторых слушаниях, например, по бюджетным и другим важным законопроектам, присутствие свидетелей является обязательным. В качестве свидетелей помимо «правительственных экспертов» могут выступать любые специалисты, представляющие частные компании, научные учреждения, университеты и т.д.

В парламентских положениях о вызове свидетелей выделена специальная категория приглашенных, которые несут повышенную по сравнению с обычными свидетелями ответственность за свои слова: за исключением некоторых, особо оговоренных в законе случаев, они обязаны давать подписку об ответственности за дачу ложных показаний, не могут вообще отказаться отвечать на вопросы комиссии или предоставить ей необходимые документы. Отказ от дачи показаний, равно как и дача ложных показаний, влечет за собой крупный штраф и запрет занимать многие высшие государственные посты. Такие свидетели вызываются, как правило, при расследовании финансовых и прочих злоупотреблений, в которых оказываются замешанными депутаты парламента или члены кабинета министров.

В послевоенный период свидетельские показания, перешедшие определенную грань «дозволенного», нередко обнажали не совсем чистые методы деятельности высших руководителей страны и тем самым наносили значительный ущерб авторитету правящей партии. Поэтому в парламенте подчас разгоралась борьба между оппозицией и правящей партией по вопросу о вызове того или иного политического или государственного деятеля в соответствующую комиссию. Например, в 1989 г. вопрос о привлечении бывшего премьер-министра Я. Накасонэ для дачи показаний о причастности к получению взяток от компании «Рикруто» стал камнем преткновения в межфракционном соперничестве и послужил поводом для возникновения серьезного парламентского кризиса.

Контрольные вопросы

1. Двухпалатность японского парламента и ее значение.
2. Принципы работы парламента.
3. Виды парламентских сессий.
4. Система парламентских комиссий.
5. Роль бюджетной комиссии и комиссии по регламенту.
6. Значение спикеров и председателей комиссий для организации парламентского процесса.
7. Права и обязанности представителей правительства в японском парламенте.

Рекомендуемая литература

- Кузнецов О. А., Кузнецова Т. О.* Основы конституционного права Японии // Конституционное право зарубежных стран / Ред. М. В. Баглай. М., 1999. С. 554–577.
- Стрельцов Д. В.* Современный японский парламента. М., 1994.
- Baerwald H.* Japan's Parliament. An Introduction. New York, 1974.
- The National Diet of Japan.* Tokyo, 2011
- Иваи Нобуо.* Риппо катэй = Законодательный процесс. Токио, 1988.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В ЯПОНСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ

5.1. Открытие парламентской сессии

Обычная сессия парламента созывается ежегодно в середине декабря. В день созыва палаты собираются для решения таких важных процедурных вопросов, как выборы спикера и его заместителя, распределение мест в зале пленарных заседаний между депутатами, продолжительность и сроки проведения сессии, утверждение списков членов постоянных комиссий и выборы их председателей, создание на период работы сессии специальных комиссий и утверждение их списочного состава.

Распределение мест в зале заседаний палаты представителей происходит следующим образом: напротив спикера (лицом к нему) слева сидят депутаты правящей партии, правее от них — оппозиция в убывающем порядке в зависимости от числа мест. В палате советников порядок был обратный (справа налево).

После организационного заседания приблизительно до 20 января парламентарии уходят на неофициальные новогодние каникулы, в течение которых председатель партии парламентского большинства, являющийся главным претендентом на пост премьер-министра, ведет консультации с партийным руководством по поводу состава формируемого кабинета министров. Во время каникул парламентарии получают на свой домашний адрес перевязанный красной лентой пакет, в котором они извещаются о дате и времени церемонии открытия.

Открывается обычная сессия в 20-х числах января. Церемония открытия, в которой принимает участие весь депутатский корпус парламента, проходит в присутствии императора в зале заседаний палаты советников под председательством спикера палаты представителей. Как правило, она начинается в 11 часов утра и длится всего несколько

минут. Сперва с краткой вступительной речью выступает спикер, затем слово предоставляется императору Японии. Столь же лаконичное выступление монарха обычно носит общий характер и не содержит ничего помимо обращения к депутатам с призывом посвятить себя делу решения назревших проблем.

Согласно ст. 7 ч. 1 конституции страны ежегодное открытие парламентской сессии является важнейшей прерогативой императорской власти. Именно в день открытия — единственный раз в году — **император пользуется правом посещения здания парламента**, в котором для святейшей особы предусмотрены трон в зале пленарных заседаний палаты советников и специальная комната отдыха на третьем этаже основного корпуса. Освященный конституцией ритуал открытия сессии императором воспринимается значительной частью депутатского корпуса как одна из высокочтимых традиций парламентской демократии в стране. Церемонию открытия бойкотируют депутаты КПЯ, считающие неконституционным само присутствие императора в парламенте.

Чрезвычайные и специальные сессии открываются практически так же, как и обычные. Различия наблюдаются только в сроках: чрезвычайная сессия открывается в течение недели со дня созыва, специальная — сразу же после формирования кабинета министров.

Важнейшим пунктом повестки дня сессии тотчас же после ее открытия являются **выборы премьер-министра** из числа депутатов нижней палаты. И это не случайно. Выборы премьер-министра — особо выделенная конституцией Японии функция парламента, важность которой определяется ролью лидера правительства как полноправного главы исполнительной власти, а также тем обстоятельством, что премьер-министр пользуется единоличным правом формирования кабинета министров, ограниченным условием преимущественной опоры на состав депутатов парламента. Закрепление этой прерогативы парламента в послевоенной конституции стало существенным шагом в процессе формирования подлинно демократических ценностей, воплощения в Японии доктрины разделения трех властей, установления соответствующих этой доктрине взаимоотношений высшей законодательной и исполнительной власти. По конституции 1889 г. премьер-министр формально назначался императором, хотя фактически он определялся решением совета старейшин и с учетом мнения наиболее влиятельных министров.

Выборы главы кабинета проводятся следующим образом. Палата представителей проводит голосование по кандидатурам, выдвинутым из числа ее депутатов. Официальным кандидатом на должность премьер-министра от нижней палаты становится депутат, получивший более по-

ловины голосов. Если никто из претендентов не набирает требуемого количества, проводится второй этап с участием двух кандидатов, получивших в первом туре наибольший уровень поддержки. При полном равенстве голосов судьбу поста главы правительства решает жребий.

Далее вопрос передается на усмотрение палаты советников, которая выносит решение по кандидатуре, предложенной нижней палатой. Обретение претендентом простого большинства голосов автоматически означает окончательное утверждение кандидатуры парламентом в качестве премьер-министра. Верхняя палата, конечно, может отвергнуть кандидата и, более того, предложить на высокий пост любого другого депутата палаты представителей. Оба этих случая предполагают создание согласительной комиссии. Мнение нижней палаты, однако, будет превалировать в любом случае — и если согласительная комиссия не сможет прийти к единому мнению, и если палата советников затянет решение данного вопроса на срок более 10 дней.

На практике пост главы правительства неизменно занимает председателем партии парламентского большинства в нижней палате. Вопрос о премьер-министре, таким образом, решается в ходе внутрипартийной борьбы за председательское кресло. Исключение составил лишь недолгий период 1994—1996 гг., когда пост премьер-министра занимал Т. Мураяма — глава Социалистической партии Японии, которая была «младшим партнером» ЛДП по коалиции.

В период однопартийного господства ЛДП был случай, когда к единому решению по поводу претендента на пост премьер-министра не удалось прийти в рядах самих консерваторов. 16 ноября 1979 г. получило вотум недоверия и ушло в отставку правительство М. Охира, против которого единым фронтом с оппозицией выступила влиятельная фракция Т. Фукуда, относящаяся к «антиосновному течению» в ЛДП. На выборах главы кабинета от правящей партии были зарегистрированы две кандидатуры: М. Охира и Т. Фукуда. Лишь поддержка М. Охира со стороны Нового либерального клуба (НЛК) позволила ему сразу набрать необходимое большинство и избежать неприятной ситуации, при которой противостояние двух «товарищей по партии» могло перерасти в жаркую схватку.

Сразу после вступления в должность премьер-министр приступает к **формированию кабинета министров**. Подбор членов нового кабинета является важной прерогативой будущего главы правительства, который по традиции делает это на основе баланса сил внутри собственной партии. Министерские портфели получают преимущественно сторонники премьера, поддержавшие его в ходе выборов на пост главы партии.

Однако неписанные нормы требуют, чтобы обойденными не оказались и противостоящие ему фракции и группировки. Чем больше фракция, тем на большее число министерских постов она может претендовать. Практика распределения мест в правительстве на основе межфракционного расклада сил больше характерна для ЛДП, основанной на фракционной системе, однако до определенной степени применяется и в ДПЯ, организованной отдельными внутрипартийными группировками, действующими под руководством влиятельных политиков. После закрепления в 1993 г. в политической практике Японии модели коалиционного правления определенное количество министерских постов предоставляется главой кабинета партиям—партнерам по коалиции.

Получение поста в правительстве является для парламентария признанием его высокого статуса в партийной иерархии и служит важной ступенькой в карьерной лестнице. На вхождение в кабинет могут претендовать только депутаты с солидным парламентским стажем, имеющие опыт как минимум трех-четырёхкратного избрания. В период 2001–2006 гг. премьер-министр Дз. Коидзуми, пользуясь тем, что конституция допускает исключения из общего правила, отошел от принципа строгого соблюдения межфракционного баланса и даже ввел практику назначений на министерские посты лиц, не имеющих депутатского мандата.

Начало последующей работы обычной сессии знаменуется большими **программными выступлениями четырех представителей исполнительной власти: премьер-министра, министра иностранных дел, министра финансов и министра экономики, торговли и промышленности**. Необходимость в таких выступлениях определена в ст. 72 конституции страны. Соответственно приоритеты в них отдаются общей концепции правительственной политики, внешнеполитической линии кабинета, финансовому положению страны и социально-экономической политике правительства. В ходе специальной и чрезвычайной сессий обязательной является только программная речь премьер-министра, тогда как прочие члены кабинета выходят на трибуну лишь в необходимых случаях.

Особое место среди указанных выступлений занимает **программная речь премьер-министра**. Ее содержание должно продемонстрировать «лицо» кабинета министров, закрепиться в сознании рядовых граждан страны, прочно ассоциируясь с конкретным главой правительства. Речь премьера обычно связывается с каким-то лозунгом, девизом, ёмко и просто выражающим официальный курс на определенную перспективу. Например, у Х. Икэды таковым явилась теория удвоения государственных доходов, у Э. Сато — курс «снисходительности и терпения», у К. Танака — теория «преобразования Японского архипелага».

га», у М. Охира — концепция «город-сад», у С. Абэ — идея Японии как «красивой страны».

Программную речь премьер-министра разделяют на два типа. Первый из них получил по-японски название *сёсин хёмэй эндзэцу* (букв. «речь, разъясняющая основные взгляды»). Впервые данный термин ввел премьер-министр С. Ёсида в 1953 г. В ходе этого выступления глава правительства излагает в большей степени свою личную точку зрения на ситуацию в стране. Примерами являются выступление премьер-министра Н. Кан в июне 2010 г., отражающее взгляды главы кабинета на так называемый «Третий путь» решения проблем в области экономики, финансов и социального обеспечения, а также выступление премьер-министра Ё. Нода в октябре 2011 г., посвященное политике правительства по преодолению последствий природно-техногенной катастрофы 11 марта 2011 г.

Однако в некоторых случаях премьер выступает с другим видом речи — *сисэй хосин эндзэцу* (букв. «программно-политическая речь»). По сравнению с «речью, разъясняющей основные взгляды», этот вид выступления является более амбициозным и призван в комплексном виде обозначить политический курс всего кабинета, а также цели и методы его реализации. Например, с подобной программно-политической речью выступил в январе 2011 г. премьер-министр Н. Кан, посвятивший ее «двуединой реформе» налогообложения и социального обеспечения.

Новоизбранный глава кабинета придает своей вступительной речи огромное значение. Это его первое в качестве главы нового кабинета парламентское выступление, транслируемое на всю страну и потому способное стать определенной вехой в его политической карьере. Не случайно в политическом сленге данное выступление обозначается термином «дебютная песня премьера».

Исключительная важность речи определяет обстановку повышенной секретности, в которой проходит ее подготовка. Проект обычно составляется в узком кругу близких к премьер-министру доверенных лиц из состава его личного секретариата. Наибольшее опасение вызывает возможность утечки информации и преждевременного опубликования «слухов», которые могут нанести урон авторитету главы правительства.

Представляемые отдельно по палатам программные речи трудно воспринимаются на слух, тем более что зачитываются они уже немолодыми, лишенными комментаторской дикции государственными мужами. С учетом этого тексты выступления предварительно распространяются среди всех депутатов парламента. После произнесения программной речи премьер-министр должен ответить на вопросы депутатов, касающиеся ее содержания. Время на вопросы предоставляется пропорционально

величине оппозиционной фракции. Депутаты пользуются также правом направлять правительству письменные запросы по всему охваченному программной речью комплексу тем. Ответ может быть дан сразу же в устной форме, однако если он требует специальной подготовки, премьер-министр или член его кабинета могут воспользоваться семидневной отсрочкой. Тексты ответов не только зачитываются с парламентской трибуны, но и распространяются среди депутатов от имени спикера.

Наконец сессия входит в обычный ритм работы. Пленарные заседания палат проходят, как правило, три раза в неделю: в понедельник, среду и пятницу в палате советников и во вторник, четверг и пятницу в палате представителей. В остальные рабочие дни идут заседания по комиссиям. График работы сессии построен таким образом, чтобы депутаты имели возможность в пятницу уехать в свой избирательный округ и в понедельник вернуться. Первый день недели поэтому оставлен нерабочим.

5.2. Подготовка и выдвижение законопроектов

Право законодательной инициативы принадлежит в Японии депутатам парламента и кабинету министров. Оба названных субъекта обладают им в равной степени, однако ситуация с использованием этого права сильно различается.

В большинстве парламентских стран по мере усложнения и диверсификации юридического материала бремя подготовки законопроектов в большей степени ложится на органы исполнительной власти, обладающие необходимым для этого кадровым и институциональным ресурсом. Пожалуй, только в американской модели парламентаризма существенное место занимает практика подготовки законопроектов самими парламентариями. Япония в этом смысле пошла «методом проб и ошибок». На первом этапе развития послевоенной парламентской демократии — в конце 1940-х и в 1950-е годы — депутатские законопроекты составляли большинство обсуждаемых и принимаемых парламентом. Положение изменилось во второй половине 1960-х годов, когда правительственные законопроекты начали вытеснять депутатские и постепенно заняли доминирующее положение в общей картине законотворчества. Такая ситуация, характерная для британской модели парламентской системы, сохраняется в Японии до настоящего времени.

Депутатские законопроекты

Право законодательной инициативы на равных основаниях закреплено за депутатами обеих палат японского парламента. Именно для обеспечения этого права депутатам выделяются из госбюджета средства

на наем двух личных и одного политического секретаря и на юридическое самообразование, за казенный счет содержится штат специального зала парламентской библиотеки. Каждый парламентарий вправе самостоятельно подготовить законопроект и внести его на рассмотрение. Однако для включения законопроекта в повестку дня сессии депутат должен выполнить ряд требований: заручиться письменной поддержкой со стороны необходимого числа депутатов, сопроводить документ письменным обоснованием, соблюсти сроки подачи и т.д.

Требование **сбора подписей** в поддержку депутатского законопроекта имеет принципиальный характер. Подготовленный депутатом законопроект принимается к рассмотрению лишь в том случае, если его поддерживают не менее 10 человек в палате советников и 20 — в палате представителей. Особый случай предусмотрен для законопроектов, связанных с бюджетом: минимум поддержки составляет соответственно 20 и 50 парламентариев. По меньшей мере 50 голосов требуется в нижней палате и для рассмотрения предложения о вынесении вотума недоверия правительству. Требование собрать определенный минимум голосов в поддержку законопроекта, как считается, дает определенные гарантии от легковесности и любительства и усиливает чувство ответственности депутатов.

По своему содержанию депутатские законопроекты, принимаемые к рассмотрению японским парламентом, можно разделить на пять основных групп.

«Надпартийные» законопроекты. В эту группу входят законопроекты, связанные исключительно с деятельностью парламента и его органов, а потому требующие своего выдвижения на надпартийной основе для обеспечения должной независимости парламента от конъюнктуры политического момента, а также законопроекты, получающие поддержку всего народа и принимаемые по традиции консенсусом. К последним относятся, например, закон о защите исторических ценностей, законы, связанные с народным благосостоянием и окружающей средой, и т.д. Выдвигают подобные законопроекты, как правило, председатели соответствующих комиссий, а представляются они в качестве мнения комиссии в целом. В настоящее время более половины всех депутатских законопроектов, принимаемых парламентом, относится к этой группе.

«Позитивные законопроекты» депутатов правящего блока. В эту группу входят вносимые депутатами правящей партии (коалиции) законопроекты, которые по тем или иным причинам невыгодно выносить от имени кабинета министров, например, если они рискуют

навлечь на себя резкую критику оппозиции или вызвать острый общественный резонанс. Нередки случаи, когда в правительственном законопроекте присутствуют идеологические либо религиозные мотивы, а также определенного рода непопулярные меры, и правительство (либо правящая партия, коалиция) заинтересовано в том, чтобы отмежеваться от авторства. Так, в качестве «депутатского» был внесен в парламент в начале 1980-х годов крайне непопулярный в народе законопроект «О предотвращении шпионской деятельности», отражавший мнение в основном правого крыла Либерально-демократической партии. В 2007 г. от имени трех депутатов правящего блока (ЛДП и Комэйто) в парламент был внесен законопроект, касающийся порядка изменения конституции.

Прибегает правительство к услугам поддерживающих его депутатов и для урегулирования межведомственных споров, когда в законопроекте недостаточно четко проведена граница разделения компетенции министерств и ведомств. Например, в период правления администрации К. Танака от имени консервативных депутатов была внесена серия проектов, касающихся юридического обеспечения строительства сверхскоростной железнодорожной магистрали «Синкансэн».

Законопроекты, отражающие личное мнение какого-либо депутата. Цель таких законопроектов чисто пропагандистская: вызвать «эффект существования» в отношении депутата и обеспечить автору повышение рейтингов в избирательном округе, даже если законопроект не имеет и малейших шансов на принятие.

«Законопроекты-сувениры». Такое название получили вносимые отдельными парламентариями проекты, принятие которых предоставило бы явные преимущества или привилегии избирателям округа, откуда родом данный депутат. Эти законопроекты, призванные «укрепить тылы» депутата в преддверии выборов, имеют тем больше шансов быть принятыми, чем выше пост «народного избранника» в правящей партии (коалиции) и, следовательно, чем сильнее его влияние на процесс принятия решений.

Уже давно японские законодатели пришли к выводу, что «подарочные законы» порочны по своей сути, поскольку могут повлечь огромные бюджетные расходы, несоизмеримые с тем эффектом, который даст их воплощение. С учетом этого обстоятельства еще в 1965 г. в Закон о парламенте была внесена особая поправка о недопустимости рассмотрения «законопроектов, преследующих корыстные интересы». Однако и в дальнейшем высокопоставленные депутаты правящей Либерально-демократической партии продолжали использовать свое положение и личные связи для обогащения за счет казны верных себе избирателей.

Например, строительство тоннеля, который связывает город Одзия и часто отрезавшуюся от внешнего мира сильными снегопадами горную деревушку Сиодани в префектуре Ниигата, где постоянно баллотировался занимавший долгое время крупные посты в правящей партии К. Танака, обошлось казне в 2 млрд иен, хотя население деревни не превышало и нескольких десятков человек. В бытность К. Танака премьер-министром стоимостный объем общественных работ в той же префектуре в 2,5 раза превышал средний по стране.

«Обструкционные», или альтернативные, законопроекты, вносимые депутатами оппозиции в противовес правительственным. Речь в данном случае идет о законопроектах по принципиальным вопросам, выдвигавшихся оппозиционными партиями в моменты их острого противостояния ЛДП. Цель таких законопроектов заключается в том, чтобы, противопоставляя их правительственным, подчеркнуть позицию данной партии по обсуждаемому вопросу и получить в глазах избирателей определенные пропагандистские очки.

Широкую известность в Японии получили неоднократно вносившиеся законопроекты оппозиционных партий относительно юридического закрепления «трех неядерных принципов», изменения курса на развитие атомной энергетики, ограничения оборонного бюджета рамками одного процента ВВП и многие другие. Не имея никаких шансов быть принятыми, альтернативные законопроекты тем не менее обеспечивают оппозиции достижение многочисленных тактических целей, например, при заключении сделок с правящей партией, которая оказывается вынужденной идти на компромиссы, заключающиеся, например, в достижении компромиссов со стороны правящей партии по иным принципиальным вопросам.

Ответственность за юридическую грамотность выдвигаемых депутатами законопроектов несет законодательное бюро той палаты парламента, в которую они вносятся. Этот орган хотя и укомплектован компетентными юристами из числа правительственных чиновников, выполняет скорее фасадные функции. Дело в том, что депутатские законопроекты на деле на 90% являются партийными, т.е. прошедшими процедуру выработки, согласования и визирования в структурах политической партии, которую представляет данный депутат.

Необходимость одобрения партийными инстанциями депутатского законопроекта закреплена в уставах и правилах большинства представленных в парламенте партий. Например, принятые ЛДП еще в 1963 г. правила обязывают депутатов перед выдвижением законопроекта заручиться разрешением председателей Совета по общим вопросам и Ко-

митета по парламентским делам. Специально оговаривается, что депутатские законопроекты не должны противоречить генеральному курсу партии, а также сопровождаться дополнительными государственными расходами.

Правительственные законопроекты

Приоритетность правительственных законопроектов, занимающих в общем количестве представленных в парламент законопроектов более 70%, связана с необходимостью тщательной юридической проработки вносимого законопроекта, узкопрофильным характером большинства принимаемых законов, потребностью в высоком уровне профессионализма при их подготовке. Кроме того, большое значение имеют поправки к действующим законам, включающие в себя массу понятных лишь специалистам нюансов. По статистике около 85% принимаемых в настоящее время в Японии законопроектов представляют собой поправки и дополнения действующего законодательства. Разработка подобного материала поручается структурам исполнительной власти, обладающим необходимым для этого экспертным и юридическим потенциалом.

Правительственные законопроекты представляют собой тщательно подготовленные юридические документы, в подавляющем большинстве не требующие поправок и исправлений в ходе парламентских слушаний. Этому способствует многоэтапный процесс подготовки и согласования законопроектов в структурах исполнительной власти на предпарламентской стадии.

Схема рождения законопроекта чаще всего такова. С соответствующим предложением выступает одно из низовых подразделений министерства или ведомства, непосредственно занимающееся данной проблематикой. Однако и в тех случаях, когда с законодательной инициативой выступает правящая партия, практическую разработку законопроекта осуществляет исполнительная власть. Приняв очередную программу или решение, требующее законодательного оформления, правящая партия через свои структуры политического планирования (например, секции Совета по политическим вопросам) либо напрямую, через руководителей министерств и ведомств, одновременно входящих в высшие органы партии, выдает соответствующему подразделению бюрократической машины заказ по черновой подготовке законопроекта.

В зависимости от сложности проблемы ответственным за законопроект выступает одно из подразделений ведомства: отдел (*бу*), сектор (*ка*) либо, чаще, департамент (*кёку*). Например, вопрос о присоединении Японии к международному договору в области разоружения будет

в основном прорабатываются Департаментом по разоружению МИД Японии, отделы которого внесут свою лепту в составление законопроекта в той части, которую они непосредственно курируют. Руководитель указанного подразделения выполняет миссию координатора, комментатора, а при необходимости — и интерпретатора проекта, пока тот проходит процедуру министерского и правительственного урегулирования.

Прохождение законопроекта через министерские структуры с момента появления чернового варианта вплоть до его утверждения министром в качестве законченного документа осуществляется по правилам **системы ринги**. Ее отличительными чертами являются сочетание коллективной ответственности за принятие решения, делегирования значительной доли ответственности за подготовку проекта решения низшим ступеням учреждения при сохранении к ним высокого доверия со стороны руководящего звена. Пройдя через все инстанции в рамках одного ведомства и получив оттиски личных печатей всех определенных внутренними правилами руководителей, а затем и министра, законопроект проходит процедуру легитимизации, хотя никаких существенных изменений, за редким исключением, он не претерпевает.

В соответствии с указанием канцелярии министерства (а в более важных случаях — и канцелярии кабинета министров) начальник низового подразделения осуществляет практическую проработку заложенных в законопроекте идей и передает полученный результат в виде проекта начальнику департамента, а через него документ поступает в канцелярию министерства и далее — заместителям министра.

Важную роль в обкатке законопроекта играют действующие при министерствах **консультативные советы (сингикай)**, где законопроект обязательно рассматривается перед тем, как попадает в канцелярию министра. На заседании совета ответственный чиновник делает доклад о сути законопроекта, затем отвечает на вопросы, после чего проводится обмен мнениями между членами совета. Членами консультативного совета не могут быть министерские служащие. Ими являются приглашенные со стороны специалисты из академических, деловых кругов, общественных организаций, журналистского сообщества, которые назначаются приказом министра.

Консультативные советы министерства играют важную роль в урегулировании конфликтующих интересов, затрагиваемых тем или иным законопроектом. В преддверии предстоящих парламентских слушаний советам отводится важное место как независимым экспертным органам, дающим законопроекту объективную оценку. В глазах оппозиции они являются своеобразным противовесом партии власти, что дает основания рассматривать их заключения в качестве основы для

достижения консенсуса между правящей партией и оппозицией. Существенно и то, что консультативные советы, формирующиеся за счет «людей со стороны», служат важной преградой на пути усиливающейся ведомственности, накладывающей негативный отпечаток на процесс принятия решений.

К числу негативных моментов системы консультативных советов относят тесные связи их членов с бюрократией, а также тот факт, что формируются они приказом соответствующего министра и находятся под кадровым контролем соответствующего ведомства. Кроме того, консультативные советы часто подвергаются критике в связи с тем, что они легитимизируют уже подготовленные министерскими структурами решения.

После прохождения через консультативный совет черновой вариант законопроекта продолжает свое путешествие по министерским структурам, собирая печатки и приобретая все более законченный вид. Документ обсуждается на заседании коллегии министерства, либо, если проектом затрагиваются интересы большого количества министерских структур, он проходит предварительное согласование под эгидой канцелярии министерства. Бывает, что проект по несколько раз отсылается обратно в первичное подразделение (или подразделения, если за составление проекта в пределах своей компетенции отвечает несколько звеньев). Завершающий этап — получение визы министра.

Далее законопроект рассматривается в **законодательном бюро кабинета министров**. Этот орган играет важную роль в деле окончательной отшлифовки и доработки законопроекта, приведения его в соответствие с законами и конституцией, проверки юридической и даже орфографической грамотности текста законопроекта. Учитывается также степень срочности принятия законопроекта, которая определяется в результате консультаций с ведомствами. Кроме того, законодательное бюро выступает своеобразным регулятором и примирителем противоречащих друг другу ведомственных интересов. Наконец, законодательное бюро подготавливает по заданию кабинета ряд наиболее общих законопроектов, которые правительство не может поручить ни одному из ведомств.

Копия документа еще на стадии обсуждения в ведомстве (в момент его поступления на имя начальника канцелярии или заместителя министра) отправляется в штаб-квартиру правящей партии (ЛДП или ДПЯ), где законопроект проходит процедуру внутрипартийного согласования. Путь документа лежит через следующие инстанции: секция Совета по политическим вопросам (далее СПВ) — СПВ — Совет по общим вопросам — Комитет по парламентским делам. Упор в обсуж-

дении делается не на тонкости юридической казуистики (в этом правящая партия полностью полагается на правительство), а на соответствие законопроекта программным установкам партии.

В подавляющей части случаев законопроекты не стопорятся на уровне секции СПВ. Это связано с тем обстоятельством, что проекты поступают в хорошо подготовленном виде, члены секции уже ознакомились с ними на предварительной стадии и высказали бюрократам свои пожелания. Сложившийся механизм проведения законопроекта просто не допускает на секцию плохо подготовленный документ. Кроме того, между чиновниками и политиками принята этика компромисса в вопросе о подготовке законодательных решений, связанная с жесткими временными рамками сессии. Многие законопроекты, на принятие которых рассчитывала исполнительная власть, оказались бы просто положенным под сукно, если бы их стали «мариновать» в партийных структурах.

Играет свою роль и то обстоятельство, что главы министерств и ведомств сами являются крупными деятелями правящей партии — их подчиненные знают, что те не станут одобрять решение, которое бы противоречило генеральной линии партии. Наконец, среди самих членов секций СПВ часто бывает много выходцев из ведомства, представляющего проект. Партийные функционеры из числа экс-бюрократов, как правило, не рвут своих связей с бывшими сослуживцами, продолжая оказывать друг другу неформальные услуги, и уже из этических соображений стараются не «черкать» подготовленный ими проект закона.

Теоретически, конечно, ситуация с наложением вето на проект закона секцией СПВ не исключена. Такое развитие события предусматривается, если законопроект, связанный с серьезной общественной проблемой, в какой-то своей части вступает в противоречие с программными установками партии или имеет терминологические и лексические неточности, вполне допустимые с точки зрения чиновника, но не проходящие из соображений конкретики политического момента.

Следующая ступень — утверждение законопроекта на заседании СПВ. Обсуждение здесь протекает в основном формально, так как присутствующие исходят из того факта, что законопроект уже прошел через горнило секции совета. В спорных случаях решение вопроса возлагается на совещание заместителей председателя СПВ, а если и здесь не удастся прийти к заключению — отдается на усмотрение председателя СПВ, который, однако, предварительно обязательно консультируется с министром.

Совет по общим вопросам больше интересуется не содержательная сторона дела, а соответствие законопроекта узкопартийным интере-

сам. Совет выступает в качестве координирующего органа всех партийных звеньев, кроме того, его решение считается решением партии на высшем политическом уровне.

Последняя инстанция — партийный комитет по парламентским делам. Здесь упор делается не на содержательную сторону законопроекта, а на тонкости его прохождения через законодательный орган страны. Обсуждение законопроекта поэтому проходит здесь в основном вокруг выявления потенциальных столкновений с оппозицией по данному вопросу: прогнозируется ход слушаний в постоянных комиссиях, анализируется глубина расхождений с политическими оппонентами и степень компромисса, на который правящая партия может пойти для сближения позиций. На последнем этапе, когда законопроект представлен на обсуждение в парламент и близится день его внесения в повестку дня сессии, он окончательно утверждается кабинетом министров. С этого момента проект получает официальное название «правительственного».

Непосредственно заседанию кабинета министров, куда вносился данный законопроект, предшествует его рассмотрение советом административных заместителей министра, который является органом окончательной координации разноплановых интересов ведомств. На его заседании законопроект в основном «прогоняется» в плане четкого разграничения ответственности всех звеньев исполнительной власти.

Наконец, наступает день заседания кабинета министров. Все решения принимаются консенсусом. Никаких возражений законопроект, как правило, практически не вызывает, и он принимается практически единогласно. Более того, если, например, партийные инстанции еще не закончили рассмотрение, кабинет часто принимает законопроект как внеплановый пункт повестки дня; после окончания «партийного цикла» проект автоматически, без повторного рассмотрения кабинетом, считается принятым и правительством.

Выше излагалась общая схема подготовки правительством законопроектов, которая сложилась в основном в период нахождения Либерально-демократической партии у власти. После смены власти в 2009 г. система подготовки законопроектов была адаптирована под органы политического планирования Демократической партии. В период 2009—2010 гг. в рамках реформы системы принятия политических решений Совет по политическим вопросам ДПЯ был упразднен, а политическое согласование законопроектов производилось политическими советами, которые создавались в каждом из ведомств с участием направленных туда на высшие управленческие должности членов так называемой «политической номенклатуры» правящей партии (подроб-

нее см. разд. 7.3). В 2009 г. правительство Ю. Хатояма приняло решение о ликвидации совета административных заместителей министра как органа, препятствующего реализации принципа «политического руководства». Однако после природно-техногенной катастрофы марта 2011 г. в целях лучшей координации работы ведомств по преодолению последствий бедствия был создан координационный межведомственный совет с участием административных заместителей министра всех ведомств, который стал действовать на постоянной основе. В 2010 г. Совет по политическим вопросам как политический орган ДПЯ был воссоздан кабинетом Н. Кан.

Внесение законопроекта в повестку дня. Итак, наступает день, когда законопроект, заблаговременно внесенный в повестку дня сессии, официально выдвигается на рассмотрение парламента. От лица спикера соответствующей палаты он раздается депутатам в письменном виде. Дальнейшее прохождение законопроекта через палату парламента возможно тремя путями:

1. Законопроект сразу поступает в постоянные или специальные комиссии, а затем — на пленарное заседание палаты. Это классический путь, характерный для подавляющего большинства законопроектов.

2. Законопроект направляется непосредственно на пленарное заседание палаты, без обсуждения в комиссиях. Речь в данном случае чаще всего идет о законопроектах, выдвигаемых самими комиссиями и не требующими их дополнительного согласования, однако иногда по этому пути идут и иные требующие безотлагательного принятия законопроекты. Выдвигающая сторона может указать в обосновании, что законопроект не нуждается в экспертизе комиссии, но окончательное решение на этот счет принимает палата.

3. Законопроект сперва представляется на пленарном заседании, где выдвинувшая его сторона дает пояснения по сути. От имени правительства пояснения к законопроекту дает либо сам премьер-министр, либо один из членов кабинета министров. Депутатские законопроекты соответственно представляются их авторами, законопроекты комиссий — председателями комиссий. Последний вариант более характерен для конфронтационных («политических») законопроектов.

Некоторые вопросы, в частности, касающиеся присоединения Японии к международным договорам, по конституции требуют предварительного представления на пленарном заседании и обязательной проработки в комиссиях. В отношении прочих законопроектов комиссия по регламенту палаты парламента либо, реже, сама палата принимает специальное решение, в котором указывается один из трех вышеназванных путей. Специализированную комиссию для рассмо-

тения представленного законопроекта определяют в основном по ведомственной принадлежности, причем в некоторых случаях один и тот же вопрос решается в разных палатах различными комиссиями. Например, вопрос о статусе японских представительств за рубежом может решаться в нижней палате представителей комиссией по международным делам, а в палате советников — комиссией по делам кабинета министров. Определяющую роль в выборе комиссии, а также в порядке рассмотрения играют политические мотивы, а точнее — расстановка политических сил в комиссиях.

В отношении политически значимых законопроектов наиболее острая борьба между правящей партией и оппозицией идет вокруг вопроса о предварительном представлении законопроекта на пленарном заседании. Чаше добивается этого оппозиция, которая таким методом стремится затянуть сессию и получить дополнительный кредит доверия своих избирателей.

Особый случай предусмотрен для законопроектов, касающихся конституции страны. Изменение основного закона поставлено под жесткий контроль оговоренных в конституции (ст. 96) процедурных требований, делающих его труднодостижимым. Сперва подобный законопроект должен быть одобрен квалифицированным большинством каждой из палат, составляющим 320 голосов для палаты представителей и 162 голоса для палаты советников. Затем он выносится на всенародный референдум и только после его положительного исхода считается принятым.

На практике выполнение указанных условий делает проведение через парламент законопроекта с поправками к конституции практически нереальным с учетом неоднозначного отношения различных политических сил к конституционному вопросу, особенно к изменению антивоенной 9-й статьи основного закона. Такая возможность неоднократно обсуждалась как в период правления ЛДП, так и после смены власти в 2009 г., однако требуемого количества сторонников изменения конституции среди парламентариев никогда не набиралось. Играет свою роль также то обстоятельство, что поправки к конституции требуют и соответствующего общественного мнения, которое является по данному вопросу фактически расколотым.

5.3. Рассмотрение законопроектов в парламентских комиссиях

В соответствии с решением комиссии по регламенту законопроект направляется в одну из постоянных или специальных комиссий пала-

ты. Объективному рассмотрению законопроекта должно способствовать то, что рассматриваться он будет в закрытом режиме узким кругом депутатов-профессионалов, а при необходимости к процессу слушаний должны привлекаться независимые эксперты.

Переданный на рассмотрение комиссии законопроект представляется членам комиссии, затем следуют вопросы, обсуждение и, наконец, выносится решение. Представление законопроекта в комиссии, если речь идет о правительственном законопроекте, проводит либо сам член кабинета министров, либо его политический заместитель или другой член «правительственной команды». В остальных случаях это делает председатель соответствующей комиссии, его заместитель или же сам депутат, т.е. выдвинувшая законопроект сторона.

Наиболее ответственные стадии слушаний — ответы на вопросы и обсуждение, которые начинаются на следующий день после представления законопроекта. Чем принципиальнее законопроект, чем более важное место он занимает в политических программах партий, тем ожесточеннее столкновения мнений на этих двух процедурных стадиях. Практически всегда исключительно остро проходят заседания комиссий, изучающих налоговое законодательство, трудовые, земельные вопросы, проблемы политики в области национальной безопасности. Следует отметить, однако, что доля политически значимых законопроектов в японском парламенте традиционно невелика.

Предположим, обсуждается важный для оппозиции правительственный законопроект, принятие которого необходимо заблокировать. Стадия вопросов тщательным образом отработывается с целью поставить исполнительную власть (а с ней и правящую партию) в тупик и одновременно представить себя перед избирателями в возможно более выгодном свете. Обычно содержание вопросов проходит предварительное согласование и утверждение на заседании комитета по парламентским делам или другого руководящего органа партии.

Вопросы в соответствующий орган (министерство или ведомство) представляются заранее. Безусловно, это дает исполнительной власти определенный козырь в руки, обеспечивая ее знанием намерений оппозиции. Но в то же время официальный представитель ведомства уже не может уйти от ответа, оправдываясь «некомпетентностью» или «необходимостью изучить документы».

По заведенному порядку первой задает вопросы оппонирующая данному законопроекту сторона, затем — поддерживающая его. При этом сперва выступает наименее значительная фракция. Время на вопросы распределяется заранее на совете комиссии все по той же формуле: определяют время, которое может затратить на выступление один

депутат, и умножают его на количество членов партийной фракции. Полученным отрезком времени фракция вольна распоряжаться как ей заблагорассудится. (Например, в бюджетной комиссии из 40 человек при шестичасовом обсуждении на одного депутата приходится 9 минут чистого времени.)

С учетом того, что задающий вопрос депутат жестко ограничен временем, ему предоставлены и определенные права. Так, депутат сам решает, кто из присутствующих членов правительства будет отвечать на его вопрос. Кроме того, он может требовать, чтобы ответы были даны по существу и непосредственно по данному вопросу.

Существуют две формы отведения времени на вопросы: односторонняя — когда время выделяется только на вопрос, и двусторонняя — когда время дается и на вопрос, и на ответ. Ясно, что односторонняя форма предоставляет оппозиции определенные преимущества, выражающиеся в увеличении пропагандистских возможностей. Поэтому чаще партия власти настаивает на использовании двусторонней формы, когда представитель правительства использует время, данное той или иной фракции, и на ответ.

Правящая партия делает все возможное, чтобы снизить критическую тональность процедуры слушаний. Когда в повестке дня стоят малозначащие вопросы, она «великодушно» уступает все положенное ей на вопросы время оппозиции. Однако как только дело доходит до важных правительственных законопроектов, выставяющих в невыгодном свете партию власти, депутатский корпус правящего блока, без остатка используя отпущенные ему лимиты времени, проявляет невиданную активность по части «выведения правительства на чистую воду». Практически все вопросы в этом случае касаются малозначимых деталей вопроса, в результате чего плод бюрократического законотворчества удается спасти от излишних нападков, а у непосвященного слушателя создается иллюзия «равенства и борьбы мнений».

Оппозиция, безусловно, хорошо представляет себе технологию подобной тактики. В ответ она использует артиллерию кратких, хлестких и в то же время содержательных вопросов, имеющих своей целью либо добиться прямого ответа, который поставил бы правительство в проигрышное положение, либо заставить представителя правительства лавировать, прибегать к околичностям, уходить от ясности и т.д. Подобная практика приводит к тому, что в вопросах содержится гораздо больше информации, нежели в ответах на них.

Слишком открытые попытки представителей правительства избежать ясного ответа на влоб поставленные вопросы и явно пристрастные действия председателя комиссии — члена правящей партии, направ-

ленные на то, чтобы заткнуть рот неугодным депутатам, вынуждают оппозицию к применению obstructивной тактики. Чтобы избежать подобного нежелательного для правящей партии поворота событий, председатель комиссии нередко вынужден взять на себя долю ответственности и уйти в отставку. Так, с поста председателя бюджетной комиссии ушел в феврале 1988 г. депутат ЛДП в нижней палате К. Хамада, который, как было признано, нарушил парламентскую этику, неоднократно прерывая депутата КПА С. Масамори в выделенное последнему на вопросы время.

После стадии вопросов следует обсуждение, перед началом которого иногда в отношении законопроекта выдвигаются поправки. Именно обсуждение в комиссиях по всеми признанной парламентской традиции составляет сущностную часть экспертной оценки законопроекта в парламенте. Наконец, наступает финальная стадия — голосование. Сперва голосуется законопроект с наиболее далекими от оригинала поправками, затем — с наиболее близким к первоначальному варианту текстом и в конце — сам оригинал.

Письменный отчет о слушаниях в комиссии ее председатель направляет спикеру палаты, что дает последнему право поставить законопроект на рассмотрение пленарного заседания палаты. Прошедшие комиссию законопроекты считаются па 90% принятыми, так что решение комиссии надлежит только без излишних проволочек дублировать на пленарном заседании палаты. В то же время отвергнутые или задержанные на этой стадии законопроекты практически не имеют шансов на принятие, хотя формально решение комиссии ни в коей мере не связывает палату в принятии окончательного решения. Это легко объяснимо: пропорциональный состав комиссии адекватен составу палаты, так что итоги голосования предreshены заранее.

Жесткое противоборство между правящей и оппозиционными партиями во время заседаний парламентских комиссий в основном происходит вокруг «конфронтационных» законопроектов, занимающих небольшую долю в общем объеме работы. В целом же процедура слушаний в комиссиях проходит рутинно и за редкими исключениями не вызывает большого общественного интереса. Подготовленные чиновниками и прочитанные по бумажке сухие, скучные, малоинтересные ответы, к тому же написанные плохо воспринимаемым канцелярским стилем, производят на неподготовленного слушателя исключительно тягостное впечатление и сильно снижают зрелищность и удобоваримость всей процедуры. Впрочем, и сами депутаты—члены комиссий с трудом переносят монотонность многочасовой «дискуссии» на заседаниях комиссий и пользуются любым удобным случаем, чтобы улиз-

нуть в буфет или кулуары. По свидетельствам очевидцев, в комиссиях нередко присутствует не более половины их списочного состава, в основном члены совета и несколько депутатов, записавшихся на выступление. В этих условиях правящая партия для обеспечения процедуры принятия решений часто пользуется тем, что законодатели могут одновременно входить в состав двух комиссий, и прибегает к экстренной переброске части своих депутатов с одного заседания на другое.

Формализованность и бюрократизированность процедуры слушаний в комиссиях, серьезно дискредитирующие этот парламентский институт, вызвали в период монопольного правления ЛДП озабоченность в самой этой партии и стали одной из причин кризиса политической системы. В 2010 г. было принято решение о том, чтобы запретить любым профессиональным чиновникам давать пояснения в парламенте по правительственным законопроектам, ограничив эту прерогативу членами так называемой «политической номенклатуры» правительства (депутатами правящего блока, занимающими ключевые посты в министерствах и ведомствах). По мнению авторов реформы, политический деятель, работающий в правительстве, должен обладать достаточной компетентностью, чтобы обходиться в словесных баталиях без помощи хорошо информированных бюрократов, тем более что такое правило успешно действует в ряде других стран, например в Великобритании.

5.4. Пленарные заседания палат

Классическая формула прохождения законопроекта через пленарное заседание палаты следующая: представление результатов обсуждения в комиссии — вопросы — прения — принятие решения. Однако не все законопроекты проходят по этой формуле. Палата следит за судьбой законопроекта и в тот период, пока он находится на рассмотрении в комиссии. Если речь идет о действительно важном законопроекте, палата может потребовать от председателя соответствующей комиссии сделать на пленарном заседании промежуточный доклад о ходе обсуждения в комиссии и его предварительных результатах. При необходимости палата может установить временные ограничения на рассмотрение вопроса в комиссии, а если эти ограничения не соблюдаются — перенести обсуждение в зал пленарных заседаний. Следует учесть, что начало обсуждения вопроса на пленарном заседании автоматически означает прекращение юридического суверенитета комиссии над законопроектом.

Вопрос о том, передавать ли законопроект на обсуждение палаты или сразу поставить его на голосование последней, решается на заседании руководящего совета комиссии. По малозначащему проекту руководств

комиссии, как правило, быстро приходит к консенсусу — голосовать без обсуждения. По более важным проблемам обычно ведутся ожесточенные закулисные торги: правящая партия, стремясь сэкономить время сессии для выполнения своей законодательной «программы-максимум», предпринимает усилия к достижению договоренности с оппозицией о том, чтобы пропустить стадию парламентских дебатов.

Предположим, решение провести прения все же принято. В этом случае комиссия по регламенту включает вопрос в повестку дня одного из пленарных заседаний. В назначенный срок представленный председателем комиссии итоговый документ, отражающий результаты обсуждения, распространяется в письменном виде среди депутатов и зачитывается спикером на пленарном заседании палаты. После этого спикер разрешает начать обсуждение. Чаще всего вопросов по поводу обсуждения не задается, а обсуждение проводится в ограниченном числе случаев, обычно по ключевым законопроектам.

Многие исследователи указывают, что пленарные заседания в работе японского парламента проходят довольно формально, а их роль по сравнению с парламентами большинства западных стран крайне ограничена. Например, если в британском парламенте пленарные заседания в среднем занимают 168 часов в году, а в американском конгрессе — 133, то в японском парламенте — лишь 50 часов.

Парламентские дебаты

Выступления в ходе парламентских дебатов детально и в чем-то даже изощренно регламентированы специальным положением. Каждый желающий выступить должен заблаговременно подать спикеру заявку с указанием сути выступления (правда, у спикера есть право предоставлять слово спонтанно). Запрещается высказываться иначе как на трибуне, что делает незаконными какие бы то ни было реплики с мест и уж тем более включение «свободных микрофонов». По одному вопросу депутат может высказываться лишь один раз, при этом он обязан твердо придерживаться повестки дня и не уходить в сторону. Одно из предписаний даже запрещает зачитывать текст своего выступления, за исключением тех случаев, когда цитируются чужие слова. Наконец, представители исполнительной власти, отвечающие на депутатский запрос, не могут высказывать собственного мнения. Нарушение правил позволяет спикеру признать выступление «неуместным» и лишить оратора слова.

Количество ораторов, порядок и регламент выступлений на каждый день определяются комиссией по регламенту в соответствии с правилами пропорционального представительства: чем больше фракция, тем на

большой запас времени она может рассчитывать. По традиции сперва слово предоставляется противникам обсуждаемого законопроекта, затем его сторонникам. Далее сторонники и противники выступают по очереди. На один вопрос в зависимости от его важности выделяется либо три, либо шесть часов. В отличие от комиссий, где обстановка более неформальная и дискуссия поэтому носит более живой характер, обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях в своей подавляющей части проходит исключительно скучно и монотонно. Отражением этого служит хронически пустая «галерка» — балкон для посетителей, которые не выдерживают слишком долгой рутины «словесных баталий».

Пожалуй, отсутствие полемичности, живых интонаций, какой бы то ни было эмоциональной окраски в выступлениях постепенно выкристаллизовалось в одну из прочных традиций японского парламентаризма. Впрочем, эта традиция легко объяснима: внесение элемента дискуссионности становится абсолютно бессмысленным в условиях, когда пункты размежевания максимально определены. Цель же, которую преследуют стороны, заключается не в переубеждении оппонентов, а в максимальной популяризации своей позиции, в «работе на стенограмму». Этот мотив характерен для выступлений не только представителей оппозиционных партий, но и депутатов партий правящего блока, которые вопреки упомянутым правилам нередко просто зачитывают заранее выверенный и облагороженный текст.

Другая причина унылости парламентской рутины — исключительно трудная воспринимаемость на слух специфической парламентской лексики, которая весьма сильно отличается от живой разговорной речи. Эта лексика включает в себя массу тяжеловесных и неудобоваримых слов в основном китайского происхождения, а также книжных оборотов вежливости, как правило, вышедших из употребления еще в довоенный период. Играет свою роль также далеко не блестящая дикция многих пожилых депутатов. Сказанное подтверждается свидетельствами многих очевидцев, оказавшихся на пленарном заседании палаты в качестве посетителей. Например, один из признанных знатоков японского парламента Х. Баервальд признавался, что нередко только партийная принадлежность оратора позволяла ему установить, является ли депутат сторонником или противником обсуждаемого законопроекта.

Четкое понимание слушателем существа сказанного тормозится наличием в японском языке такой особенности, как двусмысленность многих понятий. Нередко нечеткость смыслового значения отдельных слов даже становилась причиной настоящих парламентских расследований. Например, в 1985 г. премьер-министр Я. Накасонэ был вынуж-

ден оправдываться в том, что употребленное им слово *рикай* («понимание») в отношении Стратегической оборонной инициативы США ни в коей мере не означало его поддержки и одобрения программы «звездных войн». Лингвистические дебаты также неоднократно разгорались в высшем законодательном органе Японии вокруг интерпретации употребляемого применительно к ядерным вооружениям термина *мотикомми* («ввоз»), по утверждению одних, включающего в себя их установку на японской территории, по мнению других — ограничивающегося любой формой их транзита.

«Неуместные выступления»

Единственное, что может скрасить монотонное течение дебатов, это «неуместные выступления». К ним относятся не только отклонения от темы дискуссии или другие нарушения правил, касающиеся депутатских выступлений. Спикер может счесть «неуместным» любое выступление, содержащее личные выпады против депутатов и членов кабинета министров, целых социальных слоев и отдельных лиц. «Неуместными» также считаются любые, а в особенности оскорбительные, реплики с мест, гиканье, смешки, свист, громкий храп и т.д. Для регистрации подобных пассажей один из микрофонов всегда направлен в сторону зала.

«Неуместные выступления» вообще встречаются в парламентской практике довольно часто. Не все они, безусловно, служат причиной каких-либо скандальных ситуаций, и чаще дело удастся решить достаточно гладко. Например, смешки в зале, вызванные сильным акцентом вышедшего на трибуну депутата от отдаленной префектуры Аомори, диалект которой сильно отличается от литературного языка, не вызовут парламентского кризиса и скорее всего не будут чреваты персональной ответственностью. Однако некоторые выкрики не сумевших сдержать своих эмоций парламентариев вошли в историю, послужив поводом для скандалов и отставок многих крупных деятелей.

Стоило, например, министру финансов Ю. Икэде заявить в декабре 1950 г. о своем желании «следовать экономическим принципам, согласно которым люди с малыми доходами едят ячменную похлебку, с большими — рис», как в стране вспыхнула волна гнева и возмущения, а на голосование был поставлен вотум недоверия правительству. И хотя Ю. Икэде удалось тогда удержаться на своем посту, ровно через год ему пришлось уйти в отставку после опрометчиво сказанных в парламенте слов о том, что «самоубийство не сумевших избежать банкротства является вынужденным шагом».

Еще чаще попадали в стенограмму заседаний ругательства и оскорбительные замечания, сказанные депутатами в пылу запальчивости в адрес своих политических оппонентов. Так, в 1978 г. депутат от СПЯ Уэда назвал председателя одной из комиссий «жуликом». Годом раньше «любезностями» обменялись депутаты от КПЯ и Комэйто, причем последний удостоился быть названным «громко лающей антикоммунистической собакой». Однако наибольшую известность получил инцидент с «неуместным выступлением», который явился непосредственным поводом к отставке правительства.

Это произошло 28 февраля 1953 г. на заседании бюджетной комиссии палаты представителей. Как обычно, с докладом об экономическом положении в стране выступил премьер-министр С. Ёсида, затем последовали вопросы. Слово получил депутат от СПЯ Э. Нисимура, который, обращаясь к главе правительства, обвинил последнего в приукрашивании реального положения вещей.

Н.: На что вы опирались в своем докладе?

Ё.: Я опирался на мнения, высказанные президентом США Эйзенхауэром и премьер-министром Англии Черчиллем.

Н.: Я вас не спрашиваю, что говорят западные политики. Меня интересует личное мнение премьер-министра Японии.

(Ёсида при этих словах возбужденно вскакивает со стула и ударяет ручкой по столу).

Ё.: Я вам и отвечаю как премьер-министр Японии (от волнения окончания слов невняты).

Н.: Я хочу, чтобы премьер-министр отвечал спокойно.

Ё.: (выкрикивает в полусидячем положении): Это нахальство! Нахал! Дурак!

Н.: Что ж тут нахального?

Ё.: Ну разве не нахальство?

Н.: Что ж тут нахального в моем вопросе?

Ё.: Дурак!!!

Н.: Как это можно называть дураком депутата парламента?

Оскорбительные реплики премьер-министра вызвали исключительно резкую реакцию всей без исключения оппозиции. Пользуясь отсутствием на заседании одного из депутатов Либеральной партии, ей удалось совместными усилиями провести резолюцию о рассмотрении инцидента на дисциплинарной комиссии. Дело получило широкую огласку, и, чтобы выйти из кризиса, Ёсида пришлось отправить в отставку кабинет министров, распустить нижнюю палату и провести досрочные парламентские выборы, которые, впрочем, вновь принесли ему кресло премьер-министра.

Неприятная ситуация, вызванная «неуместным выступлением», может сильно повредить престижу и даже политической карьере допустившего его депутата, особенно если это высказывание носит характер личного оскорбления и потому исключительно болезненно воспринимается японским общественным мнением.

Ответственности за свои слова не может избежать и рядовой депутат. В самом легком для себя случае он просто отрекается от сказанного и приносит личные извинения. В этом случае реплики просто вычеркиваются из стенограммы, и инцидент признается исчерпанным.

Вымарывание реплик и целых выступлений из стенограммы может производиться не только с согласия их авторов, но и по решению палаты. В 1956 г. большинством голосов из стенограммы было изъято целое выступление Я. Накасонэ, который высмеивал позицию СПЯ по поводу декларации о восстановлении дипломатических отношений с СССР. Прочерк был поставлен на месте эпитета в адрес премьер-министра Э. Сато, названного депутатом палаты советников Т. Аодзима «любовником финансовых воротил». Вынужден был отказаться под давлением общественного мнения от своих слов и председатель бюджетной комиссии нижней палаты К. Хамада, без всяких на то оснований назвавший депутата от КПЯ К. Миямото «убийцей».

Вычеркиваться из стенограммы могут также отдельные слова и выражения. Инциденты, связанные с «неудачно» выбранной лексикой, чаще всего встречались на пленарных заседаниях во время обсуждения программной речи премьер-министра. За послевоенный период более ста раз дело заканчивалось вымарыванием из стенографического отчета спорных лексических форм, употребленных депутатами оппозиционных партий в вопросах премьер-министру, которые традиционно использовались для критики правящей партии и лично ее председателя.

За неуместные реплики и иные виды недостойного поведения к депутатам может применяться целый комплекс дисциплинарных санкций. Резолюция о применении взыскания должна быть поддержана не менее чем 20 голосами. Виды наказания считаются настолько важными, что они зафиксированы не в парламентских установлениях, а в конституции страны (ст. 58 ч. 2). Это предупреждение (компетенция спикера), публичное извинение, приостановление права посещать заседания палаты не более чем на 30 дней (компетенция дисциплинарной комиссии) и, наконец, лишение депутатского мандата (по решению квалифицированного большинства всей палаты).

Безусловно, тяжесть наказания зависит от серьезности проступка. Если простые предупреждения встречаются довольно часто, то временное приостановление права посещать парламент, для применения

которого требуется решение дисциплинарной комиссии, становится целым событием и входит в историю. Например, на 30 дней был отправлен «отдохнуть» в марте 1968 г. депутат от СПЯ С. Ходзуми, обозвавший главу правительства «предателем». Вместе с тем до приостановления статуса депутатов дело практически не доходит.

Предложения

Парламентская процедура налагает определенные требования и на порядок внесения предложений в ходе пленарных заседаний. Различаются два вида предложений: предложения по существенным вопросам, требующие поддержки определенного минимума депутатских голосов, и процедурные (технические) предложения, для выдвижения и принятия которых достаточно инициативы одного депутата.

К числу первых относятся предложения по внесению поправок в обсуждаемый законопроект, а также предложения о применении к депутатам дисциплинарных санкций. Требования к предложениям с поправками аналогичны уже рассмотренным требованиям по выдвижению законопроекта: по вопросам дисциплинарных наказаний и небюджетным законопроектам необходимы подписи как минимум 20 депутатов в палате представителей и 10 депутатов в палате советников, по бюджетным вопросам — соответственно 50 и 20. Кроме того, к этому же разряду относятся и некоторые особо оговоренные процедурные вопросы, например о длительности сессии.

Процедурные предложения — это предложения по регламенту, по окончанию дебатов, по уходу палаты на краткосрочный перерыв и т.д. Если поправки выносятся и обсуждаются в порядке, предусмотренном повесткой дня сессии, то процедурные вопросы рассматриваются в первую очередь. Первоочередными являются вопросы выборов должностных лиц и формирования организационной структуры сессии (без их решения сессия просто не начнет работу). Прочие процедурные моменты (прекращение дебатов и запросов, сокращение регламента, упрощение процедуры выборов и пр.) пользуются правом преференциальности по отношению к существенным вопросам. Преференциальным считается также вопрос о востове недоверия. Однако и среди процедурных вопросов имеется своя «табель о рангах». Вопрос о продлении сессии, например, имеет преимущество перед востом недоверия.

Нюансы процедуры играют большую роль в парламентской тактике партий. Когда оппозиция применяет obstructive тактику, она использует право преференциальности востомов недоверия для торпедирования нормального хода прохождения законопроекта («тактика без-

остановочной инициативы»). В свою очередь правящая партия делает упор на те предложения, которые ускоряют законодательный процесс и вводят его в нормальное русло. В ответ на «безостановочную инициативу» оппозиции она, в частности, проводит предложение о продлении сроков сессии, а если нужного эффекта добиться не удастся, прибегает к использованию чрезвычайных полномочий спикера. На практике значительная часть процедурных предложений, носящих бесспорный характер, принимается без обсуждения и практически без голосования.

Парламентские резолюции

Парламентские резолюции являются широко распространенной формой решения, выносимого высшим законодательным органом страны. К числу резолюций относятся вотумы недоверия, решения о создании специальных комиссий, демонстрация позиции по определенной международной проблеме, выражение благодарности, соболезнования и осуждения, а также решения о награждении и поздравлении.

Особое место среди резолюций занимают «программные резолюции», определяющие отношение парламента к какой-либо проблеме. Обычно в форме парламентской резолюции закрепляется установившаяся практика или правовой обычай, который в силу тех или иных причин трудно перевести в обычную законодательную форму. Такого рода резолюции в большинстве случаев принимаются консенсусом и считаются наивысшей формой народного волеизъявления.

Некоторые резолюции имеют исключительно широкую известность и ошибочно воспринимаются в качестве законов: «три неядерных принципа», положения о запрете на экспорт оружия и военных технологий и об исключительно мирном использовании космического пространства и пр. Не решаясь пойти на закрепление упомянутых мирных положений в форме законов, правящая Либерально-демократическая партия из пропагандистских либо конъюнктурных целей соглашалась на их оглашение в виде резолюций. Для примера можно привести обстоятельства принятия резолюции о приверженности Японии «трем неядерным принципам» 24 ноября 1971 г. ЛДП тогда выступила инициатором такого шага, чтобы преодолеть парламентский кризис, вызванный конфликтом с оппозицией по поводу вопроса о размещении ядерного оружия на только что переданной США под управление Японии Окинаве.

Не имея законодательной силы, но отражая миролюбивые чаяния широких слоев японской общественности, парламентские резолюции служат мощным сдерживающим фактором в отношении действий правительства — настолько мощным, что оно не может, во всяком случае

открыто, обойти налагаемые ограничения. Например, Япония открыто не решается пересмотреть положения парламентской резолюции о «трех неядерных принципах», хотя еще с середины 1960-х годов официальный Токио придерживался практики молчаливого одобрения транзита американскими боевыми судами ядерного оружия через территорию страны.

За сессию принимается 5–10 «программных резолюций». Среди резолюций, посвященных внешнеполитическим проблемам, нередко принимаются резолюции в связи с началом очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, по значимым событиям международной жизни, по «проблеме похищенных» и т.д. Одна из таких резолюций 2009 г., содержащая тезис о «незаконной оккупации» Южнокурильских островов, стала причиной серьезного ухудшения японо-российских отношений.

Вотумы недоверия

Нижняя палата может простым большинством голосов вынести вотум недоверия правительству, который, как уже указывалось выше, влечет собой отставку правительства и выборы нового премьер-министра либо роспуск палаты представителей главой кабинета и проведение досрочных выборов. Что же касается палаты советников, то она компетентна лишь выносить резолюции о персональной ответственности отдельных членов кабинета министров и высокопоставленных государственных чиновников. Этих полномочий недостаточно для вынесения недоверия всему правительству.

Вотумы недоверия могут выноситься и в отношении отдельных членов кабинета. Например, в 2010–2012 гг. в ситуации «перекрученного парламента» верхняя палата выносила вотумы недоверия отдельным членам кабинетов ДПЯ шесть раз. Хотя юридически глава правительства не обязан увольнять своих министров только по причине принятия подобного вотума недоверия, они являются мощным рычагом давления на кабинет, нередко сопровождаясь бойкотом оппозиции тех заседаний парламента, на которых присутствуют «проштрафившиеся» члены правительства. В январе 2012 г. премьер-министру Нода для сохранения нормальных взаимоотношений с оппозицией пришлось даже переформировать весь кабинет, удалив из него министра обороны Я. Итикава и министра по делам потребителей К. Ямаока, в отношении которых верхняя палата приняла вотум недоверия.

Петиции

Конституция Японии (ст. 16) признает право народа подавать в парламент петиции в связи с причинением ущерба, неправомерными дей-

ствиями должностных лиц, необходимостью изменения действующих законов и введения новых и т.д. Парламент обязан принимать любые петиции, за исключением связанных с судебным иском, к рассмотрению через посредничество депутата, который представляет петицию в высшем органе власти. За год в палату представителей поступает 6–7 тыс. петиций, в палату советников — около 4–5 тыс.

Документ подается в письменном виде. В нем указываются имя и адрес подателя, а также имя представляющего его депутата. Петиция сразу отправляется на рассмотрение соответствующей комиссии, и если та примет положительное решение, посылается далее, на пленарное заседание палаты, где решается судьба документа: отправлять его в кабинет министров или брать всю полноту ответственности за него самой палате. Чаще все же в ходу первый вариант.

Закон о парламенте подробно расписывает обязанности исполнительной власти в разборе петиций. Два раза в год кабинет министров обязан представлять законодательной власти подробный письменный отчет об итогах рассмотрения петиций. На практике руководящие советы комиссий отфильтровывают значительную часть петиций, которые могут в чем-то ущемить правительство.

Помимо подачи письменных петиций парламентские правила предусматривают еще один вид прошений — петиционные демонстрации. Для их проведения, которое должно быть тихим и спокойным, отведена специальная площадка перед западным входом в парламент.

Запросы правительству

Существенное место в работе парламента занимают запросы депутатов в адрес правительства. Система запросов призвана обеспечить данную парламенту функцию контроля за положением дел в стране. Кроме того, для малых фракций запросы кабинету министров являются важной формой самовыражения.

С открытием новой сессии первые запросы правительству, представляемому премьер-министром, предусмотрены сразу после окончания программной речи последнего. Считается, что концепция деятельности очередного кабинета министров держит в ходе ответов на депутатские запросы строгий экзамен.

Время на запросы распределяется между парламентскими фракциями в зависимости от их численности. Первой их оглашает наиболее представительная из оппозиционных партий, представленных в парламенте, далее — в порядке убывания. Одновременно с оглашением содержания запроса его текст подается на имя премьер-министра или соответствующего члена правительства. Вопросы правительственным

официальным лицам задаются устно, причем, в отличие от комиссий, произносится сразу весь блок вопросов. Один депутат может задать не более трех вопросов, касающихся одной темы. Представители исполнительной власти обычно по отдельности отвечают на каждый вопрос. Когда ответ требуется немедленно, а представитель правительства достаточно компетентен, он может прозвучать сразу же. Чаще, однако, правительство использует семидневный срок, предоставляемый на подготовку письменного ответа на запрос и на его распространение среди депутатов.

Кроме того, депутаты могут подавать письменные запросы правительству. Текст запроса, составленный в ясной и лаконичной форме, вручается спикеру палаты и после его одобрения передается в соответствующее ведомство. Срок ответа на депутатский запрос ограничен семью днями. Письменные ответы на депутатские запросы, распространяемые среди депутатов на фирменном министерском бланке с нарочитым грифом секретности, проставляемым, вероятно, для создания у депутата иллюзии его «сопричастности» к большим государственным делам, чаще всего не содержат ничего более существенного по сравнению с тем, что уже было опубликовано в открытой печати. Среди депутатского корпуса в связи с этим проявляется недовольство монополией исполнительной власти на информацию и дозированным характером ее предоставления, которые лишают законодателей их права быть в курсе всего происходящего в стране.

5.5. Парламентская тактика политических партий

Практически повсюду, где сложились демократические институты законодательной власти, ситуацию, возникающую в ходе проведения законопроекта через парламент, условно-схематически можно представить следующим образом.

Партия парламентского большинства, формирующая правительство, добивается принятия своей законодательной программы-максимум. Если преимущество в парламенте, которое она себе обеспечила по итогам предыдущих выборов, носит устойчивый характер, правящая партия по идее может рассчитывать на автоматическое одобрение своей законодательной программы. В этом ей препятствует оппозиция, которая, не обладая достаточными рычагами для развертывания в парламенте созидательной законотворческой активности, ищет пути выражения своей позиции по двум направлениям:

1. Торпедирование или затягивание процедуры прохождения правительственных законопроектов, имеющих принципиальное значение

для программы данной оппозиционной партии (или блока партий) либо напрямую затрагивающих интересы поддерживающих ее электоральных слоев;

2. Использование парламентской трибуны для проведения пропагандистских мероприятий, в том числе выдвижение альтернативных законопроектов, критика правительства и его членов, обличение «антинародности» правительственных программ, разъяснение позиции партии по тому или иному вопросу и т.д.

Существенным моментом является то обстоятельство, что правящая партия, в силу своего положения претендуя на роль общенациональной политической силы, в реальности не может идеально адекватно учитывать интересы всех без исключения социальных групп и потому, можно сказать, «обречена» быть объектом нападков со стороны своих политических оппонентов. В этой ответственности правительства за каждый принятый им шаг заключается хроническая слабость его позиции и одновременно преимущество противоборствующей стороны. Конечно, оппозиция, как правило, имеет достаточно внепарламентских рычагов для воздействия на правительственный курс: митинги и демонстрации, средства массовой информации, мобилизация общественного мнения и т.д. Однако именно через парламентские механизмы в любой развитой демократической системе оппозиционные политические партии добиваются наибольших результатов.

Тактика оппозиции

После окончания войны вплоть до конца 1960-х годов оппозиция, находившаяся в «хроническом» меньшинстве, нередко использовала чисто физические методы противодействия «диктатуре большинства». Так, слаженно действовавшие депутаты оппозиции несколько раз блокировали спикера в его офисе, не давая последнему начать заседание. Наибольшую известность приобрел инцидент 1960 г., когда оппозиция стремилась любыми средствами не допустить ратификации парламентом «договора безопасности» с США. Депутаты от СПЯ тогда на несколько часов заперли в служебном кабинете спикера нижней палаты парламента И. Киёсэ. Нередки были случаи и «сидячей забастовки» депутатов возле парламентской трибуны, в ходе которой депутаты оппозиционных партий не допускали никого к микрофону и таким образом срывали обсуждение важного законопроекта.

Своего апогея открытая силовая конфронтация в парламенте достигла во второй половине 1960-х годов. Особую ожесточенность эти стычки приобрели по вопросам об автономии японских университетов. ЛДП, в частности, отстаивала в парламенте позицию министерства об-

разования, отрицавшую права автономии вузов и по сути одобрявшую вмешательство государства в дела студенческого самоуправления.

С наступлением в первой половине 1970-х годов периода относительного равенства сил на первый план вышли более цивилизованные методы ведения тактической борьбы в парламенте. Эти методы заслуживают отдельного рассмотрения, поскольку нередко используются и в настоящее время.

В распоряжении оппозиции имеются процедурные механизмы затягивания процесса прохождения законопроекта через парламент. Например, чтобы не допустить поступления законопроекта на рассмотрение постоянной комиссии, оппозиция может потребовать предварительно представить его на пленарном заседании, что позволяет ей существенно затянуть процедуру его прохождения через парламент. Если включения «нежелательного» законопроекта в повестку дня избежать не удастся, оппозиция может вынести на обсуждение сессии длинную серию законопроектов, которые по традиции пользуются правом первоочередного рассмотрения, например, вотумов недоверия, выносимых в отношении всего кабинета министров или отдельных его членов, а также спикеров, председателей комиссий и иных должностных лиц в парламенте. Подобная тактика оппозиции получила название «безостановочной инициативы».

Часто используется то обстоятельство, что деятель, в отношении которого выносится вотум недоверия, должен по процедуре присутствовать в зале заседаний палаты. В случае его отсутствия (а это часто случается с членами кабинета министров) спикер обязан объявить перерыв и отложить обсуждение. Все это подчас всерьез затягивает процесс голосования и надолго выводит законодательный процесс из нормального состояния. Например, в мае 1965 г. обсуждение вотума недоверия в отношении министра юстиции М. Исии продолжалось без перерыва три дня и две ночи.

Тактика «безостановочной инициативы», являвшаяся плодом дружных и хорошо подготовленных и скоординированных усилий оппозиционных партий, вносила порой значительные препятствия в планы партии власти. Дело чаще всего кончалось тем, что спикер был вынужден переступить через традицию преференциального обсуждения вотумов недоверия и, пользуясь своими исключительными прерогативами, изменить повестку дня.

Помимо вотумов недоверия, оппозиция прибегает к безостановочному внесению запросов министрам и предложений или поправок к обсуждаемым законопроектам. Это делается не только для затягива-

ния и срыва обсуждения правительственных законопроектов, но и для того, чтобы увести дискуссию в иное, более выгодное для оппозиции русло. В этих случаях правящей партии также приходится использовать полномочия спикера. Переход к силовым методам в свою очередь нежелателен для правящей партии, поскольку в глазах избирателей он означает ее неспособность договориться с меньшинством и, таким образом, приносит ей репутационные издержки.

Для затягивания парламентской процедуры оппозиция применяет и методы блокирования поименного голосования. Такой вид волеизъявления является обязательным в определенных случаях: проект бюджета, международные договоры, некоторые особенно значимые законопроекты, разработанные правительством. Сперва голосованию подлежат наиболее удаленные от основного варианта законопроекты, предложенные депутатами, в последнюю очередь — документы, предлагаемые комиссией. Поправки имеют первоочередное по сравнению с законопроектами право быть поставленными на голосование.

На случай поименного голосования у всех депутатов есть 14 именных бюллетеней — белых и синих деревянных бирок, соответственно означающих «за» и «против». После объявления о начале голосования депутаты гуськом следуют по левому проходу к трибуне, на которой покоится урна для голосования, по очереди взбираются к ней по ступенькам и, опустив туда нужный бюллетень, уже другим проходом возвращаются на свое место. Голосование производится строго по фракциям, а в рамках фракций — в алфавитном порядке. Поэтому если оппозиция специально не применяет обструкционную тактику срыва голосования, оно проходит размеренно и без толкучки.

Наиболее распространенный из обструкционных методов получил название **тактики «коровьей поступи»**. Этот метод был впервые применен в 1946 г. Демократической партией, находившейся в тот период в оппозиции, в ходе голосования по представленному кабинетом Социалистической партии законопроекту о государственном контроле над угольной промышленностью. Суть метода заключается в следующем.

После объявления спикером о начале голосования каждый из оппозиционных депутатов делает все возможное, чтобы максимально затянуть процесс прохождения по узкому проходу в сторону покоящейся позади трибуны урны для голосования и опускания в нее своего бюллетеня. Депутаты нарочито медленно делают шаги по проходу и часто останавливаются, сталкиваются друг с другом, создают толкучку у урны, роняют по дороге бюллетени и долго ищут их между сиденьями

(отсюда и идет название «коровья поступь»). Формально спикер может ограничить время, отведенное на голосование, или счесть тех, кто не проголосовал вовремя, воздержавшимися. Но по традиции спикер не пользуется своими полномочиями, оставляя оппозиции шанс на подобную форму самовыражения.

Оппозиция подчас идет даже на то, чтобы подставить своего депутата под дисциплинарные санкции. Однако главная цель достигается — голосование по методу «коровьей поступи» может теоретически длиться часами и даже сутками.

По вопросу об отмене университетской автономии, поставленному кабинетом Э. Сато, например, голосование продолжалось пять дней, по законопроекту о реформе избирательной системы (1975 г.) — четыре дня и три ночи. Яркий пример «коровьей поступи» — голосование в мае 1992 г. по законопроекту об участии сил самообороны в операциях ООН по поддержанию мира, длившееся 13 часов подряд. В 2004 г. тактику «коровьей поступи» применили депутаты ДПЯ, СДП и КПЯ при голосовании по вопросу об изменении пенсионного законодательства.

Видное место в арсенале обструкционных средств оппозиции занимает **бойкот заседаний** обеих палат парламента и его постоянных комиссий. По Закону о парламенте в каждой из палат для открытия пленарного заседания и принятия решений требуется наличие не менее трети депутатов от общего списочного состава, в постоянных комиссиях — больше половины. Отказ депутатов от оппозиции участвовать в обсуждении законопроекта порождает ситуацию, которую японский политический сленг обоснованно называет *кутэн* («пробуксовкой»).

Безусловно, решения, принятые в момент отсутствия представителей оппозиции в зале заседаний, являются при наличии кворума абсолютно легитимными. Однако с учетом традиций консенсуальной демократии такие решения в глазах общества представляются не вполне полноценными, а их насильственное проведение требует от правящего блока нахождения компромисса с оппозицией по каким-либо иным существенным вопросам.

Скоординированные действия оппозиционных партий в послевоенный период нередко парализовывали работу высшего органа законодательной власти и вынуждали руководство правящей ЛДП идти на уступки. Например, в апреле 1989 г. парламент фактически прекратил свою работу из-за организованного оппозицией бойкота в связи с отказом ряда руководителей ЛДП, включая Я. Накасонэ, давать свидетельские показания по делу «Рикруто». Бойкот заседаний дал результат и осенью 1973 г., когда ЛДП пришлось фактически согласиться на

привлечение к ответственности по «делу «Локхид» многих партийных лидеров. После смены власти в 2009 г. тактику бойкота активно применяла перешедшая в оппозицию ЛДП, представители которой отказывались посещать парламентские мероприятия с участием ряда депутатов правящей партии, ставших объектом принятого верхней палатой вотума недоверия.

В арсенале средств затягивания у оппозиции имеется и **метод «подсечки министра»**. Суть его заключается в том, чтобы потребовать присутствия на заседании комиссии определенного члена кабинета министров и одновременно не отпускать его с заседания другой комиссии, куда силами той же оппозиции он был заблаговременно приглашен, закидывая его вопросами. Оппозиция в этом случае требует неукоснительного соблюдения заранее намеченной даты обсуждения законопроекта во второй комиссии, в результате чего обсуждение вопроса в первой комиссии должно быть перенесено на неопределенный срок. Так, в 1981 г. из парламентского «оборота» путем длительного блокирования на заседании специальной комиссии по вопросам реформы избирательной системы были «выключены» сразу два члена правительства: министр юстиции и министр по делам местного самоуправления. В результате оппозиции удалось сорвать нормальную работу сразу нескольких постоянных комиссий.

Определенной разновидностью указанного метода является тактика затягивания заседаний бюджетной комиссии, на которых обязаны присутствовать все члены кабинета министров. Это стопорит работу прочих парламентских комиссий. Особенно хорошо метод «подсечки» срабатывает в том случае, если какой-либо член кабинета министров занимает ведущий пост в правящей партии и, таким образом, выполняет большой объем внепарламентских обязанностей. Оппозиция выбирает момент, когда данный партийный лидер особенно занят, и вызывает его одновременно на заседания двух-трех комиссий.

Обструкционистская тактика чаще всего оказывается недостаточно эффективной, чтобы полностью похоронить неуютный законопроект, но достаточно действенной, чтобы затруднить гладкое прохождение через парламент всей законодательной программы правительства. Стойчивость правящей партии особенно возрастает к концу парламентской сессии, когда в условиях острого цейтнота перед ней встает проблема форсированного принятия бюджетного законопроекта. Будучи вынужденной идти в этих условиях на применение силы либо для протаскивания хотя бы временного бюджета, либо для продления сессии, правящая партия «в утешение» нередко идет на уступки оппозиции по прочим вопросам.

Тактика правящей партии

В арсенале правящей партии имеется немало средств, позволяющих ей эффективно противостоять обструкционной тактике оппозиции. Например, чтобы ускорить прохождение законопроекта в парламентской комиссии, искусственно затягиваемое оппозицией, правящая партия нередко проводит решение о заслушивании на пленарном заседании промежуточного доклада о ходе обсуждения законопроекта в комиссии и ограничении сроков такого обсуждения. Иногда рассмотрение вопроса переносится из комиссии в палату, что автоматически устраняет дополнительное препятствие в лице комиссии, в которой оппозиция имеет большинство. Например, в 1976 г. оппозиции удалось «провалить» на соответствующей комиссии правительственный законопроект об изменении системы местных налогов, но на пленарном заседании ЛДП удалось добиться его утверждения.

При необходимости правящая партия использует широкие полномочия спикеров палат и председателей комиссий: право произвольно менять повестку дня, ограничивать время дебатов, ставить тот или иной вопрос на голосование. В наиболее сложных случаях указанные должностные лица могут игнорировать любую из парламентских традиций, включая преференциальность обсуждения вотумов, консенсус, соблюдение заранее согласованной повестки дня и т.д.

Не предусмотренное повесткой дня объявление голосования по нежелательному для оппозиции законопроекту, применение иных форм легального, хоть и идущего вразрез с парламентской традицией насилия в отношении оппозиции получило в японском политическом сленге название *кёко сайкэцу* (букв. «форсированное проведение законопроекта»). При помощи форсированных методов ЛДП в послевоенный период неоднократно преодолевала обструкционистскую тактику оппозиционных партий. Классическим является пример ратификации в нижней палате Договора безопасности с США в 1960 г., когда вызванная по требованию спикера полиция рассеяла пикеты оппозиционных депутатов и физически прервала блокаду кресла председателя палаты, что позволило ЛДП провести голосование. Другим хрестоматийным примером, иллюстрирующим силовые методы борьбы с обструкционистскими действиями оппозиции (в данном случае с ее тактикой «безостановочной инициативы»), стала ратификация договора о восстановлении дипломатических отношений с Южной Кореей 12 ноября 1965 г. Спикер тогда неожиданно изменил повестку дня сессии и объявил незапланированное голосование по этому вопросу, хотя обсуждению подлежал иной пользовавшийся правом преференциальности вопрос.

В конце 1950-х и в 1960-е годы силовые методы применялись ЛДП достаточно часто. Достаточно сказать, что лишь на сессии, проходившей с 27 декабря 1968 г. по 5 августа 1969 г., через парламент подобным образом было проведено шесть «конфронтационных законопроектов», касавшихся увеличения тарифов на государственных железных дорогах, непопулярных мер в области национальной обороны, здравоохранения, административных методов управления и т.д. «Рекордсменом» по части «парламентского насилия» стал кабинет Э. Сато, использовавший указанную тактику, как было подсчитано, 19 раз. Однако и в последующий период эта тактика применялась неоднократно, прежде всего в кризисные моменты, когда «горел» очередной бюджет или заканчивалась сессия, а важный законопроект оказывался непринятым. Так, весной 1989 г. ЛДП игнорировала отсутствие в зале депутатов оппозиции, бойкотировавших заседание в связи со скандалом вокруг фирмы «Рикруто», и провела бюджетный законопроект только голосами своих депутатов.

К концу парламентской сессии применение партией власти силовых приемов, как правило, существенно возрастает, что связано с принципом непреemptивности парламентских сессий и с жестким лимитированием их продолжительности. Так, только за три дня до окончания 101-й сессии в 1984 г. ЛДП удалось продлить ее и провести через парламент бойкотируемый оппозицией законопроект о социальном страховании. С опозданием на несколько дней, только пользуясь конституционным преимуществом нижней палаты, правительству Нода удалось провести через парламент бюджетный законопроект в 2012 г.

Немаловажную роль в арсенале правящей партии играет имеющееся у премьер-министра (согласно ст. 7 конституции страны) право распустить нижнюю палату и назначить досрочные выборы в любое время. Это право главы исполнительной власти изначально ставит правящую партию в выигрышное положение. Это связано с тем, что досрочные выборы всегда назначаются в выгодный для правящей партии отрезок времени, когда премьер-министр пользуется относительно высокой поддержкой общественного мнения, экономическое положение страны достаточно стабильно, а оппозиция расколота и не может похвастать высокими рейтингами поддержки.

Излюбленным средством ЛДП с начала 1980-х годов стало приурочивание даты досрочных выборов в палату представителей к «плановым» выборам в палату советников (**«двойные выборы»**). Гораздо более слабая в финансовом и организационном отношении оппозиция оказывалась в заведомо невыигрышном положении, будучи неспособной сконцентрировать свои ресурсы сразу на двух избирательных кампани-

ях, в результате чего ЛДП неизменно побеждала (это случилось, в частности, в 1980 и 1986 гг.). Оппозиция нередко подвергала острой критике тактику «двойных выборов», называя ее антиконституционной. Указывалось, что механизм «двойных выборов» противоречит концепции двухпалатной системы, в рамках которой палаты являются независимыми и создающими определенный противовес в отношении друг друга институтами власти.

Методы внутрипарламентского урегулирования

Вопрос о методах внутрипарламентского урегулирования особенно актуализировался в связи с создавшейся в период 2007–2009 и 2010–2012 гг. ситуацией **«перекрученного парламента»**, когда оппозиция, имея большинство в верхней палате, может блокировать практически любой правительственный законопроект, кроме бюджетного. Следует напомнить, что вето верхней палаты может преодолеть только квалифицированное большинство в нижней, которого начиная с 1970-х годов и вплоть до настоящего времени не имеет ни одна политическая сила.

Новая реальность ставит правящую партию перед необходимостью снижения уровня взаимного противостояния и налаживания взаимодействия в тех областях, где ее точка зрения наиболее близка точке зрения оппозиции. В широком диапазоне применяемых партией власти методов внутрипарламентского урегулирования условно можно выделить несколько наиболее типичных.

Так, широко применяется метод *нэмаваси* (букв. «окучивание корней»). Данным термином обозначается информационная работа среди всех депутатов парламента, вне зависимости от их партийной принадлежности, с целью заручиться их поддержкой правительственного законопроекта и добиться полного консенсуса (как правило, если речь идет о вопросах, не требующих межпартийного согласования).

С давних времен в японском парламенте действует традиция по возможности принимать любые решения консенсусом. Эта традиция хорошо стыкуется с такой общепринятой в японском обществе социальной ценностью, как стремление избегать конфликтных ситуаций, т.е. стремление к поиску взаимоприемлемого решения. Единогласное мнение палаты парламента, которое как бы символизирует единую волю народа, считается гораздо более весомым, чем решение, против которого голосовало хотя бы небольшое количество депутатов. Консенсусом по традиции принимаются решения и руководящих советов парламентских комиссий. Поэтому при подготовке сценария парламентских слушаний члены «процедурного клана» правящей партии

обычно заранее определяют те законопроекты, которые малоконфликтны по своей сути и имеют шанс быть принятыми единогласно.

Нередко для достижения взаимоприемлемого решения по спорному вопросу между парламентским и политическим руководством парламентских фракций проводятся **консультации**, направленные на то, чтобы выяснить точку зрения соперников, найти пути к взаимопониманию и заключить взаимоприемлемое соглашение. Консультации важны не только для партии власти, заинтересованной в проведении законодательной программы и предотвращении парламентского кризиса, но и для оппозиционных партий, которые усматривают в этой практике важный рычаг своего воздействия на процесс принятия государственных решений.

На начальном этапе конфликтный вопрос передается на усмотрение комиссий по регламенту, одна из основных процедурных задач которых заключается в том, чтобы служить парламентской ареной для диалога между всеми представленными в парламенте политическими силами. В комиссиях проводится, условно говоря, первый раунд переговоров, в ходе которого осуществляется первичное прощупывание позиций сторон и начерно «пробуются» различные варианты их стыковки.

Заседанию комиссии по регламенту обычно предшествует интенсивная закулисная деятельность по достижению сделки. Для этого на полную мощность используется потенциал неформальных межличностных связей между членами «процедурных кланов» различных фракций. Ни для кого не являются секретом названия ресторанов в фешенебельных токийских районах Акасака, Нагататё и Симбаси, где проводятся подобного рода деловые встречи.

Если компромисс «витает в воздухе» еще до начала заседания комиссии по регламенту, а условия его заключения в достаточной мере были улажены в ходе «кулуарных бесед», само принятие решения комиссии не требует больших усилий. Следует подчеркнуть, однако, что достижение договоренности на формальном уровне представляет собой «верхушку айсберга» огромной подготовительной работы, длившейся порой несколько недель.

Центральное место в практике неформального урегулирования спорных вопросов и подготовке решения комиссии по регламенту занимает **совещание председателей комитетов по парламентским делам** (*кокутай*) всех представленных в парламенте политических партий. Именно в этих органах параллельно деятельности комиссии по регламенту проходит черновая работа по выяснению позиций сторон, поиску путей их сближения и достижению разумных компромиссов. В японской

политологии возник даже специальный термин — «*политика кокутай*» (*кокутай сэйдзи*), который обозначает сложную и во многом скрытую от общественного контроля политику, творимую в рамках этого неформального, но влиятельного института.

«Политика *кокутай*» процветала еще в довоенном парламенте, где существовали закрепленные специальными постановлениями 1904 и 1939 гг. совещания представителей всех парламентских фракций. Сразу после войны к практике использования «политики *кокутай*» для налаживания связей с оппозицией первой вернулась СПЯ, приступив к ней на положении правящей в 1947 г. Однако поскольку до конца 1960-х годов противостояние в парламенте носило большей частью непримиримый характер и борьба шла, образно говоря, между программными курсами, а не оттенками позиций, роль совещания, призванного обеспечить поиск компромиссов, сводилась к минимуму.

В 1970-е годы, когда в парламенте сформировался определенный паритет сил между ЛДП и партиями оппозиции, институт совещания председателей комитетов по парламентским делам наполнился качественно новым содержанием. На него стали возлагать надежды как на реальный инструмент достижения гармонии между парламентскими фракциями, представляющий определенный противовес формализованным комиссиям по регламенту. Однако впоследствии стала преобладать точка зрения, согласно которой совещание должно не подменять, а дополнять и оказывать посильную помощь парламентским комиссиям, находя решение там, где эти комиссии оказываются бессильными.

Если и совещание председателей комитетов по парламентским делам не находит выхода из тупика, проводится совещание генеральных секретарей, а в случае его неудачи — председателей всех парламентских партий. Все эти мероприятия проводятся под эгидой (по инициативе и при личной организации) спикера. Такой поворот событий хотя и очень редок, но вовсе не носит гипотетического характера. Например, по вопросу о восстановлении дипломатических отношений с Южной Кореей в 1965 г. совещание генеральных секретарей не нашло консенсуса, и проблема была поставлена на ступень выше — на усмотрение председателей партий.

Конечно, не стоит преувеличивать возможностей практики взаимных консультаций, поскольку оппозиционные партии по принципиальным вопросам во имя поддержки своего престижа и сохранения кредита доверия нередко идут ва-банк, даже если рискуют потерять с трудом налаженные контакты с руководством правящей партии. Но и недооценивать ее также нельзя. Бывали случаи, когда компромисс удавалось достичь в исключительно острых ситуациях, например,

в условиях «подогретого» общественного интереса к весьма деликатным вопросам. Например, в 1974 г. ЛДП удалось договориться с оппозицией о том, чтобы та не настаивала на лишении депутатского мандата бывшего премьер-министра Танака, погоревшего в коррупционном скандале, связанном с фирмой «Локхид». Налаженные механизмы консультаций между ДПЯ и ЛДП позволили демократам обеспечить в парламенте нормальный процесс законотворчества даже в ситуации «перекрученного парламента», возникшей в результате поражения демократов на выборах в палату советников летом 2010 г.

Правящая партия может пойти на **разумные уступки**, согласившись на определенную ревизию конфронтационного законопроекта, например, смягчение некоторых юридических формулировок, перестановку частей, устранение наиболее конфронтационных положений документа и их замену на более нейтральные и т.д. По таким законопроектам (их доля составляет 10–20%) нередко принимаются «дополнительные резолюции». Хотя редакторская правка и прочие виды «пересмотра» проекта чаще носят косметический характер и скорее призваны доказать способность правящей партии к компромиссу, чем ее готовность пойти навстречу требованиям оппозиции, инструмент «дополнительных резолюций» все же работает в пользу последней. Оппозиция всегда имеет возможность вернуться на прежнюю жесткую позицию, если формулировки «дополнительных резолюций» в чем-то ее не устраивают. Поэтому такие резолюции по традиции принимаются консенсусом, достигаемым в ходе долгих поисков взаимоприемлемых формулировок.

«Дополнительные резолюции» обычно разрабатываются в рабочем порядке и принимаются комиссиями, которые изначально рассматривали конфронтационный законопроект. Соглашение с оппозицией гарантирует, что законопроект будет быстро одобрен на пленарном заседании палаты. После принятия «дополнительной резолюции» на уровне комиссии законопроект автоматически вступает в силу без повторного голосования в палате.

В период своего правления в арсенале ЛДП был и такой маневр, когда она, уступая парламентскому меньшинству, снимала непопулярный проект с повестки дня. Чаще это делалось, когда в стадии обсуждения находилось сразу несколько законопроектов и, чтобы уложиться в сроки сессии и сохранить более важные из них, необходимо было чем-то пожертвовать. Так, в 1958 г. с повестки дня в интересах спасения остальной законодательной программы был снят законопроект о чрезвычайных полномочиях полиции. Как результат закулисной сделки уже в начале 1980-х годов ЛДП принесла в жертву крайне реакционный законопроект «О предотвращении шпионской

деятельности» в обмен на уступки со стороны оппозиции по законопроекту об изменении норм представительства в парламенте. Если удавалось достичь компромисса, обе палаты успевали принимать по несколько десятков законопроектов в день.

В ходу у правящей партии был и подкуп своих политических конкурентов — как отдельных депутатов, так и целых депутатских фракций. Безусловно, относясь к наиболее деликатной сфере политического партнерства, этот вид «урегулирования» являлся самым скрытым среди прочих видов неформальных контактов.

Силовые методы проведения законопроектов через высший законодательный орган традиционно считаются если не недопустимыми, то крайними средствами во взаимоотношениях цивилизованных парламентских партнеров. Правящая партия поэтому с большой осторожностью подходит к любым действиям, ставящим под удар ее доверительные отношения с оппозиционными партиями. Она вынуждена считаться и с негативными последствиями этой тактики силового решения для своего престижа в глазах избирателей, большая часть которых поддерживает принцип уважения прав меньшинства.

Во время предварительных консультаций с оппозицией обговаривалось буквально каждое действие участников «спектакля». Подробнейшим образом расписывалось, кто из молодых депутатов сыграет роль «телохранителя» спикера и не позволит оппозиции его физически блокировать, кто будет охранять микрофон (чтобы слова спикера были записаны на магнитофонную ленту, как того требуют правила ведения стенограммы), кто проследит за гладким ходом процедуры голосования.

Большое внимание уделялось артистизму главных действующих лиц, а также естественности и драматичности действия. Внешне все должно было выглядеть настоящим парламентским сражением, которое с замиранием сердца смотрели бы миллионы телезрителей и восхищались непримиримостью, принципиальностью и стойкостью депутатов «своей» партии. На деле же не сумевшие прийти к компромиссу группировки по традиции соглашались на проведение подобного шоу в пропагандистских целях, дабы не «потерять лицо» в глазах собственных избирателей. В результате в газетах нередко появляются фотографии дерущихся между собой депутатов противоборствующих сторон с улыбающимися лицами.

Важным неписаным правилом является также обязательная отставка спикера или председателя соответствующей постоянной комиссии после использования силовых методов. Тем самым определяется «козел отпущения», на которого обрушивался гнев оппозиции, но в ре-

зультате сохранялась внутрипарламентская гармония. На место «проштрафившегося» депутата после консультаций с оппозицией приходил столь же «независимый» новый спикер.

Естественно, что в столь деликатном деле, каким являлись закулисные переговоры с оппозицией, тактика ЛДП в период ее нахождения у власти была гибкой и мобильной. После вступления Японии в эпоху коалиционных правительств накопленный опыт решения конфликтов между противостоящими партиями не утратил своей актуальности. Практика межфракционного урегулирования по-прежнему оказывает огромное влияние на деятельность японского парламента. По статистике, около 85% всех утвержденных в послевоенный период законопроектов получают единогласную поддержку. Однако в большинстве западных стран этот показатель еще выше. Например, в Великобритании нередко без поправок принимаются все 100% правительственных законопроектов. Это лишний раз свидетельствует о важности практики неформальных согласований.

5.6. «Вязкость» японского парламента

В современной сравнительной политологии закрепилось представление о том, что ключевой характеристикой японского парламента является его «вязкость». Под этим термином понимается то, что сложившаяся парламентская практика предоставляет оппозиционным партиям, даже находящимся в меньшинстве, реальные возможности для воздействия на процесс принятия законодательных решений. Парламентская система Японии значительно отличается от правительств большинства зарубежных стран, где партия правящего большинства пользуется свободой рук в вопросах, связанных с проведением через парламент своей законодательной программы. В Японии же оппозиция имеет реальные процедурные, организационные, управленческие и даже национально-психологические рычаги для того, чтобы существенно затормозить, а иногда и полностью заблокировать прохождение через парламент ключевых законопроектов.

К числу этих рычагов многие исследователи относят следующие моменты.

1. Сама **двухпалатная система**, требующая проведения законопроектов через обе палаты, пользующиеся равноправием, дает гораздо больше процедурных рычагов оппозиции для применения обструкционной тактики. Особенно сложной для законодательного процесса становится ситуация в «перекрученном парламенте», где оппозиция получает

контроль над верхней палатой и оказывается в состоянии фактически застопорить весь законодательный процесс.

2. Система парламентских комиссий. В Японии не практикуется рассмотрение законопроектов в нескольких чтениях, однако это компенсируется особым значением парламентских комиссий, призванных дать проекту всестороннюю оценку. Однако в комиссиях по традиции многие вопросы решаются на руководящем совете, в котором представлены все парламентские фракции, консенсусом, что ограничивает правящую партию в применении диктаторских методов. Кроме того, поскольку на рассмотрение в приоритетном порядке выносятся менее конфронтационные законопроекты, за счет затягивания их обсуждения оппозиционные фракции имеют возможность существенно осложнить жизнь партии власти.

3. Особое значение имеет правило консенсуса, которое неукоснительно соблюдается в работе комиссии по регламенту при утверждении порядка прохождения законопроектов через парламентские структуры и последовательности их внесения в повестку дня. Данное правило означает, что в отношении любого законопроекта еще на стадии рассмотрения в комиссии по регламенту между партией власти и оппозицией заключается сделка по вопросу о его принятии или непринятии парламентом, а также о внесении в него определенных поправок.

4. Ограниченность продолжительности сессии. Как уже указывалось, обычная сессия длится сто пятьдесят дней и не может продлеваться более одного раза. Следует учесть и то, что значительную часть времени съедают открытие парламентской сессии, длинные новогодние каникулы, большое количество праздников и выходных. Поскольку в парламенте используется принцип непреемственности сессий, оппозиция имеет хорошие возможности, применяя обструкционную тактику, искусственно создать временной цейтнот и не допустить голосования по правительственному законопроекту либо вынудить правящую партию пойти на существенные уступки.

Для «вязкого» парламента характерны большая длительность предварительного согласования позиций, редкость публичных дискуссий, а также высокая степень непрозрачности, закрытости для постороннего взгляда парламентского процесса. Много времени уходит на предварительную подготовку и согласование позиций и мало — на принятие законодательных решений.

Основная часть факторов «вязкости» вытекает из нормативных и юридических особенностей законодательного процесса. Однако не следует забывать и об особенностях политической культуры и нацио-

нальной психологии японцев, отличительной чертой которой является особая роль непубличных методов разрешения конфликтов. Непропорциональное значение приобретают закулисные методы, которые ставят под сомнение действенность демократических принципов.

Контрольные вопросы

1. Процедура открытия парламентской сессии.
2. Депутатские законопроекты: виды и значение.
3. Подготовка правительственных законопроектов.
4. Рассмотрение законопроектов в парламентских комиссиях.
5. Виды и проявления конфронтации политических сил в парламенте.
6. Парламентские резолюции и их значение.
7. Парламентская тактика политических партий.
8. «Вязкость» японского парламента.

Рекомендуемая литература

- Макаров А. А.* Политическая власть в Японии. М., 1988.
- Стрельцов Д. В.* Современный японский парламент. М., 1994.
- Baerwald H.* Japan's Parliament. An Introduction. N.Y., 1974.
- Fukumoto Kentaro.* Breaking through Viscosity: The Three Modes of Conflict in the Diet, 1947–1996 // Social Science Japan. 1998. August. P. 26–28.
- Inoguchi Takashi.* Japanese Politics: An Introduction. Trans Pacific Press, 2005.
- Johnson Stephen.* Opposition Party Politics in Japan: Strategies under a One-Party Dominant Regime. Routledge, 2000.
- Stockwin J. A. A.* Governing Japan: Divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing, 2008.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ПОСЛЕВОЕННОЙ ЯПОНИИ

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 в 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 граждан 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.

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

Выборы в палату представителей

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 первый из них (по одномандатному округу) он вписывает имя понравившегося ему кандидата, во второй (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 Брайля, 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 так называемых «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 г., 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% избирателей, однако доля ее мест в палате составила лишь 24,8%. Таким образом, в рамках действующей избирательной системы более значительна вероятность 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 мнений различных групп и социальных слоев.

Распределение депутатских мандатов в ОПП производится следующим образом: сперва определяется норма представительства отдельных политических партий, затем полученные партиями мандаты персонифицируются 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 8000. 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 (8000 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 выставил свою кандидатуру в каком-либо из одномандатных округов и получил больше голосов избирателей, чем другие кандидаты, идущие под тем же номером.

В этой 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 переход к новой системе не столь радикально изменил персональный состав депутатского корпуса ЛДП, как можно было бы ожидать на первый взгляд.

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% 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, обладающие лучшими финансовыми, организационными и медийными возможностями, 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.

Выборы в палату советников

Из 242 депутатских мест в верхней палате 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 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 г., 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 оказывалась 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 крупные суммы денег на проведение интервью по общенациональным программам телевидения с привлечением лучших комментаторов, издание многомиллионными тиражами броских пропагандистских брошюр и 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 проводится в различных политических партиях по-разному, однако в целом 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 определяют 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.

Порядок ведения избирательных кампаний

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 дозволяется проводить в рамках официально признанного срока избирательной кампании. Имеются ограничения на общую сумму расходов на проведение избирательной кампании, размер зависит от количества зарегистрированных в округе избирателей и количества избирателей, приходящихся 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 недопущение морального давления на них.

У каждой политической партии свои подходы к проведению избирательной кампании. Например, КПЯ добивается максимальной популяризации своей программы и выставляет своих кандидатов во всех без исключения избирательных округах. Это, бесспорно, распыляет 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.

6.2. Избирательная система в палату представителей в послевоенный период (1947–1993)

В период с 1947 по 1993 г. при выборах в нижнюю палату японского парламента действовала **система «средних избирательных округов»**, основанная на положениях закона о выборах 1925 г. 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 внутрипартийное соперничество в ЛДП явилось отражением межфракционной борьбы за власть (см. главу 10). 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 так называемые «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, иерархизированность 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»**, обозначающий ситуацию, при которой избиратели в своих предпочтениях в меньшей степени интересуются партийной принадлежностью канди-

дата 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). Иными словами, чтобы выдержать предвыборный марафон и заручиться поддержкой многих тысяч избирателей, начинающий политический деятель должен был обладать личной популярностью, безупречной биографией и ораторскими данными, а также огромными средствами и разветвленными организациями своих сторонников.

Для этого политик должен постоянно держать руку на пульсе жизни избирателей, быть в курсе всех малых и больших дел своей «вотчины», успевать на все события местного масштаба. Из этого вытекает и главная часть депутатских забот «сэнсэя» (как называют любого, вне зависимости от возраста, депутата): посещение свадеб и похорон, новогодних торжеств, праздника «о-бон» и прочих знаменательных дат округа, выступления на собраниях местного союза домохозяек и заседаниях муниципального совета по благоустройству и т. д. По выражению лидера одной из партийных фракций ЛДП, депутат этой партии всегда носит в правом кармане своего пиджака белый галстук, а в левом — черный, чтобы иметь возможность, не переодеваясь, перемещаться с праздничного мероприятия на траурное. Почти всегда депутат входит (правда, зачастую лишь номинально) в правления различного рода благотворительных и попечительских советов и обществ.

В выполнении подобного рода поручений депутату помогает одно или несколько «обществ поддержки», объединяющих оплачиваемых и добро-

вольных помощников. Он вынужден содержать несколько депутатских офисов, где «слуга народа» регулярно проводит приемы, финансово обеспечивать «общества поддержки» и «добровольные организации». Личные секретари депутата совершают регулярные челночные рейсы в округ, где выполняют различного рода поручения своего босса.

Осуществление консервативным депутатом парламента его формальных и неформальных обязанностей перед избирателями сопряжено со значительными финансовыми расходами. Львиную долю содержимого депутатского кошелька съедают расходы на «подарки» местной политической, деловой, религиозно-миссионерской элите. Высокая степень персонификации на парламентских выборах, успех на которых в большей степени зависит от созданного в электоральных слоях имиджа, чем от партийно-идеологической индоктринации предвыборного процесса, заставляет политика искать подходы к «сильным людям» избирательного округа, имеющим высокий престиж в округе и способным «подсказать» рядовым японцам, за кого им отдать свой голос.

«Засвидетельствование почтения» местным авторитетам обычно осуществляется во время различного рода представительских мероприятий — свадеб, похорон, церемоний закладки или открытия храмов и т.д. «Теплые чувства» при этом выражаются в виде изящной шкатулки в национальном стиле или роскошного кимоно, преподносимого молодоженам, или огромного венка для безутешной вдовы покойного. Отражая такую особенность японской политической традиции, как акцент на «человеческие отношения», подобная церемония с ритуалом дарения стала одним из жестко формализованных требований политического этикета.

С течением времени проведение избирательных кампаний требовало все больше средств, а цена каждого депутатского мандата постоянно увеличивалась, ложась непомерной нагрузкой на личный бюджет кандидатов. Это заставляло их изыскивать все новые источники спонсорской поддержки, что в свою очередь усиливало не только затратный, но и коррупциогенный 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 аполитизма.

На этом фоне в 1993–1994 гг. в рамках **политической реформы** была проведена 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.

Поскольку победителем в «малом округе» является только один кандидат, ЛДП вынуждена была 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 между партиями, а это, по мнению инициаторов реформы, должно заставить их 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.

6.3. Регулирование политических фондов

Борьба с коррупционными явлениями в политической сфере актуализирует проблему **регулирования политических фондов.**

В послевоенный период было принято законодательство, установившее механизмы демократического контроля в отношении порядка финансирования политической деятельности депутатов парламента. Главная цель принятия данного закона заключалась в обеспечении прозрачности финансирования избирательных кампаний выборных должностных лиц. Принятый в 1948 г. Закон о регулировании политических фондов запрещает производить перечисление «политических денег» непосредственно на личный счет депутата. Для этих целей предусматриваются специальные политические организации, все финансовые операции которых подлежат публичному декларированию. Законом были установлены годовые лимиты финансовых пожертвований, в случае превышения которых от субъектов политической деятельно-

сти требуется представлять специальную декларацию с указанием точных сумм перечислений, а также названием 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 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 так называемых «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 денежные потоки политических фондов приобретали все более теневой, а порой и криминогенный характер. К началу 1990-х годов стало ясно, что без коренного изменения порядка финансирования депутатской деятельности оздоровление политической сферы оказывается невозможным.

Семипартийная коалиция, находившаяся у власти в 1993—1994 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 них 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.

6.4. Избирательная реформа на политической повестке дня в современной Японии

В настоящее время в Японии проходит широкая общественная дискуссия по вопросу о реформе избирательной системы нижней палаты. 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 так называемых «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). Эти партии имеют лучшие финансовые, организационные и медийные возможности для концентрации сил одновременно во многих районах страны. На этом фоне малые и средние партии (Комэйто, Коммунистическая партия Японии, Социал-демократическая партия, Партия всех, Новая народная партия 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 округа пропорционального представительства.

Большую 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, диверсифи-

кации возможностей электоральной манифестации для меньшинств, вычлениении 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. Система одномандатных округов не способствует тому, чтобы в государственной политике были отражены разнообразные взгляды и мнения. В этом отношении ситуация в Японии качественно отличается от ситуации в других западных странах 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.

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 за увеличение квоты мажоритарного и дальнейшее сокращение системы пропорционального представительства, тогда как Комэйто и прочие малые и средние партии, депутаты которых попадают в парламент в основном по пропорциональной системе, ратуют за расширение ОПП и сокращение числа «малых 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 было предоставлено 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 голосов избирателей отдельных округов.

При этом разница в цене голоса еще больше усиливается по мере нарастания процессов урбанизации, а также вследствие миграции населения из депрессивных регионов в зону тихоокеанского побережья страны. Свою лепту вносило то обстоятельство, что при нарезке гра-

ниц 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. человек. Дополнительную проблему представлял продолжавшийся в 2000-е годы 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. В марте 2011 г. Верховный суд Японии постановил, что ситуация, при которой цена голоса избирателей различается более чем в 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 недействительными. Однако в вердикте говорилось о необходимости внесения кардинальных поправок в Закон о выборных общественных должностях, которые привели бы избирательную систему в соответствие с конституцией страны.

Необходимость в проведении избирательной реформы в **палате советников** также обсуждается в контексте проблемы разницы в цене голоса, которая стоит в верхней палате еще более остро. Эта разница может доходить до пяти раз, так как выборы проходят на базе префектуральных округов, имеющих разную численность избирателей. Впрочем, поскольку изменить границы округов, которые действуют на уровне отдельных префектур, не представляется возможным, существенная разница в цене голоса при выборах в палату советников, отражающая демографические особенности префектур, считается в целом неизбежной.

До недавнего времени исправление ситуации шло по пути изменения избирательной квоты: для более населенных префектур она увели-

чивалась, для менее населенных — сокращалась. Например, в 2007 г. 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 раза. Однако на выборах 2010 г. эта разница вновь достигла более чем пятикратного уровня, что дало повод для очередного судебного иска. И в ноябре 2010 г. Токийский суд постановил, что состоявшиеся летом того же года выборы были неконституционными, хотя их итоги аннулировать не стал.

Спор вокруг законопроектов по избирательной реформе высветил базовую проблему избирательной системы выборов в палату советников, заключающуюся не в несовершенстве механизмов ее формирования, носящем в основном технический характер, а в неопределенности самого смысла существования верхней палаты. Дело в том, что механизмы формирования верхней и нижней палат парламента, сочетающие в себе мажоритарный и пропорциональный принципы, по сути не различаются, в то время как изначально они должны быть разными в силу различных роли и функций палат в системе законодательной власти.

С позиций нормативной теории верхняя палата парламента должна выражать на высшем законодательном уровне интересы отдельных регионов (административных единиц управления) вне зависимости от численности их населения и национального состава, в то время как нижняя палата — инструмент нивелирования и абстрактизации интересов различных избирателей, которые получают как бы усредненные очертания. С точки зрения этой теории, механизм выборов в верхнюю палату должен основываться на системе избирательных округов, по границам совпадающих с административными единицами — субъектами государственного устройства, в нижнюю — на сочетании (в разных вариантах) региональных и общенациональных избирательных округов.. При этом региональные округа должны отражать партикуляристские интересы конкретного региона, общенациональные — идеологические предпочтения электората.

Палата советников, не подверженная 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 ее следует комплектовать политическими деятелями, которые в меньшей степени связаны в своих действиях узкопартийными соображениями политической целесообразности. Такие деятели должны отбираться в первую очередь по своим профессиональным качествам из числа авторитетных общественных деятелей национального уровня.

В нынешних же условиях предвыборная борьба на выборах в палату советников проходит в аналогичных формах и по аналогичным принципам, что и на выборах в палату представителей. Это заметно не только в общенациональном округе, где голосование проходит по пропорциональному принципу (по партийным спискам), но и в префектуральных округах. Так, в большей их части борьба идет за единственное депутатское кресло, которое в подавляющем большинстве случаев достается кандидату либо от ЛДП, либо от ДПЯ. С усилением партийного влияния на политическую жизнь страны существенные различия между палатами стали все труднее поддаваться идентификации: в обеих палатах действуют одни и те же законы партийной дисциплины, наблюдается межпартийное соперничество. На этом фоне верхнюю палату стали критиковать за то, что она малоэффективна и даже бесполезна, поскольку является «калькой палаты представителей».

Контрольные вопросы

1. Система выборов в палату представителей по закону о выборах в редакции 1994 г.
2. Система выборов в палату советников по закону о выборах в редакции 1994 г.
3. Особенности избирательной системы в послевоенный период (до 1993 г.)
4. Цели и задачи политической реформы 1994 г.
5. Регулирование политических фондов и его виды.
6. Основные пункты избирательной реформы на современной политической повестке дня.

Рекомендуемая литература

- Дмитриев Г. А.* Без «черного пиара»: Выборы, власть и СМИ в современной Японии // Японский опыт для российских реформ. 2002. № 1. С. 70–79.
- Сенаторов А. И.* Избирательная система: Законы, практика, проблемы обновления // Япония 1993. Ежегодник. М., 1994. С. 21–34.
- Стрельцов Д. В.* Избирательная система: Первые уроки реформы // Япония 1998–99. М., 1999. С. 47–65.
- Curtis Jerald.* Election Campaigning — Japanese style. Columbia University Pb., 1971.
- Christensen Ray.* Election Systems and Election Rules // The Routledge Handbook of Japanese Politics. Routledge, 2011. P. 60–69.
- Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System / Ed. by Reed Steven R. Routledge Curzon, 2003.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ВЫРАБОТКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

7.1 Структура центрального правительства

Систему исполнительной власти в Японии, сформированную в результате послевоенных демократических реформ, можно охарактеризовать как форму парламентско-кабинетного правления. Правовая основа центральной системы государственного управления и системы государственной службы была заложена послевоенными демократическими реформами. В период с 1945 по 1948 г. были приняты основополагающие законодательные акты: конституция Японии (вступила в силу в 1947 г.), Закон о кабинете министров 1947 г., Закон о структуре государственного управления 1949 г.

В принятой архитекторами политической системы модели государственного устройства воплотились принципы разделения властей, которые разграничили сферу полномочий каждой из ее ветвей и обозначили между ними отношения взаимозависимости. Согласно ст. 65 основного закона страны «кабинет министров наделяется всей полнотой исполнительной власти». Это положение означает, что кабинет позиционируется в качестве политического органа государственного управления. Министерства и ведомства утратили функции и полномочия автономных субъектов исполнительной власти, какими они фактически являлись в довоенный период.

Важной особенностью послевоенной модели явилось введение **принципа коллективной ответственности кабинета министров перед парламентом**.

том, который фактически заменил собой довоенный принцип «совещательной ответственности» министров перед императором (§ 3 ст. 66 конституции Японии и ст. 2 ч. 2 Закона о кабинете министров). Данный принцип, характерный для доктрины «разделения властей», предполагает, что исполнительная власть должна быть поставлена под демократический контроль народа, являющегося носителем суверенитета и делегирующего с помощью прямых, равных демократических выборов своих представителей в высший законодательный орган страны.

Другим механизмом контроля со стороны законодательной власти в отношении исполнительной явилось зафиксированное в конституции положение о том, что **кабинет министров должен формироваться преимущественно из числа действующих депутатов парламента**. В соответствии с конституцией (ст. 66, § 1) кабинет министров состоит из премьер-министра, который его возглавляет, и государственных министров. Предполагается (хотя это правило и не зафиксировано в конституции), что все государственные министры возглавляют одно из министерств и ведомств, в связи с чем вопрос о численности государственных министров неотделим от общей структуры правительства. В Законе о кабинете министров (ст. 2, § 1) численность кабинета министров, включая премьер-министра, была определена как не превышающая 20 человек. В то же время данный закон специально не отмечает, какие конкретно ведомства должны возглавляться отдельными членами кабинета, оставляя этот вопрос для детализации с помощью специализированных законов. Отдельно в Законе о кабинете министров отмечены лишь функции секретариата (*найкакү камбо*). Этот вспомогательный орган кабинета министров, возглавляемый государственным министром, ведает всеми организационно-техническими вопросами, связанными с заседаниями кабинета, проводит необходимое согласование и иную координационную работу в отношении выносимых на заседания кабинета вопросов, осуществляет сбор, хранение и изучение необходимой документации.

Законодательно Законом о кабинете министров и конституцией зафиксированы три основных принципа, которые должны быть положены в основу работы кабинета министров.

1. Принцип руководства кабинетом со стороны премьер-министра. Данный принцип означает, что глава кабинета министров занимает в нем лидирующее положение и пользуется правами назначать и увольнять его членов (ст. 68 конституции).

2. Принцип коллегиальности: вопросы, относящиеся к ведению кабинета, должны передаваться ему на рассмотрение и решаться коллегиально.

3. Принцип распределения обязанностей: члены кабинета отвечают за возложенный на них участок административной сферы, рамки которого определяются премьер-министром (ст. 7 Закона о кабинете). В § 1 ст. 3 Закона о кабинете министров указывается, что министры должны разделить между собой административные вопросы таким образом, чтобы каждый из них нес ответственность за свою сферу компетенции.

Наряду с принципом коллективной ответственности, принцип распределения обязанностей заложил системную основу для обеспечения единства всех членов кабинета и, таким образом, поставил серьезный барьер на пути ведомственного сепаратизма и секционализма.

Указанные принципы, дополняя и взаимозаменяя друг друга, придают кабинетной системе необходимую слаженность, полноту и эффективность, обеспечивая ее необходимыми юридическими и организационно-практическими механизмами для выполнения ею своего предназначения. Премьер-министр осуществляет руководство и контроль в отношении правительственных органов на основе курса, коллегиально принятого на заседании кабинета министров (ст. 6 Закона о кабинете министров). Принцип распределения полномочий между членами кабинета имеет большое значение для обеспечения стабильности послевоенной правительственной структуры. Невмешательство премьер-министра в дела отдельных ведомств, вытекающее из принципа распределения обязанностей, дополняется принципом коллегиальности, из которого в реальности вытекает принцип единогласия при принятии решений. Единогласие же обеспечивается в том числе и путем наделения премьер-министра правом назначать и увольнять тех членов кабинета, которые проявляют несогласие с его политическими решениями.

Обозначив место кабинета министров как центрального политического органа в системе государственного управления, основной закон страны определил и его основные функции:

- вести государственные дела и проводить в жизнь законы;
- руководить внешней политикой;
- заключать международные договоры при предварительном или, в зависимости от обстоятельств, последующем одобрении их парламентом;
- управлять государственными службами по установленным законам нормам;
- составлять государственный бюджет и представлять его парламенту;
- издавать правительственные указы в целях исполнения конституции;

- принимать решения об общей или частичной амнистии, смягчении или отсрочке наказаний, а также восстановлении в правах.

Закон о структуре государственного управления обозначил основные функции его членов, являющихся государственными министрами и руководителями министерств и ведомств:

- (1) решение всех дел внутри своего ведомства, контроль штата подчиненных в той степени, в какой это касается выполнения руководителем ведомства своих обязанностей (ст. 10);
- (2) внесение на имя премьер-министра для утверждения кабинетом министров проектов решений, касающихся введения новых законов, поправок и отмены уже действующих законов и входящих в сферу компетенции данного ведомства (ст. 11);
- (3) издание распоряжений по вопросам государственного управления, находящимся в сфере компетенции ведомства, в целях реализации действующих законов и распоряжений кабинета министров, либо действуя в рамках специальных полномочий, установленных законом либо распоряжением кабинета министров (ст. 12);
- (4) выступление с публичными заявлениями, издание приказов и распоряжений в отношении вопросов, находящихся в сфере компетенции своего ведомства (ст. 14);
- (5) осуществление руководства и контроля в отношении глав местных органов управления в той степени, в какой это затрагивает административные вопросы сферы компетенции данного ведомства (ст. 15).

Организационная структура центрального правительства устанавливается специальными законами, которые определяют конкретные виды административных органов, их организационную структуру (на уровне управлений и подразделений на местах), руководящие должности и их полномочия. Все вопросы, связанные с организацией и деятельностью органов правительственной структуры, регулируются с помощью так называемых «**законов об учреждении**», отдельно принимаемых в отношении каждого министерства и ведомства. Исключениями являются Комиссия по справедливым сделкам, действующая на базе Антимонопольного закона, а также Комиссия по общественной безопасности, основанная в соответствии с Законом о полиции.

Законодательное регулирование не только общих принципов формирования центрального правительства, но и отдельных его учреждений составляет специфику японской модели центрального управления.

Например, в Великобритании и Франции законодательство позволяет главе исполнительной власти формировать правительственную структуру в соответствии с требованиями политического момента. В свою очередь в США для изменения структуры правительства необходимо распоряжение президента, одобренное законодателями. В Японии же создание новых министерств и ведомств требует принятия специальных законов, что не всегда возможно в силу особенностей политической конъюнктуры (например, в моменты нестабильного для правящей партии положения в парламенте). В дальнейшем это обстоятельство определило магистральный путь развития системы государственного управления: достаточно компактная правительственная структура при раздутости «околоадминистративной» сферы, т.е. комплекса организаций, действующих «по поручению» отдельных министерств и ведомств и на деньги государственного бюджета.

Исключительно на основе «законов об учреждении» решаются следующие вопросы:

- учреждение министерств, комиссий и управлений, установление сферы их компетенции;
- учреждение внутренних подразделений указанных выше структур: секретариатов, бюро и департаментов;
- учреждение и сфера компетенции прикрепленных структур: советов, консультативных органов, экспериментальных лабораторий, исследовательских институтов и пр.;
- учреждение и сфера компетенции местных (региональных) органов министерств и ведомств.

Обращает на себя внимание такая особенность японской административной модели, как отсутствие у отдельных министерств и ведомств законодательного права устанавливать собственную внутреннюю структуру управления и проводить внутренние реорганизации (в отношении подразделений выше уровня отдела). Общие принципы формирования этой структуры обозначены в ст. 7 Закона о структуре государственного управления. Базовыми единицами организационной структуры центрального управления определяются: канцелярия министра *камбо*, министерство *сё*, комиссия *шинкай* и управление *тё*. Закон о структуре также определяет однотипную структуру министерств, которые должны состоять из секретариата, бюро, департаментов, отделов и канцелярии.

Помимо регулирования общего порядка учреждения министерств и ведомств и их внутренней организационной структуры, «законы об учреждении» определяют сферы компетенции и полномочия руково-

дящего звена министерств и ведомств. Все положения данных законов имеют весьма тщательное и подробное изложение, преследуя цель добиться наибольшей ясности и прозрачности работы ведомства, избежать дублирования функций и перекрещивания сфер компетенции различных ведомств. Детальное разграничение юрисдикции проводится также в отношении их внутренних подразделений.

До 2001 г. особое место в управленческой структуре правительства занимала **канцелярия премьер-министра** (*сорифу*). Канцелярия возглавлялась лично премьер-министром и являлась органом административного управления, по своему статусу соответствующим уровню министерств и ведомств. В состав канцелярии входили двенадцать крупных независимых административных органов — три комиссии и девять управлений.

В общую с управлениями градацию административных органов специалисты относят также **комиссии** (*шинкай*). К моменту окончательного формирования административной системы послевоенного периода их насчитывалось восемь: три комиссии в составе канцелярии премьер-министра и пять комиссий в составе министерств. Особое значение приобрели комиссии, вошедшие в состав канцелярии премьер-министра:

- 1) комиссия по честным и справедливым сделкам;
- 2) комиссия по общественной безопасности (общее руководство службой полиции);
- 3) комиссия по урегулированию экономических конфликтов.

Система комиссий получала распространение в японской административной практике под влиянием американской модели «независимых регулирующих комиссий». Провозглашались следующие цели создания комиссий:

- 1) обеспечение демократических принципов управления путем включения в них людей с различными взглядами и из различной социальной среды;
- 2) обеспечение честности и политической нейтральности принимаемых решений.

Иными словами, с помощью системы комиссий предусматривалась возможность определенного противовеса кабинету министров, над решениями которого, как считалось, довлеет воля министерской бюрократии. Поскольку функции ряда комиссий были связаны с разработкой различных административных норм, затрагивающих частные интересы, комиссии для обеспечения беспристрастности их деятель-

ности были переданы непосредственно под юрисдикцию премьер-министра, что не подразумевало отношений прямого контроля или подчинения.

Значительная часть образованных в послевоенный период комиссий (Совет по статистике, Национальный комитет по управлению выборами, Местный финансовый комитет, Комитет по контролю валютными операциями, Комитет по контролю за радиовещанием, Биржевой комитет, Комитет по защите культурным ценностей и др.) оказались неэффективными, поскольку не имели четких юридических полномочий и не несли ответственности за принимаемые решения. В середине 1950-х годов значительная часть этих комиссий была упразднена. В настоящее время из этой группы административных органов реальным влиянием и весом в структуре государственного управления обладает лишь Палата по кадрам (*дзиндзин*). Другая из существующих ныне комиссий — Счетная палата (*кайкэйкансаин*) — не входит в структуру кабинета министров, формально сохраняя независимое от исполнительной власти положение.

Еще один вид административных органов — **филиалы министерств и ведомств на местах**. Как и прочие крупные подразделения министерств и ведомств, эти структуры до 1984 г. требовали для своей организации принятия специальных законодательных актов. Существует два вида филиалов: органы регионального подчинения, которые охватывают своей компетенцией один из десяти регионов Японии, и органы префектурального подчинения, существующие в каждой из 47 префектур.

На базе ст. 8 Закона о структуре государственного управления министерства и управления могут создавать специализированные **консультативные советы** (*сингикай*) (о роли советов в системе подготовки законопроектов см. разд. 5.2). Как указывается в тексте закона, органы администрации «могут в пределах своей юрисдикции создавать консультативные органы для обсуждения важнейших вопросов, изучения административных потребностей и решения прочих дел путем консультирования со специалистами». В такие советы приглашаются представители политических партий, бизнеса, профсоюзов, академических кругов, средств массовой информации, различных общественных организаций и т.д. Для каждого совета должен приниматься отдельный закон об учреждении, который определяет его название, численность и главные функции.

Законом устанавливается общий принцип взаимной координации между административными органами. В соответствии со ст. 22 Закона о структуре государственного управления «все органы администра-

тивного управления обязаны поддерживать друг с другом связи таким образом, чтобы они могли выполнять свои управленческие функции как единое целое». Обеспечение внутриведомственной координации органическим образом вытекает и из принципа коллективной ответственности кабинета министров, предполагающего его способность вырабатывать единую позицию и выступать с ней перед высшим законодательным органом страны.

Значительное место законами уделяется механизмам межведомственной координации, призванным обеспечить внутреннее единство и непротиворечивость решений отдельных ведомств. Главными из них являются два: **лидирующее положение премьер-министра в системе кабинета министров** и **координирующая роль кабинета министров** в отношении отдельных министерств и ведомств. Особое внимание, уделявшееся их разработке, объясняется критическим осмыслением рассмотренных выше уроков довоенного периода, для которого было характерно постоянное соперничество между отдельными ведомствами.

В законодательстве содержатся конкретные нормы, обеспечивающие руководящее место премьер-министра в кабинете министров. Как указывает ст. 72 конституции, а также ст. 6 Закона о кабинете министров, премьер-министр представляет кабинет министров, а также осуществляет контроль и общее руководство в отношении различных административных органов управления, под которыми подразумеваются министерства и управления. В Законе о структуре государственного управления (ст. 1 и 2) указывается, что все органы правительства (за исключением Палаты по кадрам) находятся в подчинении премьер-министра.

Кроме того, лидирующее положение премьер-министра получило дополнительное обеспечение в лице его права назначения и снятия министров с должностей (ст. 67 конституции), являющегося важным условием обеспечения коллективной ответственности кабинета министров. Лидерство премьер-министра вытекает также из общей логики парламентско-кабинетной системы, в которой он возглавляет правительство именно как глава партии парламентского большинства.

Что касается координирующей роли кабинета министров в системе центрального правительства, то послевоенное законодательство предоставило этому органу ключевые функции в процессе выработки политической линии отдельных министерств и ведомств. Прежде всего следует назвать такой механизм координации, как назначаемые премьер-министром заседания кабинета, на которых обязаны присутствовать все государственные министры, вне зависимости от существа рассматриваемых на них вопросов.

В практической деятельности кабинету министров оказывают поддержку его технические органы. Сюда прежде всего относится **секретариат кабинета министров** (*найкакү камбо*). В соответствии со ст. 12 Закона о кабинете министров цель этого органа заключается в организационно-техническом обеспечении регулярной практики заседаний кабинета, их протоколировании и надлежащего оформления и проч. Через этот орган, кроме того, решаются и общеорганизационные вопросы деятельности кабинета. Должность главы секретариата кабинета министров (*камбо тёкан*) является одной из ключевых в правительстве и входит в так называемую политическую номенклатуру, а ее носитель выступает в роли спонсмена правительства, озвучивающего на различных пресс-конференциях принимаемые им решения.

Важное место в системе кабинета занимает **законодательное бюро кабинета министров** (*найкакү хосэйкёку*). Его цель заключается в том, чтобы проверять представляемые отдельными ведомствами в кабинет законопроекты с точки зрения их соответствия существующему законодательству и общей политической линии кабинета министров, внутренней непротиворечивости, требованиям оформления и проч. Еще один орган — **канцелярия премьер-министра** (*сорифу*), под эгидой которой на правах полуавтономных ведомств действовало несколько внешних управлений. Первоначально канцелярии отводилась роль органа межправительственной координации, но с 1950-х годов она стала также выполнять функции оперативного органа государственного управления в сферах межведомственной компетенции. В рамках административной реформы конца 1990-х годов этот орган был упразднен, а на смену ему пришла канцелярия кабинета министров.

Большую роль в межведомственной координации играл **совет административных заместителей министра** (*дзиму дзикан кайги*), который выполнял функцию оперативного канала коммуникации между министерствами и ведомствами. Помимо административных заместителей министра в совет входили также генеральный секретарь кабинета министров и его заместитель, заместитель начальника законодательного бюро кабинета министров и иные компетентные лица. Заседания совета проходили каждую неделю — по понедельникам и четвергам. Практически именно этот совет играл ключевую роль в процессе выработки государственной политики, так как в реальности кабинет министров, как правило, утверждал согласованное накануне на заседании этого совета решение. В 2010 г. в рамках реформы системы политических решений данный орган был упразднен.

В послевоенный период в Японии сложилась следующая структура центрального правительства, которая с незначительными изменения-

ми просуществовала вплоть до 2001 г. (отдельно указаны министерства и ведомства, созданные после 1960 г.). В профильной литературе эта структура получила название «**системы 1960 г.**».

Структура правительства послевоенной Японии (1960–2001 г.)¹

Премьер-министр

Канцелярия премьер-министра:

Комиссии:

- Национальная комиссия по общественной безопасности
- Комиссия по справедливым торговым сделкам
- Комиссия по урегулированию проблем в области загрязнения окружающей среды

Внешние управления, входящие в канцелярию премьер-министра:

- Управление императорского двора
- Административно-контрольное управление*
- Управление по развитию Хоккайдо*
- Управление национальной обороны (с 1954 г.)*
- Управление оборонных объектов
- Управление экономического планирования*
- Управление по науке и технике*
- Управление по защите окружающей среды (создано в 1971 г.)*
- Управление по развитию Окинавы*
- Управление национальных земель*

Министерства:

Министерство внешней торговли и промышленности*

- Управление национальных ресурсов и энергии

Патентное бюро

- Управление мелких и средних предприятий

Министерство внутренних дел*

- Управление пожарной охраны

Министерство здравоохранения и социального обеспечения*

- Управление социального страхования

Министерство иностранных дел*

Министерство образования*

Управление культуры

Министерство почт и телекоммуникаций*

¹ Знаком * обозначены административные органы, возглавлявшиеся государственным министром.

Министерство сельского, лесного хозяйства и водного промысла*

- Управление продовольствия
- Управление лесного хозяйства
- Управление водного промысла

Министерство строительства*

Министерство транспорта*

- Управление по безопасности на море
- Управление метеорологии
- Управление по расследованию инцидентов на море

Министерство труда*

- Центральная комиссия по трудовым отношениям
- Комиссия по трудовым отношениям в сфере общественного предпринимательства

Министерство финансов*

- Национальное управление по налогам и сборам

Министерство юстиции*

- Управление по расследованию дел в сфере общественной безопасности
- Административная комиссия по национальным экзаменам адвокатов
- Комиссия по общественной безопасности

Министерство по делам местного самоуправления* (создано в 1960 г.)

В конце 1990-х годов в рамках административной реформы была проведена реорганизация структуры центрального правительства, позволившая сократить численный состав кабинета министров и оптимизировать функциональную нагрузку отдельных министерств и ведомств. В результате предпринятых мер сформировалась современная структура правительства, получившая название **«системы 2001 года»** — по году вступления в силу соответствующего закона.

Реформой была сокращена численность кабинета министров с 22 до 14 человек. При крайней необходимости эта цифра может быть временно увеличена, но не более чем до 17 человек, за счет так называемых «специальных членов кабинета без портфеля», имеющих особые поручения от главы правительства, включая пост вице-премьера, который может создаваться в необходимых случаях. Сам же кабинет перешел с 2001 г. на систему «12 министерств и ведомств и одной канцелярии», точнее, это 1 канцелярия (*фу*), 10 министерств (*сё*), 1 комиссия (*шинкай*) и 1 управление (*мё*) (с 2007 г. последнее управление национальной обороны было реорганизовано в одиннадцатое министерство обороны).

Структура кабинета министров Японии (2001 г. — н. вр.)

Премьер-министр (*найкакү соридайдзин*) — *Prime-Minister*

Канцелярия кабинета министров (*найкакүфу*) — *Cabinet Office*

Национальная комиссия общественной безопасности (*кокка коан шинкай*) — *National Public Safety Commission*

Министерство обороны (*кокубосё*) — *Defense Ministry* (до 2007 г. — Управление национальной обороны (*боэйтё*) — *Defense Agency*)

Министерство общих дел, или Министерство по делам администрации, почт и телекоммуникаций (*сомусё*), — *Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications*

Министерство юстиции (*хомусё*) — *Ministry of Justice*

Министерство иностранных дел (*гаймусё*) — *Ministry of Foreign Affairs*

Министерство финансов (*дзаймусё*) — *Ministry of Finance*

Министерство экономики и промышленности (*кэйдзай сангёсё*) — *Ministry of Economy, Trade and Industry*

Министерство национальных земель и транспорта (*кокудо коцу-сё*) — *Ministry of Land, Infrastructure and Transport*

Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства (*норин суй-сансё*) — *Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*

Министерство окружающей среды (*канкёсё*) — *Ministry of Environment*

Министерство по труду и благосостоянию (*косэй родосё*) — *Ministry of Health, Labour and Welfare*

Министерство образования, науки и техники (*момбу кагакусё*) — *Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology*

Обращает на себя внимание упразднение института «внешних» (независимых) управлений, которые ранее входили в состав канцелярии премьер-министра в качестве ее внешних органов и возглавлялись государственными министрами. Бывшие внешние управления вошли в состав канцелярии кабинета министров (например, управление по освоению Окинавы), обрели статус министерства (например, управление по охране окружающей среды) либо вошли в состав новых министерств (как управление национальных дорог). Кроме того, произошло укрупнение министерств за счет объединения нескольких бывших мощных министерств и ведомств (министерство дорог и коммуникаций, министерство по делам общих дел и пр.), а также сокращение общей численности министерств.

Многое было сделано для правового и институционального укрепления должности премьер-министра с целью повышения его роли как субъекта принятия политических решений. Было проведено рас-

ширение полномочий премьер-министра в вопросах, связанных с инициированием крупных политических решений, внесением предложений по новым направлениям государственной политики и т.д. В новой редакции Закона о кабинете министров (ст. 53) были специально указаны **прерогативы премьер-министра в деле выдвижения важных видов государственной политики**. Важным шагом в этой области явилось также системно-организационное усиление вспомогательных органов при премьер-министре, призванных 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 составе кабинета министров был создан специальный орган — канцелярия кабинета министров (*найкакүфу*), ставшая центральной структурой обеспечения политического начала в решениях правительства. Этот орган замышлялся для унификации и консолидации государственной политики во всех областях управления, координации работы ведомств по вопросам подготовки, выдвижения и реализации принимаемых кабинетом решений. Законом специально оговаривается более высокий статус канцелярии по отношению ко всем министерствам и ведомствам, вытекающий из принципа прямой ответственности канцелярии перед парламентом. В этом заключается коренное отличие канцелярии кабинета министров от упраздненной канцелярии премьер-министра, которая в правовом отношении не обладала преимуществами по сравнению с прочими ведомствами. Благодаря своему статусу канцелярия кабинета министров превратилась в мощный инструмент противодействия ведомственному сепаратизму.

В 2000-е годы Демократическая партия Японии продолжала критиковать «двойной механизм» системы принятия решений, при которой проект должен проходить согласование одновременно в бюрократических структурах правительства и политических структурах правящей партии. Эта система, согласно мнению тогдашних руководителей ДПЯ, способствовала формированию коррупционных смычек в рамках пресловутой «железной триады» (симбиоза политиков, бюрократов и представителей делового сообщества) и переводу политического процесса в непубличную плоскость. Важнейшим политическим лозунгом ДПЯ стал тезис о необходимости внедрения в сферу государственного управления **принципа «политического руководства»** (*сэйдзи сюдо*) — главенствующей роли политиков в процессе принятия стратегических решений в сфере государственного управления.

В качестве образца для подражания руководством ДПЯ была предложена **британская (Вестминстерская) политическая система**, 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 является «политической диспетчерской», сформированной из членов руководства правящей партии. Функции депутатского корпуса правящей партии сводятся в основном к положению «заднескамеечников», т.е. «проталкиванию» подготовленных кабинетом проектов решений через парламент. Роль же бюрократических структурах правительства ограничивается техническим оформлением и детализацией тех готовых решений, которые спускаются им из кабинета министров.

После прихода к власти ДПЯ для реализации принципа «политического руководства» была предпринята **консолидация кабинета министров как органа политического управления**. Чтобы демонтировать «порочный» партийно-правительственный механизм подготовки решений, препятствующий реализации высшим партийным руководством политической воли, в правительстве был упразднен Совет административных заместителей министра, а в Демократической партии Японии распущен Совет по политическим вопросам. Обсуждение важных правительственных решений «по существу» переносилось теперь непосредственно на заседание кабинета министров, присутствие госчиновников на парламентских слушаниях запрещалось, а пояснения по вопросам сферы компетенции министерств и ведомств разрешались только профессиональным политикам из числа руководителей ведомств, которые должны делать это «без бумажки».

С целью трансформации кабинета министров в реальный орган политического управления на смену старым институтам в министерствах и ведомствах создавался механизм так называемых **«политических советов»** («троек») в составе министра, вице-министра и политического советника. Носители этих трех должностей из числа депутатов партий правящего блока должны были составить «политическую номенклатуру», которая должна взять на себя основное бремя по принятию политических решений отдельными ведомствами.

Однако среди бюрократов большое сопротивление вызвала перспектива жесткого контроля со стороны политиков, утраты относительной автономии, превращения в их техническую машину для обслуживания правящей партии. Что касается депутатского корпуса правящей партии, то наиболее уязвленной себя почувствовала та часть депутатского корпуса ДПЯ из числа членов клановых группировок, ко-

торая осталась не у дел в результате роспуска Совета по политическим вопросам и создания «политических советов» министерств и ведомств. На этом фоне в 2010 г. Совет по политическим вопросам был воссоздан, а в 2011 г. его полномочия были существенно усилены. Одновременно в правительстве был создан координационный межведомственный совет с участием административных заместителей министра всех ведомств, который стал действовать на постоянной основе.

Можно констатировать, что эффективность новых институциональных механизмов, призванных повысить роль высшего звена политического руководства, оказывается в зависимости от того, сможет ли глава кабинета министров воспользоваться в полной мере теми огромными прерогативами, которые предоставила ему новая архитектура политической власти.

7.2. Особенности японской бюрократии

Совокупная доля государственных и муниципальных служащих Японии как в общей массе населения (менее 4%), так и среди занятого населения (менее 7%) является существенно более низкой по сравнению с большинством западных стран, что можно считать результатом целенаправленной политики по ограничению количественного роста государственной службы. Так, установленные в 1967 г. лимиты численности государственных служащих центрального правительства, составляющие 1,16 млн, действуют и в настоящее время, несмотря на значительный рост населения страны. В настоящее время в Японии насчитывается около 600 тыс. служащих центральных органов управления, включая примерно 250 тыс. служащих «сил самообороны», имеющих статус «особых государственных служащих», а также около 3 млн служащих муниципальных органов власти.

Набор на государственную службу

Формирование государственной службы в Японии осуществляется **на основе государственных экзаменов**. Успешная сдача экзаменов не дает гарантии, но создает необходимую предпосылку для получения низшей должности в одном из трех классов государственных служащих. **Первый (высший) класс**, являясь относительно немногочисленным (он составляет от 3 до 5% общего числа чиновников центрального аппарата правительства), формирует корпус так называемой **«карьерной бюрократии»**, которая является элитарной частью государственных служащих, занимающих практически все управленческие должности в центральном государственном аппарате. **Второй и третий классы** от-

носятся к «некарьерной бюрократии» и составляют основную массу технократического звена управления. Их носители занимаются главным образом исполнительской работой.

Об уровне конкуренции при сдаче экзаменов говорят такие цифры: конкурс на экзаменах для чиновников 1-го класса составляет примерно 19:1, 2-го класса — 9:1, 3-го класса — 7:1. Фактический процент прохождения составляет от 1,3 до 6% для экзаменов 1-го класса до 12-20% для экзаменов 3-го класса. В реальности преимущество при сдаче экзаменов на квалификацию 1-го класса имеют выпускники Токийского и некоторых прочих государственных университетов, носители научных и инженерных специальностей, по половому составу — мужчины. Бюрократия второго и третьего классов занимает в основном технические должности и не претендует на существенный карьерный рост. Принадлежность к какому-либо из трех классов определяет перспективы продвижения по службе, уровень зарплаты, престиж и общественный авторитет.

«Карьерная бюрократия» министерств и ведомств практически полностью формируется за счет выпускников ограниченного круга наиболее престижных университетов: **Токийского государственного, Токийского политехнического, Киотского, Васэда, Кэйо и Хитоцубаси**. В значительно меньшей степени учитываются личные способности и достижения соискателей, равно как и чьи-либо «рекомендации». Практически нет в Японии практики приема на ответственные должности в госаппарат представителей политической элиты либо лиц, рекомендованных политическим руководством страны (это явление характерно для США и некоторых других стран). В результате обеспечивается гомогенизация и стандартизация кадрового состава, которая в сочетании с присущим национальному характеру группизмом и солидарностью выпускников одного вуза позволяет уже на ранней ступени карьеры обеспечить внутреннее единство бюрократии одного поколения, а также отсутствие среди нее выраженных индивидуальностей.

Карьерная модель

Карьерную модель бюрократии 1-го класса можно охарактеризовать следующими чертами:

- достаточно медленные темпы карьерного роста;
- быстрая ротация и малые сроки пребывания на одной должности;
- ранний выход в отставку.

В рамках этой модели постоянный переход с места на место (в среднем 1 раз в два года) снижает риск субъективизма и фавори-

тизма, а также является эффективной антикоррупционной мерой, поскольку в столь малый срок достаточно трудно установить устойчивые связи с внешними структурами, позволяющие на постоянной основе злоупотреблять служебным положением. В то же время назначенцы на высшие управленческие посты являются не случайными, опытными и квалифицированными бюрократами, имеющими многолетний опыт безупречной службы. Каждое новое назначение на более высокую ступень предполагает медленное и поэтапное увеличение ответственности и может быть осуществлено только на основе определенного кадрово-организационного опыта. Такая модель предполагает также отсев некомпетентных, ленивых и «несбалансированных по характеру», т.е. неуживчивых, лиц. Вместе с тем исключены подсиживание, нездоровая конкуренция и т.д.

Что касается чиновников 2-го и 3-го классов, то модель их карьерного роста характеризуется слабой ротацией, длительным нахождением на одной должности, крайне медленным продвижением по службе. «Некарьерные бюрократы», как правило, всю свою жизнь работают в одном секторе (отделе), занимая до десяти лет подряд одну и ту же должность, чаще всего — помощника начальника сектора, и выходят в отставку в шестьдесят лет. Крайне редко бюрократ 2-го класса дослуживается до начальника сектора на одном из неприоритетных для данного ведомства направлений. Это обстоятельство помогает чиновнику накопить знания и опыт, становясь экспертом в какой-либо узкопрофессиональной сфере. В результате на уровне низового подразделения (сектора или отдела) формируется симбиоз двух типов бюрократии, при котором «карьерные бюрократы» 1-го класса, испытывая недостаток в конкретных технологических знаниях, полагаются в решении рутинных вопросов на «ветеранов» из числа чиновников 2-го класса. Данная модель проявляет свою жизнеспособность и устойчивость на фоне присущего Японии организационного принципа перенесения тяжести работы по принятию решений на нижние этажи управления при сохранении ответственности за эти решения на верхних этажах.

Представители «карьерной бюрократии» выходят в отставку в относительно молодом (до 40—45 лет) возрасте. Это явление, получившее название *амакудари* («схождение с небес»), обозначает практику поступления бюрократов после своей отставки на руководящие должности в частном бизнесе, нередко в отраслях, которые ранее курировались ведомствами, где те работали в период своего пребывания в должности. Несмотря на определенные правовые ограничения на подобную практику (экс-бюрократ не может в течение двух лет после своей отставки занимать какие-либо должности в частной компании, с которой он был

связан кругом своих служебных обязанностей в течение пяти лет до ухода с должности), она получила в Японии достаточно широкое распространение. Негативная сторона этого явления заключается в том, что бюрократы в период пребывания в должности вынуждены прилагать максимальные усилия для обеспечения себе после отставки места для «мягкой посадки», что сопряжено с неэффективным характером расходования бюджетных средств и появлением новых финансовых проблем для страны. В то же время благодаря возможности устроиться после отставки чиновник имеет дополнительный стимул «держаться за место», не допуская злоупотребления своими служебными полномочиями, что является сдерживающим моментом в отношении открытых проявлений коррупции.

Следствием этой модели является **отсутствие в министерствах и ведомствах узких специалистов на ключевых должностях и преобладание «генералистов», т.е. управленцев широкого профиля.** Одним из немногочисленных примеров обратного является министерство финансов, в котором после достижения уровня помощника начальника отдела бюрократы 1-го класса остаются в одном управлении и совершенствуются как специалисты узкого профиля в области налогов, бюджетной политики, тарифов, банков, ценных бумаг и международных финансов.

Оплата труда

Ежегодно в апреле Палата по кадрам вносит свои предложения по изменению тарифных ставок на базе обследования положения дел в приблизительно 7600 предприятиях частного сектора с числом работающих более 500 человек. Общий принцип заключается в том, **что оплата труда у госслужащих должна быть сопоставима с оплатой у работников частного сектора,** имеющих аналогичную квалификацию и занятых на аналогичных видах работы. Если обнаруживается различие в ставках, в августе того же года Палата по кадрам выступает в кабинете министров с соответствующими рекомендациями, на основании которых в бюджетный законопроект вносятся поправки.

Особенность японской модели оплаты труда правительственных служащих заключается в том, что основная тарифная ставка относительно невелика и зависит от занимаемой должности и возраста работника. При этом ее конкретная сумма определяется кадровой службой ведомств в пределах заданного Палатой по кадрам коридора. Для оценки труда государственных служащих принята 17-разрядная шкала оплаты: низший разряд составляют медсестры государственных кли-

нических учреждений, высший — административный заместитель министра. В то же время предусматриваются надбавки за занятие руководящих (менеджерских) должностей, а также многочисленные доплаты: на семью для состоящих в браке (около 20 тыс. иен в месяц), за работу в столице (10%-ная прибавка к основной ставке), на жилье, на транспортные расходы. Кроме того, производятся дополнительные выплаты за следующие виды работ: специальные (не оговоренные контрактом) виды работы; работа в удаленных местах; сверхурочные; работа в выходные дни; ночные дежурства; работа в местах с холодным климатом и проч. Другой важной особенностью является принятая в Японии система бонусов, которые выплачиваются 2 раза в год: в августе и декабре. Сумма бонусов составляет около 40% общей суммы дохода работника. Наконец, при выходе в отставку бюрократы получают выходное пособие, равное 34–41-кратному уровню их месячной тарифной ставки на момент ухода с должности.

В целом стоит отметить, что **фактор оплаты не является основным** в числе стимулов для работников государственной службы. Общие размеры оплаты труда оказываются на 30–50% ниже, чем в частном секторе. Главный стимул для государственных служащих заключается в престижности и интересном характере работы, высоком общественном положении, возможности влияния на частный сектор, близости к власти. Следует также учитывать, что стабильность положения правительственных служащих закрепляется **социальными гарантиями**: системой пожизненного найма, хорошим уровнем пенсионного обеспечения, возможностью перейти на работу в частный сектор после отставки.

Бюрократы активно пользуются специальной системой социально-го и медицинского обслуживания, системой жилищных субсидий, кассами взаимопомощи для кредитования на случай похорон или свадеб, привилегированными магазинами и ателье, рекреационными и спортивными учреждениями и т.д. Управленческая номенклатура, кроме того, имеет право на пользование представительскими фондами, которые в основном идут на совместное с «нужными людьми» посещение баров и ресторанов. В реальности руководящие работники пользуются и различными осязаемыми и неосязаемыми «подарками» от частных компаний, с которыми они связаны по работе (оплата путешествий, приглашения на увеселительные мероприятия и т.д.) Хотя это и создает питательную среду для коррупции, в Японии не приняты жесткие нормы, подобно существующим в США и многих европейских странах, относительно того, свыше какой стоимости подарок или «услугу» следует считать взяткой.

Модель оплаты труда правительственной бюрократии можно охарактеризовать как «**кумулятивную**». Для нее характерен плавный и более медленный, нежели в частном секторе, рост основной тарифной ставки работников, наличие определенного качественного скачка в уровне доходов при вступлении в число высшей номенклатуры. Оценка уровня доходов при такой системе носит корректный характер только применительно к длительному отрезку времени, в течение которого длится карьера работника. Наконец, в «кумулятивной модели» большую роль играют дополнительные источники доходов, а также моральные стимулы.

Реформа системы государственной службы

С начала 2000-х годов в Японии принимаются целенаправленные меры по созданию более компактной структуры правительства, сокращению общей численности государственных служащих и расходов на содержание государственного аппарата. В рамках административной реформы наряду с реорганизацией правительственной структуры было сокращено общее количество структурных подразделений министерств и ведомств. Другим важным мероприятием административной реформы следует назвать сокращение общей численности государственных служащих.

В рамках политики децентрализации управления кадровой службой министерств значительные кадровые prerogatives были предоставлены органам кабинета министров, что позволило усилить политическое начало при проведении высших кадровых назначений в правительстве. В связи с повышением значимости технологического опыта, углублением специализации служебных обязанностей в менеджерском звене аппарата правительства определенные шаги были предприняты для реорганизации рангово-иерархической модели государственной службы — чтобы открыть перспективы карьерного роста для представителей бюрократии 2-го и даже 3-го класса. Заслуживает внимания также тенденция в сфере оплаты труда, которая заключается в **постепенном отходе от опоры на традиционный принцип оплаты по старшинству и переходе к меритократическим принципам оплаты**, т.е. приоритету личных способностей и достижений работника. Ставится задача использования указанных принципов и в системе продвижения по службе, т.е. выделения более способных и, следовательно, перспективных работников из общей массы сверстников на раннем этапе (до достижения ими 30 лет) и их ускоренного продвижения по службе. Эта тенденция, характерная для всей системы трудовых отношений современной Японии, начала получать свое отражение в рекомендациях Палаты по ка-

драм, которые призывают уделять большее внимание опыту кадровой политики в частном секторе экономики.

7.3. Подготовка и реализация государственной политики

Особенности административного регулирования в послевоенной системе государственного управления

Государство в Японии традиционно занималось не только определением общего развития страны и формированием макроэкономической среды, но и регламентировало отдельные стороны хозяйственной деятельности компаний и банков. Огромная роль регулирующих функций государства наглядно проявлялась на всех этапах послевоенной истории Японии: послевоенного восстановления, экономического подъема и высоких темпов роста, «экономики мыльного пузыря» 1980-х годов. Именно система регуляторов помогала по мере необходимости радикально изменять приоритеты в экономическом развитии, особенно при решении вопросов поощрения экспортных отраслей промышленности, технического перевооружения и т.д. В социальной сфере регуляторы обеспечивали предотвращение социальных контрастов, большую справедливость в распределении общественного богатства, политическую стабильность общества.

Практически на протяжении всего послевоенного периода активность регулирующей функции исполнительной власти, несмотря на неоднократные попытки политического руководства сдержать этот процесс в ходе административных реформ, продолжала увеличиваться нарастающими темпами, достигнув апогея в 1980-е годы. Например, если в 1988 г. в США доля отраслей, находившихся в условиях прямого государственного регулирования, составляла лишь 6,6%, в Японии этот показатель достигал 40%. Таким образом, более трети японской промышленности находилось в сфере прямого действия какой-либо регулирующие-разрешительной или ограничительной нормы. При этом сами формы и юридические тонкости применения таких норм приобрели исключительное разнообразие и изощренность.

Например, широкое распространение в инструментарии государственного регулирования экономических, социальных процессов и процессов местного самоуправления на протяжении всего послевоенного периода занимали методы неформального бюрократического воздействия, получившие широкую известность как «**административное руководство**» (*гёсэйсидо*). «Административное руководство» можно

определить как метод административного регулирования, не имеющий с юридической точки зрения принудительной силы. Сама система «административного руководства» возникла в условиях, с одной стороны, высокой зависимости объектов регулирования от решений властей, другой — отсутствия или неполноты нормативной базы, регулирующей правовые отношения между государством и частными интересами. Оно проявляется как «призыв к добровольному сотрудничеству» с административной властью в интересах достижения определенных государственных целей.

Существуют как объективные, так и субъективные причины такого положения. Во-первых, власть бюрократии в Японии опирается на особенности правовой среды, для которой характерны малое количество законов и широкий простор для подзаконных актов. Так, если за одну парламентскую сессию Конгресс США принимает более 1000 законодательных актов, а итальянский парламент — около 400, то в Японии принимается лишь около 100 законов. При этом многие правоведы подчеркивают, что японские законы носят значительно более общий, чем во многих зарубежных странах, характер, оставляя большой простор для свободной их интерпретации. В результате **решение многих конкретных вопросов экономической и социальной жизни производится с помощью различных подзаконных актов**, т.е. фактически отдается на усмотрение административной власти. В этих условиях государственным чиновникам приходилось своими решениями восполнять правовой вакуум, что повышало их значение до более высокого, нежели простые исполнители, уровня.

Во-вторых, стоит учитывать традиционно **высокий авторитет бюрократии в глазах общественного мнения**, характерный для стран конфуцианского культурного ареала, к числу которых относится Япония. На протяжении многих поколений в среде рядовых японцев широко распространенным оставалось мнение, будто японская бюрократия остается «цветом нации», высокообразованной и профессиональной прослойкой, которой можно и должно доверять бразды государственного правления. Не случайно по большинству опросов общественного мнения послевоенного периода респонденты на вопрос, кому они в большей степени доверяют, неизменно ставили бюрократию на одно из первых мест.

В-третьих, важным источником власти является **отсутствие в стране реальных альтернатив в отношении «бюрократоцентристской» системы принятия решений** в лице политических партий и общественных организаций, которые не обладали достаточными для выполнения этой функ-

ции институциональными и кадрово-организационными возможностями. Следует учесть и специфическую для Японии общую традицию недоверия к политическим партиям при сохранении правительством высокого общественного кредита в глазах общества. 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 организации.

При этом проблема заключалась не только в том, что в рамках «системы 1955 г.» все партии, за исключением ЛДП, оказались в реальности отстраненными от процесса принятия важных политических решений и были вынуждены довольствоваться ролью пассивного получателя информации об их подготовке уже на окончательной стадии. В целом от политических партий (за исключением КПЯ) не потребовалось больших усилий в выдвижении программных установок и завоевании симпатий среди избирателей по программно-идеологическому признаку. В этих условиях **постоянно возрастала роль административной власти**, а точнее — центрального правительства, **в выдвижении национальных задач, постановке проблем, определении угроз и методов их устранения**, т.е. в выполнении функций, в своей основе имеющих политический характер.

Взаимоотношения центральной бюрократии с политической и деловой элитами

Широкое распространение в отношениях бюрократии с политикой и бизнесом в послевоенный период приобрела система так называемых **«железных треугольников»**, под которой подразумевается комплекс взаимоотношений между политическим миром, государственной бюрократией и деловыми кругами, составляющими «триаду власти». Традиционный взгляд на схему «железных треугольников» заключается в том, что политики, положение которых зависит от сбора голосов избирателей, обращаются к бизнесу за финансовой поддержкой, в обмен на которую те оказывают давление на бюрократию с целью обеспечения спонсорских компаний государственными подрядами, а «родные» избирательные округа — масштабными общественными работами.

Система связей между политическим и административным звеньями управления охватывает целый ряд аспектов: кадровый контроль за бюрократией со стороны правящей партии; наличие в среде депу-

татского корпуса правящей партии представительной группировки выходцев из бюрократического мира; система неформальных личных связей между администрацией и политиками; наконец, институализировавшиеся связи между отдельными министерствами и политическими органами правящей партии.

Большое значение в системе взаимоотношений «политика — бюрократия» имеет **представительство бюрократической элиты в парламенте**. Фракция бывших бюрократов в депутатском корпусе ЛДП в течение всего послевоенного периода была одной из наиболее мощных, составляя в среднем около от одной четвертой до одной третьей части депутатского корпуса ЛДП. При этом по составу правительственных органов, которые «представляли» в парламенте экс-бюрократы, преобладающими являлись наиболее престижные и влиятельные ведомства, в особенности министерство финансов. Участие экс-бюрократов в процессе принятия политических решений позволяет добиться высокого уровня их профессионализации, причем не только и не столько с узкотехнических позиций, но и с позиций реального знания общей ситуации в данной отрасли. Большое значение также имеют личные связи экс-бюрократов в среде делового мира, позволяющие быстро и эффективно проводить неформальное согласование проектов решения. Наконец, являясь своего рода представителями ведомств в политической среде, экс-бюрократы своим существованием обеспечивают дополнительный контроль политического руководства над сферой административного управления. Именно с помощью этой прослойки руководство правящей партии проводит неформальное согласование определенных концепций государственной политики, они же нередко берут на себя бремя координации процесса подготовки решений в структурах политического планирования правящей партии.

Комплекс взаимосвязей «политика — бюрократия» реализуется также в виде так называемого «**двойного механизма**» **принятия решений**, в рамках которого все политические решения, помимо легализованного канала «министерство — кабинет — парламент», проходят на определенном этапе согласование в аппарате правительства, Совете по политическим вопросам (СПВ) и в других политических структурах правящей партии.

Ключевую роль в обеспечении взаимосвязей с бюрократией центральных ведомств и бизнес-сообществом играют так называемые «**депутатские кланы**» (*дзоку*), появившиеся еще в 1960-е годы как парламентские структуры для лоббирования правительственных решений, связанных с бюджетными ассигнованиями. В состав «кланов» вошли

депутаты парламента, имеющие специальные знания в узкой области управления и практический опыт работы в административной сфере. Например, в парламенте имеются «клан строительства» (*кэнсэцу дзоку*), «клан сельского и лесного хозяйства» (*норин дзоку*), «клан экологической политики» (*канкё дзоку*) и др. Принадлежность к определенному «клану» является важной характеристикой статуса и политического влияния конкретного депутата и потому часто указывается в его биографическом описании, даже кратком.

Существование «кланов» во многом связано с особенностями сложившейся в Японии системы бюджетного планирования. Бюджетный процесс в Японии изначально имеет **инкременталистский характер**, который предполагает планирование бюджета «от достигнутого» и необходимость в соблюдении баланса межведомственных интересов. Обеспечивая устойчивость работы правительства, принцип инкрементализма не позволяет политическому руководству страны проводить существенную корректировку бюджетно-финансовой стратегии в соответствии с меняющимися потребностями в сфере государственного управления. «Депутатские кланы» наряду с правительственной бюрократией традиционно играют главную роль в процессе координации бюджетного процесса. Борьба между отдельными лоббистскими группировками являлась отражением межведомственной борьбы, которая разворачивалась главным образом вокруг государственного бюджета.

Неформальные каналы влияния отдельных министерств на политические решения правящей партии и процедуру прохождения бюджетного законопроекта, к числу которых относится их лоббистская деятельность через «своих людей» в секциях СПВ и через депутатов клановых группировок в парламентских комиссиях, приобрели в Японии гораздо большее значение, чем прописанные в конституции механизмы. Например, стоит отметить рутинные рабочие контакты секций СПВ с профильными подразделениями министерств и ведомств, в ходе которых обеспечивается информационная подпитка стратегических решений правящей партии. Отдельные депутаты-лоббисты, войдя в состав парламентской комиссии и соответствующей ей секции СПВ, поддерживают постоянную связь с бюрократией и постепенно обретают профессиональную специализацию.

С 1980-х годов отчетливо проявилась тенденция сужения специализации «депутатских кланов», цементирующей силой «кланов» в еще большей степени стала близость к «политическим» министерствам (министерствам, получающим наиболее крупные бюджетные ассигнования на проведение государственных целевых проектов) и ускорение

ализированным бизнес-ассоциациям. Это обстоятельство придавало «депутатским кланам» особую роль — быть своего рода «брокерами» между правительством и частными компаниями, отстаивая интересы последних в процессе выработки правительственных решений в какой-либо экономической сфере.

Наконец, последнюю сторону «железного треугольника» составляют различного рода бизнес-ассоциации, профсоюзные и профессиональные объединения и иные деловые и общественные организации представительного характера. Эти структуры, воплотившие в себе различные модели институализации многоплановых социальных и корпоративных интересов, были призваны выполнять политические заказы своих клиентов и представлять их интересы в диалоге с правительством и политиками.

С точки зрения отношений с правительством можно условно выделить два основных типа структур, которые американский политолог Дж. Куртис условно назвал **«старыми группами по интересам» (СГИ)** и **«новыми группами по интересам» (НГИ)**. «Старые группы по интересам» составляют сформировавшиеся в 1950-е годы бизнес-объединения: Федерация экономических организаций Японии *Ниппон Кэйданрэн* (вопросы экономической политики государства в отношении крупного бизнеса), Японская торгово-промышленная палата *Нихон сёко кайгисё* (интересы мелкого и среднего бизнеса), Ассоциация корпоративных единомышленников *Кэйдзай доюкай* (долгосрочные проблемы развития бизнес-сообщества). Тот факт, что подобные экономические группировки длительное время служили в качестве агентских структур для переговоров с правительством, в конечном счете явился важным фактором корпоративно-кланового характера японской экономической модели.

В послевоенный период центральная администрация всегда предпочитала иметь дело со структурами, достигшими высокой степени институализации. Отдельные интересы частных компаний, как правило, подвергались в рамках таких структур унификации, позволявшей вычленировать некий «усредненный интерес». Подобная схема взаимоотношений «группы по интересам — правительство» была характерна не только для области экономики, но и для трудовых отношений, где мощные профсоюзные структуры фактически монополизировали право представлять отдельные категории наемных работников в их диалоге с корпорациями и политической властью.

Однако если в 1950—1970-е годы высокий уровень институализации бизнес-структур оправдывал свое существование, то с 1990-х годов ситуация стала меняться. Это было связано с процессами усложнения

и диверсификации экономической жизни, появлением новых групп и объединений с собственными корпоративными интересами. Такие процессы были характерны не только для экономики, где появились новые отрасли и новые направления развития, но и для социальной сферы, в которой наблюдалось формирование новых общественных групп и слоев, стремящихся к аутоидентификации своих интересов во взаимоотношениях с властными структурами. Кроме того, на арену общественной жизни вышло огромное количество неправительственных организаций, которые зачастую вступали в конфронтационные отношения с правительством по многим животрепещущим вопросам, например, по экологическим проблемам, вопросам социальной политики и пр.

В результате с начала 1980-х годов начался процесс **формирования «новых групп по интересам» (НГИ)**, под которыми понимаются профильные объединения бизнеса и профессиональные ассоциации, имеющие узкоспецифические интересы в отдельных отраслях (например, Федерация производителей пива, Ассоциация содействия распространению велосипедов и т.д.) и отличающиеся от СГИ по степени институализации и уровню диалога с администрацией. Добиваясь признания правительством своих интересов, эти структуры выступили против сложившейся системы и начали добиваться иной правовой и управленческой среды: прекращения «государственного конвоирования» экономики, ликвидации многих регулирующих норм, обеспечения прозрачности и юридической корректности решений, принимаемых административной властью. Однако поскольку «новые группы по интересам» в отличие от «старых» не имели тесных неформальных контактов с правительством, они стали активнее апеллировать к политическому миру.

Таким образом, «старые», т.е. традиционные, бизнес-группировки с широким охватом участников и ориентированные на некий «усредненный» интерес продолжали тяготеть к бюрократии, «новые» бизнес-структуры с узкопрофильными интересами — к политическим партиям. При этом если до начала 1990-х годов противостояние двух типов «групп по интересам» в целом решалось в пользу «старых групп», то после 1990 г. чаша весов стала склоняться в пользу «новых». Ситуация во многом изменилась благодаря новым экономическим реалиям: затяжной стагнации, финансовому кризису, падению конкурентоспособности японской продукции на внешних рынках и т.д. Правительству под давлением обстоятельств пришлось в корне изменить свой подход к административной практике и пойти навстречу требованиям «новых групп по интересам».

Контрольные вопросы

1. Особенности структуры центрального правительства в «системе 1960 года».
2. Современная структура японского правительства.
3. Характерные черты японской бюрократии.
4. Особенности системы государственного регулирования. «Административное руководство».
5. Система «железных треугольников».

Рекомендуемая литература

- Молодякова Э. В.* Устойчивые и подвижные элементы в бюрократической системе Японии // Япония 2000: Консерватизм и традиционализм. М., 2000. С. 60–78.
- Сенаторов А. И.* Административная реформа // Реформы современной Японии (1994–2006 гг.). М., 2008. С. 44–69.
- Стрельцов Д. В.* О реформе системы принятия политических решений // Япония после смены власти. М., 2011. С. 65–80.
- Стрельцов Д. В.* Система государственного управления Японии в послевоенный период. М., 2002.
- The Japanese Civil Service and Economic Development / Ed. by Hyuing-Ki Kim, Michio Muramatsu etc. Oxford, 1995.
- Johnson Chalmers: MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy 1925–1975. Stanford Univ. Press, 1982.
- Public Administration in Japan / Ed. by Kiyoaki Tsuji. Tokyo, 1984.
- Van Wolferen, Karel G.* The Enigma of Japanese Power. N.Y., 1989.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ЯПОНИИ

8.1. Основные этапы становления

Институт местного самоуправления Японии (*тихо дзитисэйдо*) к настоящему времени прошел несколько этапов развития, где определяющими рубежами стали революция Мэйдзи 1868 г., демократические преобразования в Японии после Второй мировой войны и масштабная административная реформа, инициированная правительством Японии в конце XX — начале XXI в.

Разделение властей на местную и центральную упоминается в японских законодательных источниках уже VIII в. В XII в. на основе сложившихся систем управления Минамото-но Ёритомо основал институт *сюго* — губернаторов, или наместников провинций, которые были «проводниками» власти на местах от имени центрального правительства. Тем не менее деревенские общины традиционно сами определяли свою социальную и культурную жизнь, и к революции Мэйдзи в Японии существовало большое количество традиционных механизмов самоуправления, прежде всего сельского. Однако их опыт самоуправления, как правило, не выходил за рамки утилитарных задач и клановых интересов, а потому не мог быть институционализирован при создании сильного унитарного государства в конце XIX в.

Министр внутренних дел, а затем и премьер-министр А. Ямагата (1838–1922), создававший систему местного самоуправления Японии, полагал, что в середине XIX в. «дух местного самоуправления» ярче всего проявлялся в таких традиционных японских институтах, как «пятидворки» (гонин-гуми); институт сельских старост (нануси или сёя), институты представителей (содай) и старейшин (тосиёри).

Революция Мэйдзи стала исходным рубежом создания в Японии института местного самоуправления современного типа, и за образец была взята прусская модель, в которой местное самоуправление являлось частью общей системы государственного управления. В 1871 г. клановая система княжеских наделов была трансформирована в префектуры, в 1873 г. — создано министерство внутренних дел, к ведению которого были отнесены вопросы местного самоуправления, а к 1890 г., с принятием пакета законов об организации системы местной власти, окончательно сложились институциональные рамки института местного самоуправления Японии.

Созданная в то время система местного самоуправления Японии являлась скорее декоративным институтом, предоставлявшим крупным налогоплательщикам некоторую возможность принимать участие в государственном управлении. В финансовом плане местные администрации полностью зависели от центра и занимались только теми вопросами, решение которых было доверено им вышестоящей властью. Губернаторы префектур назначались министром внутренних дел, мэры городов утверждались из числа кандидатур, предложенных депутатами местных собраний, которые в свою очередь избирались мужским населением, имеющим право голоса в рамках избирательного ценза. Тем не менее эпоха Мэйдзи (1868–1911) стала важным исходным рубежом — в истории страны впервые были созданы органы местного самоуправления с унифицированной организационной структурой и серьезной законодательной базой.

Понятие и научно обоснованная концепция местного самоуправления изначально сложились в западной философской традиции в конце XVIII — начале XIX в. Согласно наиболее либеральной **естественно-правовой теории** община старше государства, и потому полицейская опека над ней недопустима. В соответствии с этой теорией народное самоуправление должно находить свое завершение в парламенте в противовес абсолютистской воле монарха — именно такие подходы приводили к расширению полномочий местной власти в Европе. Однако учитывая правовую и политическую культуру того времени, Япония предпочла придерживаться так называемой **государственной теории самоуправления**, согласно которой собственных дел, которые бы по своей природе составляли естественную компетенцию самоуправляющихся общественных групп, в действительности вообще не существует, а самоуправление есть лишь форма государственного управления.

В 1923 г. заимствованные из прусской модели уезды (*гун*) были упразднены, и система местного самоуправления Японии окончательно стала двухуровневой: префектуры и муниципалитеты. В 1925 г. император даровал право голоса всему мужскому населению для участия в выборах японского парламента, а в 1926 г. это же право впервые было использовано на выборах народных представителей органов местной власти. В 1929 г. депутаты народных собраний префектур впервые получили право осуществлять некоторую законотворческую деятельность, а на надзорные полномочия министерства внутренних дел и губернаторов были введены ограничения. Однако в 1930-х годах начатые либеральные реформы были остановлены, а переход на режим военного времени в 1940 г. фактически привел к установлению диктаторских методов управления страной. К концу Второй мировой войны местные власти вновь лишились всех имевшихся до этого полномочий, даже незначительных.

Новый этап развития местного самоуправления Японии начался только в рамках послевоенных реформ, когда институциональным и функциональным изменениям подверглась вся система государственного устройства. Под давлением оккупационной администрации США в стране была принята демократическая конституция 1947 г., провозгласившая для органов местной власти принцип **«местной автономии»**, введены **прямые выборы губернаторов префектур и мэров городов**, а **органы местного самоуправления Японии получили самые широкие полномочия**.

Однако курс на превращение Японии в форпост борьбы с коммунистической угрозой в Азии вынудил США пойти на значительные уступки японской политической элите, из-за чего реформированием системы местного самоуправления руководили чиновники распущенного МВД, а послевоенные реформы отличались большой степенью двойственности. В частности, в основу нового закона о местном самоуправлении 1947 г. была положена довоенная система местного самоуправления, а избираемые населением губернаторы и мэры вновь были поставлены в финансовую зависимость от центральной власти, что вступило в противоречие с провозглашенным в конституции принципом «местной автономии».

В 1954 г. было отменено действие закона, вводившего муниципальную полицию для всех населенных пунктов с населением более 5 тыс. человек. Официальной причиной считалась нехватка муниципальных средств, однако не менее важным было нежелание политической элиты передавать в распоряжение местных властей силовые структуры и связанные с этим финансовые потоки.

В 1960 г. было создано отдельное **министерство по делам местного самоуправления** (*дзитисё*), которое возложило на губернаторов и мэров избыточное количество обязанностей в рамках системы делегирования государственных полномочий (*кикан-инин-дзиму*). За ненадлежащее исполнение делегированных полномочий, в итоге составивших до 80% работы префектур и 40%—муниципалитетов, министр по делам местного самоуправления вплоть до начала 1990-х годов мог снимать с должности любого главу местной администрации, проигнорировав мнение голосовавших за него избирателей.

В 1970—1990 гг. администрации ряда крупных городов, включая Токио и Киото, попали под контроль левых партий, которые оказывали на правительство существенное давление по вопросам социальной и экономической политики.

В конце XX в. для местного самоуправления Японии открылись принципиально новые возможности. Острый дефицит государственных и местных финансов поставил вопрос о передаче местным властям значительно большего объема полномочий, а в перспективе — и о полном пересмотре сложившейся модели отношений между центральными и местными властями путем перевода их из категории подчинения в категорию партнерства. Правительство Японии инициировало масштабную административную реформу, в рамках которой был принят закон 2000 г. о децентрализации полномочий исполнительной власти, упразднивший министерство по делам местного самоуправления и закрепивший за местными властями все ранее делегировавшиеся им «государственные» функции. Была проведена кампания по укрупнению муниципалитетов, а граждане впервые получили право самостоятельно инициировать слияния муниципалитетов, если смогут собрать под этим требованием подписи 2% населения, имеющего право голоса.

В настоящее время в стране проводится дискуссия о дальнейших путях развития системы местного самоуправления. Один из широко обсуждаемых проектов реформы предлагает ввести после 2020 г. новую субнациональную систему регионального управления из 10 региональных округов (*досюсэй*), которые должны взять на себя значительную часть функций центральных органов власти. Общая тенденция развития заключается в том, что местные власти обретают всю большую финансовую независимость от центра, а в результате активного применения конституционного принципа «местной автономии» практика мелочной патерналистской опеки местных властей со стороны государства постепенно уходит в прошлое.

8.2. Организация местного самоуправления Японии

Закон о местном самоуправлении 1947 г. основными единицами местного самоуправления Японии называет префектуры (*то, до, фу, кэн*) и муниципальные образования (*си, тё, сон*). По состоянию на январь 2012 г. в Японии насчитывалось 1789 единиц местного самоуправления. Из них 184 деревни (*сон*), 748 небольших городов или поселков городского типа (*тё*), 23 особые управы в центральной части Токио (*токубэцу-ку*), 787 крупных городов (*си*) и 47 префектур (*кэн*).

Все единицы местного самоуправления в Японии разделены на две большие группы: обычные (*фуцу тихо кокёдантай*) и особого типа (*токубэцу тихо кокёдантай*). Префектуры и муниципалитеты, сильно отличаясь между собой по площади и количеству населения, относятся к обычным единицам местного самоуправления. В префектуре Токио проживает около 13 млн человек — 10% населения страны, а в префектуре Тоттори — менее 600 тыс. Площадь префектуры Хоккайдо превышает 80 тыс. км², площадь префектуры Кагава — менее 2 тыс. км². Муниципалитеты представлены еще большим разнообразием — от города Йокогама с населением более 3,6 млн до «дожившей» до рубежа XXI в. деревушки Аогасима на территории Токио с населением менее 200 человек. Площадь города Такаяма в префектуре Гифу составляет 2178 км² и сравнима с Токио, а площадь деревни Фунабаси в префектуре Тояма — менее 3,5 км².

Губернаторы, мэры и депутаты однопалатных законодательных собраний избираются населением в ходе прямых выборов раз в четыре года и могут переизбираться неограниченное число раз. Количество депутатов зависит от размера населенного пункта: до 22 депутатов — для городов с населением 10–20 тыс., до 56 депутатов — с населением 500–900 тыс.

Полномочия администраций префектур (*то, до, фу, кэн*) практически одинаковы. Несколько большими правами, позволяющими учреждать управы и другие административные структуры, обладает только столичная префектура. Одинаковым правовым статусом изначально обладают и все административные единицы муниципального уровня — крупные города (*си*), небольшие города и поселки городского типа (*тё*) и деревни (*сон*), если не было принято иного постановления правительства. Администрации префектур и муниципалитетов стремятся придерживаться и единой организационной и функциональной структуры, причем для префектур это требование закреплено законодательно. Считается, что такое единообразие упрощает процесс оказания услуг по унифицированным стандартам, позволяет быстро находить «слабые

звенья» и вырабатывать типовые решения, применимые ко всей территории страны, а не только к конкретному населенному пункту.

Чтобы город стал считаться крупным (*си*), в нем должно проживать не менее 50 тыс. человек, в черте города должно находиться не менее 60% жилых построек, не менее 60% общего количества рабочей силы региона должно быть занято в промышленной или коммерческой деятельности города. Город обязан отвечать также некоторым дополнительным требованиям, таким как введение должности казначея и учреждение управления социальной защиты и других структур управления.

Если население города по каким-либо причинам стало менее 50 тыс., он может потерять статус *си*, но, как правило, этого не происходит. Наименее населенный город Хоккайдо, Утасинай, имеет менее 5 тыс. жителей, но считается *си*, тогда как Отофукэ с населением почти 40 тыс. в той же префектуре пока считается поселком (*мё*). Кроме того, закон 2004 г. об особых случаях слияний муниципалитетов № 59 снизил требования по числу населения, необходимого для получения статуса крупного города (*си*) с 50 тыс. до 30 тыс. для новых муниципалитетов, образовавшихся в результате слияния городков и/или деревень (*мё* и *сон*). Это было сделано для того, чтобы стимулировать укрупнение муниципалитетов, и многие муниципалитеты в последнее время получили статус крупного города именно таким образом.

Некоторым из крупных городов с населением более 500 тыс., обладающим важным экономическим и промышленным значением, специальным указом правительства может придаваться особый статус (*сэйрэй-ситэй-тоси*). В настоящее время таких городов 19. Это Осака (с 1956 г.), Киото (с 1956 г.), Нагоя (с 1956 г.), Йокогама (с 1956 г.), Кобэ (с 1956 г.), Китакуюсю (с 1963 г.), Кавасаки (с 1972 г.), Саппоро (с 1972 г.), Фукуока (с 1972 г.), Хиросима (с 1980 г.), Сэндай (с 1989 г.), Тиба (с 1992 г.), Сайтама (с 2003 г.), Сидзуока (с 2005 г.), Сакаи (с 2006 г.), Ниигата (с 2007 г.), Хамамацу (с 2007 г.), Окаяма (с 2009 г.) и Сагамихара (с 2010 г.). Особый статус расширяет полномочия администрации названных городов до уровня префектур в 18 сферах деятельности, в том числе таких, как социальная защита, здравоохранение и планирование городской территории. Частично им также передаются функции по содержанию дорог государственного значения и в сфере обязательного образования. Административно Токио не является одним городом, но обладает полномочиями префектуры (*то*) и одновременно как столица государства имеет статус *сэйрэй ситэй тоси*.

Далее, некоторым городам с населением более 300 тыс. и с территорией площадью более 100 км² специальным указом правительства может придаваться статус центра развития региона (*тюкакуси*) — в на-

стоящее время их 41. Этот статус дает им право на все дополнительные полномочия, которые обычно получают города с особым статусом *сэйрэй ситэй тоси*, за исключением тех полномочий, которые эффективнее может выполнять администрация префектур. Поэтому заявка на получение данного статуса должна быть утверждена и городской думой, и законодательным собранием префектуры.

Для устранения диспропорций развития или ввиду особых условий региона специальным указом правительства Японии некоторые города с населением менее 200 тыс. человек наделяются расширенными полномочиями и именуются особыми городами (*токурэйси*). Заявка на получение данного статуса также утверждается голосованием и городской думы, и законодательного собрания префектуры. В настоящее время таких городов 43, а их полномочия в целом представляют собой урезанные полномочия центров развития регионов (*тюкакуси*).

Кроме того, в 10 префектурах Японии до сих пор существует такой уровень административного управления, как супрефектуры (*ситё*). Изначально они создавались для осуществления административных полномочий и оказания услуг населению в труднодоступной или удаленной местности — высоко в горах, на островах. Типичным примером является остров Хоккайдо, где первые «филиалы» местной администрации появились уже в 1897 г. К 1922 г. «филиалами» была покрыта вся территория острова, за исключением крупных городов, таких как Саппоро и Хакодате, где были созданы органы местного самоуправления обычного типа. В 1907 г. супрефектуры создавались для управления японскими поселениями на острове Сахалин, а в годы Второй мировой войны — территориями захваченных Японией островов в южной части Тихого океана. В настоящее время существует 14 супрефектур, четыре из них сохранились даже в составе столичной префектуры Токио. Однако, ввиду того, что в наше время супрефектуры обладают гораздо меньшими полномочиями, чем до Второй мировой войны, в некоторых префектурах (Тиба и Хёго) они были преобразованы в центры административной помощи населению (*кэнминкёку*).

Таким образом, несмотря на то что местное самоуправление в Японии формально является двухуровневым и обычные единицы самоуправления представлены только префектурами и муниципальными образованияами, в этой системе предусмотрена достаточно широкая шкала вариативности. В зависимости от экономических, географических, демографических или политических условий муниципалитеты имеют возможность получить целый ряд «статусов» и дополнительных расширенных полномочий, позволяющих им стать «почти префектурами» по объему выполняемых задач. Благодаря стимулирующим мерам государства за

последнее десятилетие количество «статусных» городов существенно возросло, а количество малых городов и деревень — резко сократилось.

Единицы местного самоуправления особого типа создаются для выполнения особых задач с тем, чтобы отвечать требованиям, предъявляемым к управлению в системе местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении определяет четыре типа таких единиц:

- особые управы (*токубэцуку*);
- ассоциации муниципалитетов (*тихо кокёдантай-но-кумиай*);
- имущественные управы (*дзайсанку*);
- корпорации местного развития (*тихо кайхацу дзигёдан*).

Особые управы (*токубэцу-ку*) существуют только в столице. После Второй мировой войны территория города Токио была поделена на 23 особые управы с функциями, аналогичными функциям обычных муниципалитетов. Однако поскольку территория города Токио является также столичной префектурой (*то*), такие типично муниципальные функции, как организация пожарной службы, строительство и содержание систем водоснабжения и канализации, вопросы планирования городской территории и др. взяла на себя администрация города. Кроме того, управы не имели возможности устанавливать основные местные налоги. Только в рамках реформы 2000 г. каждая особая управа Токио получила полномочия, соответствующие категории крупного города (*си*), однако количество управ не меняется с 1947 г.

Муниципалитеты (управы) обычно объединяются в ассоциации муниципальных образований (*тихо кокёдантай-но-кумиай*), для того чтобы более эффективно выполнять свои или делегированные им функции за те же или меньшие средства. В Японии разрешено:

- частичное сотрудничество муниципалитетов (*итибу дзиму кумиай*) для более эффективного решения некоторых задач, таких как работа пожарной службы или утилизация мусора;
- широкое сотрудничество муниципалитетов (*коики рэнго*) для систематического и качественного оказания услуг особого рода, таких как учреждение и содержание школ и больниц;
- полное сотрудничество муниципалитетов (*дзэмбу дзиму кумиай*) для оказания всех видов муниципальных услуг в ряде городов и сел;
- административное сотрудничество муниципалитетов для скоординированного выполнения только административных функций в ряде городов и сел (*якуба дзиму кумиай*). Однако фактов полного или административного сотрудничества муниципалитетов в настоящее время не наблюдается.

Имущественные управы (*дзайсанку*) представляют собой особые органы управления и распоряжения общественной собственностью, ценной для местной общины, или различными сооружениями, которыми может владеть муниципалитет или особая управа. Эти имущественные управы могут быть двух типов. Один тип управы предназначен для управления и распоряжения «своим» имуществом или «своими» сооружениями, которыми города или деревни владели еще в эпоху Эдо (1603–1868) и которые были переданы на баланс муниципалитета при формировании новой системы административно-территориального деления страны после революции Мэйдзи. Другой тип управы предназначен для управления и распоряжения «чужим» имуществом, которое было передано на баланс муниципалитета в результате многочисленных слияний с другими муниципальными образованиями. Имущественные управы достаточно широко распространены в сельских районах и горных деревнях, в то время как в городской местности такую форму управления можно встретить значительно реже. Объектами управления и распоряжения могут быть участки горных лесов или болот, ирригационные каналы, кладбища, земля под жилыми домами, фермы или горячие источники.

Корпорации местного развития (*тихо кайхацу дзигёдан*) создаются двумя и более муниципалитетами или префектурами для приобретения участков земли, подготовки их к застройке и строительству жилья или общественных сооружений согласно плану перспективного развития или программе развития территории. По окончании работ такие агентства распускаются, их количество меняется ежегодно.

Различия между обычными единицами самоуправления и единицами особого типа заложены в конституции Японии, которая гарантирует населению префектур и муниципалитетов прямые выборы глав органов публичной власти и членов их собраний, право на законотворческую деятельность в рамках существующего законодательства и право на референдум, определяющий судьбу новых законов, имеющих отношение к данному органу местной власти. Единицы местного самоуправления особого типа таких полномочий не имеют, если законом не определено иное.

8.3. Функции местных властей

Органы местной власти Японии обладают чрезвычайно широкими полномочиями, охватывающими почти все сферы жизни государства, за исключением дипломатических отношений, национальной безопасности, полномочий суда и прокуратуры, навигации, метеорологии,

транспорта и связи, почтовых услуг. В Японии на местное самоуправление возложены задачи, которые в других странах обычно относятся к ведению центрального правительства, например, вопросы социального обеспечения, здравоохранения, образования, занятости, организация работы полиции, пожарной службы, устранение последствий чрезвычайных ситуаций.

Префектуры и муниципалитеты Японии представляют собой единицы местного самоуправления, никак не связанные друг с другом отношениями подчинения. Поэтому закон о местном самоуправлении предписывает префектурам заниматься вопросами, которые выходят за географические границы одного муниципалитета или требуют принятия единого решения на территории всей префектуры или всей Японии. Муниципальные образования в свою очередь должны выполнять все остальные функции. Такая размытая формулировка, связанная с особенностями японской правовой культуры, делает невозможным четкое разграничение полномочий, поэтому префектуры и муниципалитеты частично дублируют функции друг друга почти во всех сферах деятельности.

Тем не менее закон о местном самоуправлении вопросами, относящимся к компетенции префектуры, называет:

- крупные инфраструктурные проекты, например, строительство и содержание дорог, портов, аэропортов;
- функционирование средних школ, в том числе вопросы занятости педагогов и разработка учебных программ;
- строительство больниц и обеспечение их функционирования;
- охрана общественного порядка и содержание полиции.

Вопросами, относящимся к компетенции муниципалитетов, называются:

- ведение ЗАГС и других реестров на семьи и лица, проживающие на территории муниципалитета;
- функционирование начальных школ;
- организация водоснабжения;
- содержание дорог местного значения;
- утилизация бытовых отходов и канализация;
- пожарная охрана;
- социальная помощь населению, организация яслей, детских садов и уход за престарелыми.

Значительная часть функций, таких как вопросы социального обеспечения или поддержка сельского хозяйства, осуществляется под

жестким контролем соответствующих министерств центрального правительства, которые и финансируют их исполнение. Но в ряде случаев органы местной власти имеют большую свободу — многие префектуры содержат собственные университеты и музеи.

В условиях постиндустриального общества перед местными властями Японии встают новые задачи, такие как нивелирование проблем, вызванных старением нации; финансовая поддержка малообеспеченных слоев, поскольку все острее становится ранее не типичный для Японии вопрос расслоения общества на богатых и бедных; повышение привлекательности территории путем оживления экономики или социальной жизни; а также создание условий для непосредственного участия «своих» муниципалитетов и префектур в международной торговле и глобальном разделении труда.

8.4. Местные финансы

Поскольку спектр задач, которые выполняют органы местной власти Японии, очень широк, объем их расходов также велик и превышает объем расходов центрального правительства. По данным Белой книги о местных финансах 2009 г., общие расходы центрального правительства и местных органов власти составили примерно 154 трлн иен, из них расходы центрального правительства — 66 трлн иен (43%), а расходы местных органов власти — 88 трлн иен (57%). Грубое соотношение составляет 4:6. Доходная часть формируется в обратной пропорции: за счет местных налогов местные власти собирают менее 40% необходимых средств, покрывая недостающее из других источников. Этот показатель постепенно растет — до конца XX в. он составлял около 30%.

У органов местной власти Японии существует четыре вида источников дохода: местные налоги, субвенции центрального правительства, местные займы (облигации) и доходы от сборов за оказание услуг. В 2009-м финансовом году общие доходы местных властей достигли 98,3 трлн иен, из них 54% составили доходы муниципалитетов, 46% — доходы префектур.

В 2009-м финансовом году было собрано 35,2 трлн иен местных налогов, в том числе около 60% — муниципалитетами и около 40% — префектурами. Закон определяет 25 видов местных налогов, которые могут быть введены местными властями. Из них 13 на муниципальном уровне, и 12 — на префектуральном. Однако в случае необходимости органы местной власти могут вводить и дополнительные целевые налоги, не предусмотренные законодательством, если на это будет получено разрешение министерства по общим вопросам (*сомусё*).

Объем местных налогов, собираемых в Токио, почти в два раза превышает средненациональный уровень из расчета на душу населения, в префектуре Айти — почти на треть. В то же время в префектурах Окинава и Нагасаки уровень местных налоговых сборов составляет около 60% средненационального, поэтому часть национальных налоговых поступлений центральное правительство откладывает для того, чтобы в дальнейшем перераспределить эти средства среди органов местной власти для выравнивания диспропорций развития территорий.

Известный специалист в области японской системы местного самоуправления М. Синдо считает, что в 1980-х годах эта схема перераспределения средств от регионов-доноров к остальным регионам формировала у некоторых администраций до 20% их доходной части. В свою очередь российский исследователь И. Л. Тимонина полагает, что с годами объем выделяемых средств стал существенно больше — к 2000 г. трансферты в среднем составляли около 40% доходной части бюджетов префектур и 30% — муниципалитетов, но за этими средними показателями стоит значительный разброс по отдельным регионам.

Точная сумма финансовой помощи определяется по сложной формуле. Для расчета правительственных трансфертов берется условная префектура с населением 1,7 млн человек и условный муниципалитет с населением 100 тыс., к которым рассчитываются коррекционные индексы с учетом действительного количества населения, удаленности территории и особенностей региона, чтобы ориентировочно определить ожидаемые расходы. Затем на основе данных прошлых лет рассчитывается приблизительная сумма доходов, которые муниципалитет или префектура может получить в следующем году. Разница двух расчетных показателей дает искомую цифру.

Поскольку бюджет органов местного самоуправления до конца XX в. примерно на 70% формировался из средств центрального правительства, в современной японской публицистике часто встречаются утверждения, что местное самоуправление имеет на самом деле лишь «30% самостоятельности». Тем не менее система выделения государственных средств является не только достаточно гибкой, но и стимулирующей деловую активность. Органы местной власти никогда полностью не получают необходимые им средства. Они получают лишь 75%, что, по мнению чиновников центрального правительства, стимулирует местную инициативу, поэтому между центральным правительством и местными властями почти непрерывно ведутся переговоры об обоснованности выделения того или иного трансферта. Кроме суммы, точно рассчитываемой для каждого дотационного региона, 6% общей

суммы перераспределяемых средств правительство направляет в фонд чрезвычайных ситуаций и перечисляет их местным властям в случае техногенных или природных катастроф.

В 2009-м финансовом году органам местной власти было выделено 15,8 трлн иен в рамках перераспределения налоговых поступлений и еще 16,7 трлн иен за целевое исполнение местными властями государственных обязательств в сфере здравоохранения, обязательного образования и социального обеспечения, что составило соответственно 16 и 17% их общего дохода. Около 37% дохода местных властей обеспечили местные налоги, еще 17% — поступления от сборов и оказываемых услуг, 13% — выпуск облигаций.

Кроме того, органам местной власти выделяются субсидии, которые под контролем министерства финансов поступают по линии соответствующих министерств — строительства, транспорта или сельского хозяйства. Общий размер субсидий относительно невелик, однако было принято важное решение постепенно отказаться от целевого государственного субсидирования конкретных программ в пользу общих дотаций, которые органы местной власти могли бы использовать по своему усмотрению. В настоящее время это является одним из ключевых вопросов местных финансов. За два года, начиная с финансового 2011 г., планируется полностью изменить действующую систему субсидирования. В первый год местные власти Японии получили от государства около 500 млрд иен, а начиная со второго года — более 1 трлн иен «стратегических грантов на создание местной автономии», которыми они смогут распоряжаться по своему усмотрению.

8.5. Взаимодействие с центральными органами власти

До января 2001 г. за вопросы местного самоуправления в правительстве отвечало отдельное **министерство местного самоуправления** (*дзитисё*), созданное в июле 1960 г. Министерство представляло собой относительно небольшое ведомство, основной функцией которого была координация деятельности других министерств и правительственных учреждений по всем вопросам, имеющим отношение к местным властям. Структурно в ведении министерства находилось также Главное пожарное управление, поскольку вопросы организации пожарной службы относятся к обязанностям муниципальных администраций. Министр по делам местного самоуправления входил в состав кабинета министров Японии, а к концу XX в. непосредственно вопросами местного самоуправления в министерстве занимались 411 из 573 штатных сотрудников.

Министерство активно вмешивалось в деятельность местных властей, контролируя все вопросы, касающиеся местных займов, выделения правительственных субсидий и перераспределения налоговых поступлений. От имени центрального правительства оно отвечало за определение ключевых ориентиров развития префектур и муниципалитетов в таких областях, как финансы, социальная сфера, образование и планирование, а потому регулярно консультировало местные администрации по вопросам финансов и управления. Кроме жесткого контроля над системой финансирования местных органов власти министерство использовало и другие механизмы влияния. В частности, систему делегирования государственных полномочий, до конца XX в. определявшую отношения между центральным правительством и местными органами власти, и систему изучения реальных потребностей органов местного самоуправления.

Система делегирования государственных полномочий (*инин-дзиму*) применялась в связи с тем, что в результате послевоенных демократических реформ губернаторы и мэры стали напрямую избираться населением и вышли из подчинения аппарату центрального правительства. Поэтому было принято решение назначать избранных глав администраций «представителями» правительства, что создавало юридические основания для делегирования им полномочий по исполнению функций государственной власти. Полномочия могли делегироваться лично губернаторам или мэрам как представителям центральной власти (*кикан инин дзиму*) или органам местного самоуправления в целом (*дантай инин дзиму*). Система выводила губернаторов и мэров из-под влияния депутатов местных законодательных собраний по всем вопросам, касающимся делегированных полномочий, но ставила глав администраций под контроль министра по делам местного самоуправления.

Существенная часть полномочий, делегированных лично губернаторам, также передавалась дальше (мэрам муниципалитетов) или осуществлялась префектурой при помощи служащих администрации муниципалитета. Таким образом, в рамках системы *инин-дзиму* работа администраций префектур во многом сводилась к дальнейшему делегированию нижестоящим органам власти государственных полномочий и контролю за их исполнением. В результате к концу XX в. до 80% всей работы администраций префектур и до 40% работы администраций муниципалитетов были полномочиями, делегированными из центра.

Хотя делегирование полномочий происходило на основе законодательных актов и резолюций правительства — *кикан инин дзиму* и *дантай инин дзиму* перечислялись в приложении к закону о местном самоуправлении отдельно для префектур и муниципальных образова-

ний, — главам местных администраций не разрешалось участвовать в разработке и подготовке таких актов. Обычно местные власти самостоятельно принимают решения, касающиеся оказываемых ими услуг, и теоретически всегда имеют право отказаться от выполнения навязываемых «сверху» функций, однако в реальности они сталкиваются с различными трудностями, связанными прежде всего с ограниченными финансовыми возможностями и нежеланием портить отношения с префектурой/министерством. Ведь передача дополнительных полномочий в Японии сопровождается соответствующим финансовым обеспечением, а с другой стороны — министр или губернатор всегда могут наложить на деятельность местных властей различного рода запреты, ограничивающие их самостоятельность. Судебный же контроль в Японии достаточно слаб.

В результате если губернатор должным образом не выполнял делегированных ему функций центральной власти, стоящий над ним министр по делам местного самоуправления мог отдать губернатору корректирующее распоряжение. Если губернатор не подчинялся распоряжению, министр мог снять губернатора с должности, проигнорировав мнение голосовавших за губернатора избирателей. Только в начале 1990-х годов было решено изменить ситуацию в пользу местного самоуправления, после чего снять губернатора с должности мог только премьер-министр Японии по представлению министра местного самоуправления и по решению Верховного суда.

Существуют прецеденты, когда центральное правительство придавало статус *инин-дзиму* программам, уже инициированным местными властями: особенно в тех случаях, когда такого рода программы уже самостоятельно осуществлялись во многих муниципалитетах или тем более считались популярными у населения. Примерами может служить создание органов контроля за загрязнением окружающей среды или инициатива о бесплатном медицинском обслуживании престарелых.

Еще одним рычагом влияния центральной власти является так называемое «исследование потребностей» органов местной власти. Министерства и другие структуры центрального правительства ежегодно проводят слушания по каждому региону, приуроченные ко времени формирования бюджета на следующий год. Чтобы субсидии центрального правительства продолжали поступать и дальше, в ходе этих слушаний главы местных администраций должны доказать, что проекты, которые субсидируются от имени правительства, успешно ими выполняются. Кроме этого, существует также специальный порядок одобрения муниципальных займов, а также стандарты управления на местах,

которые местные власти должны неукоснительно соблюдать. Министерство местного самоуправления блокировало выделение государственных средств, если устанавливалось, что полученные ранее средства были использованы «в нарушение принципа местной автономии».

Министерство оказывало давление на местные администрации, добиваясь, чтобы их бюджеты были «сбалансированными». Если же какой-либо орган местного самоуправления не мог самостоятельно справиться с дефицитом бюджета, министерство объявляло его «органом, подлежащим реконструкции» (*сайкэн дантай*). Правда, согласно законодательству местные власти предварительно сами обращаются с просьбой о присвоении им этого статуса «предбанкротного состояния», что должно быть подтверждено решением собрания народных представителей. После получения статуса *сайкэн дантай* глава местной администрации представлял министру местного самоуправления проект плана восстановления бюджетного баланса. Губернаторы это делали напрямую, а главы муниципальных образований передавали его министру через губернатора. Затем чиновники министерства совместно с префектурой изучали причины возникновения дефицита и прописывали план более детально. Если план восстановления бездефицитного бюджета утверждался в министерстве, то местные власти получали льготные условия финансирования и государственные трансферты. Взамен местные власти обязались жестко следовать пунктам плана и всем указаниям со стороны министерства до тех пор, пока не снят статус *сайкэн дантай*.

План восстановления практически всегда включает в себя резкое сокращение зарплаты главы администрации и всех депутатов собрания народных представителей. Прием на работу новых служащих прекращается, поощряется ранний уход на пенсию пожилых служащих. Категорически запрещается повышение заработной платы рядовым сотрудникам. Таким образом, все местные чиновники заинтересованы в том, чтобы как можно быстрее расстаться с этим унижительным статусом. В 1966 г. в Японии существовало более 100 местных органов власти со статусом «органа, подлежащего реконструкции», однако с тех пор это количество постоянно сокращалось. В конце 1970-х количество таких органов власти составляло менее 1% их общего числа, а к концу XX в. такой статус имели лишь несколько мелких сельских муниципалитетов.

Кроме этого, центральное правительство имеет в своем распоряжении целый спектр дополнительных рычагов влияния на ситуацию на местах в рамках «административного руководства». Например, если

цена на землю в районе неоправданно растет, в том числе из-за спекулятивных инвестиций со стороны банков, то местные власти могут обратиться за «помощью» в министерство финансов. Последнее настоятельно рекомендует банкам воздержаться от кредитования финансовых институтов и компаний, намеревающихся вложить деньги в покупку земли. Банкам также настоятельно рекомендуют не предоставлять частным компаниям кредит больше определенного размера. Министерство передает эти рекомендации банкам устно, не прибегая к имеющимся рычагам финансового регулирования. Хотя исполнение таких рекомендаций для банков не является обязательным, идти на конфликт не имеет никакого смысла: нежелание сотрудничать с властями может «выйти боком», например, при продлении лицензии на банковскую деятельность. Таким же образом стараются административно урегулировать конфликты между сторонами, например, при планировании городской территории.

В рамках «административного руководства» министерство местного самоуправления также давало местным властям различные указания: как управлять служащими, как расходовать имеющиеся средства и как интерпретировать налоговое законодательство. Еще более мягкими инструментами воздействия на органы местной власти являются курсы повышения квалификации для местных служащих и публикация сотрудниками министерства большого количества книг и статей по вопросам местного самоуправления, которые сотрудники местных администраций были обязаны изучать.

Важным элементом взаимодействия центральных и местных властей является практика кадровых обменов. Практика назначения чиновника то в аппарат центрального правительства, то в органы местного самоуправления очень популярна в Японии, и к ней прибегают многие министерства, однако министерство местного самоуправления командировало своих чиновников на места гораздо чаще всех остальных министерств, кроме министерства строительства — это единственное исключение. На различных должностях в органах местного самоуправления они проводили не менее половины продолжительности своей карьеры. Кроме того, если чиновники других министерств всегда занимали профильные должности, непосредственно связанные с функциями своего министерства — представитель министерства сельского хозяйства может занять в префектуре только место начальника сельскохозяйственного отдела, — то чиновников министерства местного самоуправления назначали на самые различные должности.

Практика временного командирования чиновников никак не отражена в национальном законодательстве, но она считается настолько выгодной и местному самоуправлению, и центральной власти, что ее институционализация произошла самопроизвольно. В рамках этого процесса министерства получают возможность осуществлять объективный мониторинг ситуации в регионах, чиновники — завести новые знакомства и создать «трамплин» для будущего карьерного или политического роста, органы местной власти — обрести квалифицированных специалистов с хорошими связями в Токио, через которых узнают настроения японского истеблишмента и правительственную информацию, не всегда им сообщаемую. Многие администрации продолжают поддерживать связи с когда-то работавшими у них чиновниками и после их возвращения в Токио, используя их в качестве основного канала взаимодействия с центром. С другой стороны, предоставляя хорошие вакансии и возможность повышения квалификации чиновникам из центра, органы местной власти делают министерствам определенное одолжение и могут рассчитывать на то, что их интересы тоже будут учтены. Наконец, в рамках этих обменов у органов местной власти всегда есть возможность направить на стажировку в Токио своих собственных сотрудников. Но в данном случае речь не идет о равноценном кадровом обмене — общее число министерских чиновников, командированных в органы местной власти, почти в три раза превышает число представителей местных администраций, направленных на стажировку в Токио. Причем основной объем кадровых обменов центральных и местных властей осуществляется на уровне префектур.

На работу в органы местной власти, а также различные ассоциации мэров или губернаторов государственные чиновники переходят и в пенсионном возрасте. Эта система, получившая название *амакудари* («схождение с небес»), широко использовалось министерством местного самоуправления, располагавшим до 3000 мест для «мягкой посадки» своих отставников. В странах Запада система, аналогичная *амакудари*, считалась бы круговой порукой с коррупционным оттенком. Однако она традиционна для японского группового мышления, и японская общественность относится к ней с большой степенью либерализма. В таких условиях потенциальная возможность «схождения с небес» служит одним из средств обеспечения психологической стабильности государственной службы и снятия социального напряжения в среде бюрократии.

Закон о децентрализации полномочий исполнительной власти 2000 г., принятый в рамках начавшейся административной реформы,

упразднил отдельное министерство местного самоуправления (*дзитисё*), передав его функции вновь созданному **министерству по общим вопросам** (*сомусё*). При этом ключевые департаменты распущенного министерства местного самоуправления сохранились в неизменном виде, функционируя в рамках министерства по общим вопросам. На рубеже XXI в. была ликвидирована и система особых отношений *кикан-инин-дзиму*, более полувека существовавшая между центральной и местной властью, путем законодательного закрепления делегированных ранее полномочий за органами местной власти. Правительство взяло на себя обязательство по возможности передавать местным властям дела, непосредственно касающиеся их сферы компетенции, смягчать правила и нормы, регулирующие кадровую структуру префектур и муниципалитетов, а также ограничивать государственное вмешательство в дела местного самоуправления.

В настоящее время одной из ключевых тем отношений между местными и центральными властями является вопрос финансирования расходов региональных представительств центральных министерств и ведомств. Они учреждаются каждым министерством самостоятельно, и их деятельность никак не скоординирована между собой, что, несомненно, вызвано узкими ведомственными подходами и бюрократическими барьерами между ведомствами. Однако в этих региональных представительствах и филиалах работают 210 тыс. из 330 тыс. сотрудников министерств, которые не подчиняются региональным властям. Более того, органы местной власти, прежде всего префектуры и города особого значения, обязаны финансировать до 33% строительных расходов и до 45% общих расходов таких представительств, на что ежегодно тратится около 100 млрд иен. Только в префектуре Осака размещены 84 представительства центральных министерств и ведомств, и в 2009-м финансовом году общая сумма платежей префектуры по их счетам составила 42,5 млрд иен.

Местные власти считают существование региональных представительств центральных министерств и ведомств экономически неоправданным и выступают за их скорейшее упразднение. В частности, по инициативе ряда губернаторов была учреждена Федерация региона Кансай, которая является первым межпрефектуральным органом государственного управления, призванным взять на себя некоторые функции центрального правительства, например, в таких сферах, как развитие местной промышленности. Активная деятельность Федерации может стать первым шагом к роспуску региональных представительств центральных органов власти.

8.6. Вопросы укрупнения и дальнейшей децентрализации

В начале XXI в. общий дефицит государственных и местных финансов вынудил правительство Японии инициировать очередную массовую кампанию по укрупнению муниципалитетов, получившую название «большое укрупнение эпохи Хэйсэй». Не обозначая конкретных сроков, была поставлена цель сократить 3232 существующие единицы местного самоуправления примерно до 1000, что диктовалось необходимостью снизить себестоимость административных услуг из расчета на душу населения. По подсчетам министерства по общим вопросам, в 2001 г. ежегодные расходы муниципалитетов с населением до 5 тыс. жителей составили более 1 млн иен на душу населения, тогда как расходы муниципалитетов с населением до 10 тыс. жителей составили 630 тыс. иен, а с населением от 30 тыс. до 500 тыс. жителей — около 340–360 тыс. иен на душу населения.

В результате укрупнения к 2006 г. число муниципалитетов с населением до 10 тыс. снизилось до 32% их общего числа (с 47% в 1999 г.), и хотя уменьшить количество единиц местного самоуправления до 1000, как было запланировано правительством, не удалось, по состоянию на январь 2012 г. общее число органов местной власти в Японии сократилось до 1789 единиц. Особенно заметным процесс укрупнения оказался в некоторых регионах — так, общее число муниципалитетов в префектуре Хиросима сократилось на 73,3%, в префектуре Ниигата — на 72,3% (для сравнения: в префектурах Токио и Осака сокращение составило 2,5 и 2,3% соответственно).

В истории современной Японии было три «волны» массовых слияний муниципалитетов, и все они были инициированы центральной властью. В ходе **«большого укрупнения эпохи Мэйдзи»** общее число муниципалитетов уменьшилось в пять раз — с 71,4 тыс. в 1883 г. до 14,2 тыс. в 1898 г. После такой интенсивной кампании процесс замедлился, но к 1908 г. количество муниципалитетов сократилось до 12,4 тыс. В дальнейшем, вплоть до окончания Второй мировой войны, слияния муниципалитетов происходили примерно с одинаковой интенсивностью — 40–50 в год. В результате «большого укрупнения эпохи Сёва» число муниципалитетов сократилось в три раза — с 10,4 тыс. в 1950 г. до 3,5 тыс. в 1960 г. В 1980-х годах этот процесс практически остановился: если в 1981 г. в Японии насчитывалось 3255 единиц местного самоуправления, то в 1997 г. — 3232. В результате «большого укрупнения эпохи Хэйсэй», завершившегося в 2010 г., число муниципалитетов

(си, тё, сон), с учетом 23 особых управ Токио, сократилось до 1742, а общее число органов местного самоуправления, включая префектуры, составило 1789 единиц.

После «большого укрупнения эпохи Хэйсэй» города впервые стали преобладающими первичными единицами самоуправления. Темпы исчезновения деревень (сон) в Японии просто стремительны: если к «большому укрупнению эпохи Хэйсэй» деревень не было только в двух префектурах (Хёго и Кагава), то в 2006 г. ни одной деревни не осталось уже в семи префектурах (Хёго, Кагава, Сага, Сига, Фукуи, Хиросима и Эхимэ), а в 2008 г. — уже в 13 (Эхиме, Фукуи, Хёго, Хиросима, Исикава, Кагава, Миэ, Нагасаки, Сага, Сига, Сидзуока, Тотиги, Ямагучи). К 2012 г. еще в 12 префектурах оставалось только по одной деревне, в пяти других префектурах — лишь по две (для сравнения: Нагано — 35 деревень, Окинава — 19, Фукусима — 15, Хоккайдо — 15, Нара — 12).

Таким образом, уже в половине из 47 японских префектур либо не осталось деревень, либо предполагается их скорое исчезновение. Общая тенденция в постиндустриальную эпоху заключается в постепенном вымирании сельской муниципальной власти. И если в стране еще остаются непоглощенные деревни, то во многом из-за того, что они слишком удалены от ближайших городов. Не став объектом укрупнения, они скорее всего исчезнут естественным путем, поскольку молодежь уезжает из них, а темпы старения населения в Японии являются одними из самых высоких в мире. Например, во многих мелких муниципалитетах, которые не удалось охватить процессом «большого укрупнения эпохи Хэйсэй», в настоящее время возникла проблема существенного снижения качества жизни.

Немаловажно, что в результате «большого укрупнения» значительно сократилась избирательная база ЛДП Японии, что стало одной из причин утраты ею власти в конце 2000-х годов. Местные политики и депутаты муниципальных собраний традиционно обеспечивали ЛДП поддержку избирателей в обмен на выгодные государственные проекты по развитию территорий, однако из-за массовых слияний муниципалитетов вопросы партийной лояльности отошли на второй план.

Один из наиболее обсуждаемых сценариев дальнейшего масштабного укрупнения органов местной власти — слияние префектур. Правительством изучается вопрос о создании к 2020 г. условий для введения в стране принципиально нового субнационального уровня самоуправления — системы региональных округов (*досюсэй*). В качестве прообраза обычно упоминается префектура Хоккайдо с населением 5,6 млн человек. Она самая крупная по площади, и, что особенно важно, соз-

дание на ее территории «регионального округа» не требует изменения административных границ. Еще примерно 11 «провинций» (*сю*) предлагается создать в рамках исторически сложившихся крупных экономических районов: Тохоку (9,6 млн жителей), Хокурику-Синъэцу (7,7 млн), Северный Канто (14 млн), Южный Канто (19,5 млн), Токай (15 млн), Кансай (20,1 млн), Тюоку (7,6 млн), Сикоку (4 млн), Кюсю (14 млн), Окинава (1,36 млн) и Токио (8,6 млн), который станет особым штатом.

Введение системы «региональных округов» призвано кардинально изменить существующие в Японии политические, административные и финансовые механизмы. В настоящее время административная власть в стране де-факто монополизирована центральным правительством, тогда как местные администрации не имеют возможности проявить инициативу и все свои действия вынуждены согласовывать с центральными министерствами и ведомствами. Система «региональных округов» должна будет исправить этот дисбаланс, предоставив каждому региональному округу широкую финансовую автономию, право самостоятельно реализовывать на своей территории крупные инфраструктурные проекты, привлекать инвестиции, управлять природными и энергетическими ресурсами и определять экономическую, налоговую и промышленную политику региона.

Кроме того, в результате более четкого разделения полномочий между центром и органами местной власти планируется устранить огромный объем дублирующих полномочий на всех уровнях управления. Предполагается также, что за счет сведения к минимуму регулирующих функций государства новые региональные власти получат своеобразный «карт-бланш» в поиске решений острых проблем, с которыми столкнулась прежде всего сельская Япония. Это усиливающийся отток работоспособного населения, падение уровня жизни и, как следствие, рост преступности. Отношения «региональных округов» с центром по традиции должны будут проецироваться на более низкий уровень местного самоуправления, что должно заставить муниципалитеты отойти от алгоритма зависимого мышления и начать самостоятельный поиск эффективных моделей развития.

Демократическая партия Японии (ДПЯ), пришедшая к власти в августе 2009 г., в соответствии с взятыми на себя в ходе предвыборной кампании обязательства продолжила курс на децентрализацию. Кабинет Ю. Хатояма провозгласил курс на «местный суверенитет» (*дзити сюкэн*). В отличие от правительств ЛДП кабинет Ю. Хатояма объявил о намерении «сокрушить сопротивление бюрократии», препятствующей передаче местным властям дополнительных полномочий и источников финансирования. Важным ресурсом ДПЯ в таких усло-

виях становится активное привлечение к сотрудничеству известных губернаторов-реформаторов.

Курс на децентрализацию в настоящее время признан единственным верным в японском истеблишменте, который намерен реализовать его, приняв за условный образец децентрализованное японское государство домэйдзийской эпохи. Это означает государство без центральной бюрократии и с относительно самостоятельными муниципалитетами, число которых, по мнению японских политиков, должно быть около 300 — по числу доменов в феодальной Японии. Однако процесс децентрализации идет медленно — отношение традиционно консервативной элиты к политической модернизации всегда было неоднозначным, но в данном случае административная реформа грозит завершиться перестройкой всей системы властеотношений и полным нивелированием роли некоторых традиционных групп влияния, таких как министерская бюрократия, поэтому последняя оказывает ей ожесточенное сопротивление. Тем не менее, несомненно, что в настоящее время в Японии постепенно завершается продолжительный исторический цикл существования «государственного» местного самоуправления, что может ознаменоваться переходом страны к принципиально новой постиндустриальной модели самоуправления.

8.7. Ключевые характеристики института местного самоуправления Японии

В современной Японии воплощена высокоцентрализованная модель «государственного» местного самоуправления. При этом, несмотря на заимствование западного опыта государственного строительства в XIX и XX вв. и значительную вестернизацию общества после Второй мировой войны, японская модель местного самоуправления продолжает сохранять свою национальную специфику, а органы местного самоуправления Японии и в наше время сочетают в повседневной работе западные принципы рациональной организации и управления с неписаными нормами традиционного группового поведения.

Общность современной административной модели, а также правовой и политической культуры Японии характеризуются высокой степенью преемственности по отношению не только к довоенному, но и к мэйдзийскому и даже домэйдзийскому периодам.

Введение современного института местного самоуправления Японии произошло в конце XIX в. и явилось частью мер, предложенных

центрального правительством с целью модернизации государства. Такая ситуация резко отличается от европейского понимания вопроса. Если в Европе в той или иной степени исходят из представления о местном самоуправлении как о естественном праве общин, то в Японии это право до сих пор рассматривается даже не как приобретенное, а как дарованное (октроированное) императором. При этом до сих пор «снизу» не предпринималось попыток выйти за рамки прав, обозначенных законом, поставить вопрос о переделе границ органов местной власти или приобретении общинами дополнительных прав, поскольку это не соответствует ни национальной традиции, ни правосознанию.

В Японии принята **континентальная модель местного самоуправления**, которая в разные исторические периоды позволила японскому обществу сохранить и государственную традицию с ее тенденцией к централизму и унификации, и национальную идентичность, и комплекс норм повседневной жизни, которые во многом определили специфику местного самоуправления в Японии.

С эпохи Мэйдзи до начала XXI в. японский институт местного самоуправления не переживал каких-либо серьезных структурных изменений, за исключением существенного расширения полномочий местных органов власти после Второй мировой войны и нескольких кампаний по укрупнению муниципальных образований. Неизменными в течение указанного отрезка времени оставались и административные границы префектур, что сохраняет их историческую идентификацию не только на карте, но и в сознании японцев.

Правовой статус местного самоуправления Японии определен в конституции 1947 г., провозгласившей «принцип местной автономии» и признавшей местное самоуправление важным элементом демократии и частью общей системы управления государством. При этом закон о местном самоуправлении, несмотря на огромное количество поправок и дополнений, внесенных в него после Второй мировой войны, основывается на довоенной системе местного самоуправления, что создает несовместимость форм местного самоуправления, установленных в законе, с принципом «местной автономии», провозглашенным в послевоенной конституции. Тем не менее до сих пор это противоречие существовало лишь в скрытой форме, поскольку после войны японский истеблишмент продолжал поддерживать государственную традицию централизованного и унифицированного управления, хорошо сочетающуюся с континентальной моделью местного самоуправления.

Формально **система местного самоуправления в Японии является двухуровневой и состоит из префектур и муниципальных образований,**

однако существует достаточно широкая шкала вариативности дополнительных статусов, которыми центральное правительство может наделять муниципалитеты. В этом случае они получают дополнительные полномочия и по объему выполняемых задач иногда становятся сравнимы с префектурами.

Префектуры и муниципалитеты Японии представляют собой единицы местного самоуправления, никак не связанные друг с другом отношениями подчинения. При этом Закон о местном самоуправлении предписывает префектурам заниматься всеми вопросами, которые выходят за географические границы одного муниципалитета или требуют принятия единого решения на территории всей префектуры. Муниципальные образования в свою очередь должны выполнять все остальные функции. Столь размытая формулировка, объясняемая особенностями правовой и политической культуры Японии, делает невозможным четкое разграничение полномочий префектур и муниципалитетов, поэтому они частично дублируют функции друг друга почти во всех сферах деятельности.

К концу XX в. в Японии сложились определенные предпосылки в пользу **децентрализации власти** и передачи местным властям большего объема полномочий. Так, если после революции Мэйдзи и Второй мировой войны система централизованного управления внесла существенный вклад в процесс модернизации страны, то сейчас громоздкость ее бюрократического аппарата и негибкость в принятии решений стали тормозом на пути дальнейшего развития японского государства. Острый дефицит местных финансов в конце XX в. поставил вопрос как об эффективности принятой в Японии модели местного самоуправления, так и о возможности перехода на новые модели местного самоуправления.

В начале XXI в. правительство Японии инициировало масштабную административную реформу. Закон 2000 г. о децентрализации полномочий исполнительной власти заложил основу для существенного ограничения государственного вмешательства в дела местного самоуправления и перевода их из категории подчинения в категорию партнерства. Это означает, что провозглашенный в конституции 1947 г. принцип «местной автономии» может впервые одержать верх над принципами патерналистской опеки местных властей со стороны государства.

Административная реформа реализуется медленно, при значительном сопротивлении центральной бюрократии. Однако пока она «пробуксовывает» «сверху», в регионах идет процесс формирования предпосылок большей самостоятельности органов местной власти «снизу» и растет спрос на более рациональные («западные») принципы организации и управления в противовес традиционным, что подтверждает

ется возросшей частотой публичных конфликтов между губернаторами и депутатами законодательных собраний. Мощная поддержка, которую получают от населения губернаторы-реформаторы, позволяет им на равных дискутировать с центральными министерствами и ведомствами и даже игнорировать их прямые указания, что также создает почву для постепенного освобождения местных властей от патерналистской опеки государства.

В настоящее время в Японии, несомненно, завершается продолжительный исторический цикл развития «государственного» местного самоуправления, который может ознаменоваться значительной перестройкой всей системы административного управления и постиндустриальным «возвращением к корням» на качественно новом уровне. Дальнейшее реформирование системы местного самоуправления Японии возводит проблему до необходимости политической модернизации всего государства и внесения изменений в конституцию, а также подразумевает переход от континентальной к «постиндустриальной» модели самоуправления, для которой характерна высокая степень региональной самостоятельности.

Контрольные вопросы

1. Правовой статус местного самоуправления Японии.
2. Распределение полномочий между уровнями власти в Японии.
3. Основные темы взаимодействия центральных и местных властей.
4. Источники доходов местных органов власти.
5. Социально-политические последствия «большого укрупнения» эпохи Хэйсэй.
6. Ключевые характеристики института местного самоуправления Японии.
7. Перспективы дальнейшей децентрализации полномочий исполнительной власти.

Рекомендуемая литература

- Реформы современной Японии (1994–2006 гг.). М., 2008.
- Сапрыкин Д. А. Местное самоуправление в Японии. С XIX по XXI век. Lambert Academic Publishing, 2012.
- Цветова И. А. К десятилетию политической реформы в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2005.
- Aoki Ichiro. Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan. Policy Research Institute / Ministry of Finance, 2008.
- Weese Eric. Political Mergers as Coalition Formation: Evidence from Japanese Municipal Amalgamations. MIT. December 2008.
- Ээмути Кацухико. Тиикисюкэнката досюсэй га ёку вакару хон = Полный справочник по системе региональных округов досюсэй, создаваемой на основе местного суверенитета. Токио, 2009.

ПОСЛЕВОЕННОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ЯПОНИИ (1945–1993)

Послевоенную историю Японии биполярного периода можно разделить на четыре основных этапа:

- 1) 1945–1951 гг. — период американской военной оккупации;
- 2) 1951–1960 гг. — период становления «системы 1955 года»;
- 3) 1960–1973 гг. — период зрелости системы однопартийного правления ЛДП;
- 4) 1974–1993 гг. — период относительного баланса сил между правящей партией и оппозицией.

9.1. 1945–1951 годы — период американской военной оккупации

После подписания акта о полной и безоговорочной капитуляции 2 сентября 1945 г. Япония оказалась под управлением американской оккупационной администрации. Для реализации оккупационной политики союзные державы создали два органа: Союзный совет для Японии, действовавший в Токио для непосредственного консультирования главнокомандующего оккупационными войсками, и работающая в Вашингтоне Дальневосточная комиссия, определявшая политическую линию в отношении выполнения условий капитуляции. В реальности, однако, ключевую роль в проведении оккупационной политики играло командование американских оккупационных войск в Японии. Главнокомандующий издавал в адрес японского правительства меморандумы и директивы, которые были обязательными для исполнения и оформлялись в виде соответствующих законов или постановлений уже от имени японских властей.

На первом этапе оккупации (1945–1948) в стране были проведены масштабные демократические реформы, затронувшие экономическую, политическую и социальную сферы. В мае 1947 г. в силу вступила новая демократическая конституция, проект которой был подготовлен в штабе главнокомандующего оккупационными войсками генерала Макартура.

Для США 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. Прежде всего, следовало решить вопрос о суверенитете — источнике власти. В отличие от довоенной конституции 1889 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.

Ликвидировался институт «государственного синто». Император отказывался от своего божественного происхождения, выступив по этому поводу со специальной речью по радио 1 января 1946 г. По конституции император становился «символом государства и единства народа». Прерогативы императора теперь стали носить исключительно церемониальный характер. В рамках проводившейся реформы образования из школьных программ были изъяты положения, пропагандирующие чувство национальной исключительности японской нации, верноподданныческий долг по отношению к императору и т.д.

В сфере государственного управления вводилась **кабинетно-парламентская система**, в рамках которой парламент избирается всенародным голосованием, а глава исполнительной власти выбирается парламентом страны из числа своих членов (подробнее см. главы 2 и 4). Целый ряд конституционно оформленных положений был призван закрепить центральную роль парламента в политической системе страны. Основополагающей в этом отношении стала ст. 41 конституции, определившая парламент как «высший орган государственной власти» и «единственный законодательный орган государства». Конституцией определялась двухпалатная модель парламентской системы, в целом нехарактерная для унитарных мононациональных государств с демократическими принципами государственного устройства.

Особое место в ряду политических преобразований заняло 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). Важным шагом

на пути к демократизации стало введение всеобщего избирательного права. В отличие от избирательного закона 1925 г. 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.

Важное место в общем ряду послевоенных реформ занимают шаги по демилитаризации политической, экономической и общественной жизни. Императорская армия была расформирована, а в конституцию была введена уникальная для современного конституционного права ст. 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). 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.

На смену централизованной системе государственной власти пришла двухступенчатая система, в рамках которой наряду с центральным правительством создавалась система местного самоуправления, имеющая независимое финансовое обеспечение. Руководители местных органов власти всех уровней стали выборными.

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

В 1946–1948 гг. державами-победительницами был проведен **Токийский процесс**, который принял постановление о преступном характере политики японского правительства в ходе Второй мировой войны. Деятели военного времени, занимавшие ключевые посты в правительстве, политических партиях и крупнейших экономических структурах Японии, были привлечены к уголовной ответственности и оказались за решеткой, а семь человек, включая двух бывших премьер-министров (Х. Тодзэ и К. Хирота), — приговорены к смертной казни и повешены.

Следует отметить, однако, что, несмотря на большой масштаб репрессивных мер (эти меры, имевшие широкий диапазон применения — от уголовной ответственности до запрета занимать общественные должности, — коснулись примерно 200 тыс. человек), политические чистки не имели всеобъемлющего характера, как это было в послевоенной Германии в рамках политики денацификации, и не затронули костяк гражданской бюрократии довоенного времени.

В дальнейшем именно из довоенной бюрократии в основном черпались кадры для высшей политической элиты. Этому способствовала формировавшаяся в Японии на протяжении многих веков конфуцианская традиция высокого общественного кредита по отношению к чиновникам. С учетом того обстоятельства, что любые альтернативные политические институты, включая политические партии, были на тот момент слабыми 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 заполнила собой тот вакуум власти, который образовался на волне указанных чисток

На первом этапе оккупационной политики особым расположением оккупационных властей, стремившихся найти политическую альтернативу дискредитировавшим себя довоенным партиям, 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 министров. Ряд мер был предпринят для становления 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. Была проведена **земельная реформа**, призванная покончить с помещичьим землевладением. В ее рамках был установлен потолок максимального размера индивидуальных земельных владений, составлявший 1 га (для Хоккайдо 4 га). Структурные реформы в экономике имели большие политические последствия, заложив экономиче-

ские основы для развития демократической системы. Вместе с тем эти преобразования не носили радикального характера, а преемственность с довоенным периодом проявилась в дальнейшем в формировании специфической для Японии ограниченно рыночной экономической модели.

В целом можно заключить, что принятие конституции 1947 г. и демократические реформы 1940-х годов имели решающее значение для дальнейшего развития всей политической системы. Результаты этих реформ были с одобрением восприняты народом Японии.

На **втором этапе оккупационной политики (1948–1951)** 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 коммунистами. В Вашингтоне было принято решение активно содействовать экономическому развитию Японии, чтобы предотвратить распространение коммунистической идеологии и создать в ее лице некую витрину 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: контроль 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. Реформа осуществлялась 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 государственного 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 подвел бы юридическую базу под размещение американских военных баз на ее территории.

9.2. 1951–1960 годы — период становления «системы 1955 года»

Подписание 8 сентября 1951 г. Сан-Францисского мирного договора ознаменовало собой завершение периода американской оккупации и вступление страны в новый этап послевоенной политической истории, который завершился 19 января 1960 г. подписанием японо-американского «договора безопасности» в новой редакции. Период 1950-х годов занимает особое место в послевоенной японской истории, поскольку именно 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 годов был насыщенным. В Японии закрепились 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 (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 компенсировалось специфической **фракционной структурой ЛДП**. В партии существова-

ло несколько фракций, которые обеспечивали своих членов политическими фондами, оказывали поддержку в проведении избирательных кампаний, участвовали в распределении высших постов в партийной и правительственной 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 г. 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.

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 ст. 9 конституции и проведение активного военного строительства, а СПЯ — за поддержку стран социалистического блока, 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 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 «**доктрины 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 с опорой 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 так называемые «**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 предпринимают 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, проявившись 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.

9.3. 1960–1973 годы — период зрелости системы однопартийного правления ЛДП

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—1980-х годов, когда Япония переживала период экономического роста, он доказал свою высокую эффективность. Например, в начале 1960-х годов 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 том 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, 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 утраченные работником при миграции в город горизонтальные социальные связи и обеспечивающими работникам 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 г. 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 в сельской местности, уровень жизни в которой заметно отставал от города. В урбанизированной зоне большие проблемы в 1960-е годы стали представлять загрязнение окружающей среды промышленными предприятиями, повышенный уровень шума, недостаточное развитие социальной инфраструктуры. Например, большой общественный резонанс получил инцидент с **массовым отравлением жителей поселка Минамата** преф. Ниигата, связанным со сбросом компанией «Тиссо» ртутьсодержащих сточных вод (так называемая «болезнь Минамата»).

Общее направление внутриполитических процессов в период высоких темпов экономического роста заключалось в постепенном отходе от конфронтационного противостояния основных политических сил по идеологическому признаку и **усилении 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 так называемые **«партии третьего пути»**. В 1960 г. от Социалистической партии Японии (СПЯ) откололось ее правое крыло, выступившее против отрицательной позиции руководства партии в отношении «договора 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, когда правительству, не способному справиться с массовыми выступлениями, даже приходилось отменять официальные визиты американских государственных деятелей. Левацкий уклон и экстремистские действия, принявшие форму так называемых «студенческих бунтов», стали 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.

Сложность 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 так называемых «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).

9.4. 1974–1989 годы — период относительного баланса сил между правящей партией и оппозицией

С 1974 г. японская экономика вступила в период умеренных темпов 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 усиленное 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 высокотехнологичных отраслей промышленности активно использовались меры налогового-финансового стимулирования, например, налоговые льготы, льготное кредитование, государственные заказы и др.

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 втягивались 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.

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 внутриполитической сфере с начала 1970-х годов получил особое развитие **феномен «перераспределенческой политики»**. Его суть заключалась в том, что политическая власть находила свое основное предназначение в перераспределении части национального дохода для решения задачи выравнивания региональных диспропорций в развитии. Часть сверхприбылей, получаемых крупными экспортными предприятиями, усилиями политиков направлялись через налогово-финансовую сферу на проведение масштабных инфраструктурных проектов, и прежде всего в депрессивных районах страны, с целью «подтягивания» их до общенационального стандарта.

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 криминогенный характер.

В Японии получили развитие так называемые **«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 сотрясать **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 повысилось массовое недовольство 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, ликвидированы 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** (*хакую дзидай*) между «консервативными» силами в лице ЛДП и «реформаторскими» 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.

Контрольные вопросы

1. Этапы послевоенной политической истории Японии (1945–1993).
2. Демократические реформы послевоенного периода.
3. Значение «системы 1955 года».
4. Суть политических процессов в 1960-е — первой половине 1970-х годов.
5. Период относительного баланса сил между ЛДП и оппозицией (вторая половина 1970-х — 1980-е годы).

Рекомендуемая литература

- Загорский А. В.* Партийная система: От обретения стабильности к новой не-стабильности // Япония: Полвека обновления. М., 1995. С. 423–486.
- История Японии. М.: ИВРАН, 1998. Т. I–II.
- Молодяков В. Э., Молодякова Э. В., Маркарян С. Б.* История Японии. XX век. М., 2007.
- Панов А. Н.* Революция Сёва. Модернизация Японии в послевоенный период. (1945–1952 гг.). М., 2010.
- Стрельцов Д. В.* Опыт политической модернизации Японии в новейшее время // Япония: Опыт модернизации. М., 2011. С. 86–106.
- Jansen Marius B.* The Making of Modern Japan. Harvard University Press, 2002.
- Kohno Masaru.* Japan's Party Politics. Princeton University Press, 1997.

ЛИБЕРАЛЬНО- ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ ЯПОНИИ (1955–1993)

Либерально-демократическая партия Японии (ЛДП) (*Дзию минсюто*) была образована в ноябре 1955 г. путем слияния Либеральной партии, возглавляемой Ёсида Сигэру и Огата Такэтора, и Демократической партии во главе с Хатояма Итиро. ЛДП последовательно побеждала на всех парламентских выборах и формировала правительство единолично или в составе коалиций в 1955–1993 и 1994–2009 гг. В 1946–1947 и 1948–1955 гг. кабинеты формировались партиями — предшественницами ЛДП, поэтому не будет преувеличением утверждать, что консервативные партии стояли у власти в Японии практически весь период после окончания Второй мировой войны. Такая политическая система получила название «**полуторапартийной**», где единица — постоянно находящаяся у власти крупная партия, а «половина» — находящиеся в перманентном состоянии отдаления от власти партии оппозиции.

10.1. История ЛДП в 1955–1993 годах

Либерально-демократическая партия была создана **15 ноября 1955 г.** на объединительном съезде Либеральной и Демократической партий (ЛП и ДПЯ). Потребность в объединении возникла в условиях острого соперничества со стороны Социалистической партии, которая незадолго до этого провела свой объединительный съезд. Угроза прихода к власти левых сил заставляла правящие круги стремиться к созданию единой, сильной консервативной партии, которая смогла бы остановить подъём левого движения. Другим стимулом к объединению ЛП и ДПЯ в 1955 г. стало устранение основных противоречий, разделявших две партии в годы американской оккупации.

Первым председателем ЛДП был избран в апреле 1956 г. глава Демократической партии Хатояма Итиро, который возглавлял правительство страны с декабря 1954 г. Отныне вплоть до выхода ЛДП в оппозицию в 1993 г. ее лидер автоматически становился премьер-министром. К числу наиболее известных достижений И. Хатояма относится восстановление в октябре 1956 г. дипломатических отношений с СССР, разорванных в 1945 г. Недовольство части партийного руководства чересчур «независимой» внешней политикой И. Хатояма и его отходом от политики следования в фарватере США явилось одной из причин отставки кабинета Хатояма.

После отставки Хатояма в декабре 1956 г. состоялись выборы председателя ЛДП, победу на которых одержал Исибаси Тандзан. На выборах стало очевидно, что главным критерием для избрания на высший партийный пост являются не столько личные качества кандидата, сколько возможность мобилизовать в свою поддержку с помощью фракционного механизма наибольшее число голосов парламентариев от ЛДП.

В этой связи следует отметить, что в течение первых нескольких лет после учредительного съезда в партии сложилась **фракционная система**. Лидерами внутрипартийных фракций, получивших название «восьми дивизий» (*хакко сидан*), стали Н. Киси, Х. Икэда, Э. Сато, Б. Оно, И. Коно, Т. Мики, М. Исии и Т. Исибаси. С этого времени начинается внутрипартийная борьба фракций за власть, позволившая известному политологу К. Утида сделать вывод о том, что «история ЛДП — история слияний и союзов, расколов и распадов фракций».

В феврале 1957 г. Исибаси ушел в отставку по болезни, и по итогам выборов 1956 г. председателем ЛДП, а затем и премьер-министром стал Киси Нобусукэ. В центре политической повестки дня в период его премьерства стояли вопросы пересмотра японо-американского Договора безопасности. Либерально-демократическая партия поставила своей целью пересмотреть договор, сделав его более равноправным, тогда как левые силы развернули борьбу против договора, добиваясь его полной отмены. Хотя правительство активно продавливало подписание нового договора, единства по этому вопросу не было даже внутри ЛДП. После бурной внутрипарламентской борьбы кабинет Киси в июне 1960 г. провел «насиловственную» ратификацию договора, игнорируя мнение оппозиции, и практически сразу же был вынужден уйти в отставку.

В целом в период 1955–1960 гг. во внешней и внутренней политике ЛДП в своих отношениях с оппозицией придерживалась жестких, порой конфронтационных методов. Апогеем этого курса стали события лета 1960 г., связанные с ратификацией Договора безопасности. В этот же период наметилась тенденция к формированию системы взаимо-

действия ЛДП с чиновничьим аппаратом и деловыми кругами, которая, однако, пока еще не была институционализирована, во многом оставаясь конгломератом личных связей.

В 1960-е годы у ЛДП постепенно снижалось представительство в парламенте и сокращалось число поданных за нее на выборах голосов. Одной из причин этого было появление на политической карте Японии новых партий центристской ориентации — Партии демократического социализма (1960 г.) и Комэйто (1964 г.), которые «откусили» часть электората у ЛДП, так же как и у СПЯ. Однако в целом ситуация в парламенте была для ЛДП благоприятной, что не в последнюю очередь было связано с неспособностью оппозиции договориться между собой и использовать на выборах для дискредитации правительства допущавшиеся им ошибки.

В июле 1960 г. четвертым председателем ЛДП, а затем и премьер-министром страны был избран Икэда Хаято. Политический курс правительства Икэда определялся необходимостью стабилизировать политическую и экономическую ситуацию после событий лета 1960 г. Его кабинетом был выдвинут **«План удвоения национального дохода»** («План Икэда»), в соответствии с которым предполагалось форсировать темпы роста экономики, добиться превращения Японии в передовую страну с высоким уровнем жизни населения. Сдвинув акценты на экономическую политику, Х. Икэда более тонко, чем его предшественник, повел диалог с оппозицией. В июле 1962 г. и июне 1964 г. он получил мандат председателя партии на второй и третий сроки практически без борьбы. Однако уже в ноябре 1964 г. Х. Икэда был вынужден уйти в отставку по болезни. Пятым председателем ЛДП, а затем и премьер-министром стал брат Н. Киси Сато Эйсаку.

Период пребывания Э. Сато на посту премьер-министра (ноябрь 1964 — июль 1972 г.) оказался самым длительным сроком премьерства в послевоенной истории Японии. Правительство Сато действовало решительными методами, которые существенно отличались от мягкого и гибкого курса кабинета Икэда. Несмотря на сильную оппозицию со стороны левых сил, было принято жесткое законодательство по университетам, ратифицирован договор о восстановлении дипотношений с Южной Кореей (1965 г.). Несколько раз Э. Сато инициировал силовые методы при протаскивании законопроектов через парламент, за что оппозиция подвергала его критике, обвиняя в «сползании вправо», «проведении авторитарной политики», провоцировании «кризиса парламентской демократии».

Необычайная длительность нахождения Э. Сато на посту премьера объясняется не в последнюю очередь тем обстоятельством, что начатая

кабинетом Икэда программа форсированного экономического роста стала давать ощутимые результаты в виде стабильной конъюнктуры и повышения уровня жизни населения. Кроме того, на эти годы пришлось смена поколений в руководстве партии, что обеспечило Э. Сато отсутствие влиятельных соперников внутри партии. Сказывался и уже упомянутый фактор разобщенности оппозиции.

В 1972 г. Э. Сато пришлось уйти в отставку. Своим преемником он видел Т. Фукуда, который с 1964 г. постоянно оказывал премьеру тесную поддержку. Однако все громче заявлял о себе Танака Какуэй, который в период правления кабинета Сато стал фактически вторым человеком во фракции премьер-министра, последовательно побывав на важнейших партийных должностях. И хотя Сато отводил К. Танака довольно скромную роль, тот проявлял огромные политические амбиции, опираясь на большой политический опыт, прочную финансовую базу и широкие личные связи.

Всего за два месяца до очередных выборов председателя ЛДП Танака «захватил» фракцию. На выборах председателя партии в 1972 г. кандидатуры выставили Т. Мики, Т. Фукуда, М. Охира и К. Танака. 5 июля 1972 г. при решающем голосовании Танака набрал 282 голоса против 190 у Фукуда и стал шестым председателем ЛДП, а затем и премьер-министром.

Кабинет Танака выступил с одной из наиболее амбициозных государственных программ в послевоенной истории, получившей название «План перестройки Японских островов». План предусматривал массированное наращивание бюджетных инвестиций в инфраструктурное строительство, активные меры по решению экологических, жилищных, транспортных проблем. Планировалось строительство новых индустриальных зон, скоростных железных и шоссейных дорог, 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.

В годы премьерства Танака (1972–1974 гг.) развернулась ожесточенная фракционная борьба за власть, получившая название «*Каку-фуку сэносо*» (война между Танака Какуэй и Фукуда Такэо). Летом 1974 г. ЛДП неудачно выступила на выборах в палату советников. В октябрьском номере журнала «Бунгэй сьундзю» за 1974 г. появилась подборка материалов, обвинившая премьера в финансовых махинациях. Лидеры конкурирующих фракций из «антиосновного течения» ЛДП Т. Мики и Т. Фукуда развернули острую критику Танака, требуя его отставки.

Под давлением волны общественной критики, вызванной данной публикацией, в декабре 1974 г. К. Танака был вынужден уйти в отставку.

Важной тенденцией, зародившейся на рубеже 1970-х и 1980-х годов и получившей активное развитие в последующие десятилетия, стало **усиление роли партии и ее политических органов в выработке и принятии государственных решений**. В японской политологии это явление получило название *токо сэйтэй* («партия — наверху, правительство — внизу»). Процесс осуществления партийными органами функций, которые ранее выполнялись бюрократией, означал более высокий уровень сращивания ЛДП с государственным аппаратом вследствие длительного монопольного пребывания у власти. Непрозрачность этой системы порождала злоупотребления и подвергалась острой критике. Однако она позволяла обеспечить сбалансированное развитие регионов и перераспределение национального богатства в пользу местной экономики. Одновременно ЛДП теряла поддержку среди быстрорастущего населения больших городов в пользу СПЯ, Комэйто и КПЯ.

С отставки Танака начинается период острого кризиса в Либерально-демократической партии, вызванного двумя основными причинами — резким обострением межфракционной борьбы и падением популярности партии из-за скандалов в связи с выявленными фактами коррупции и финансовых злоупотреблений. Враждебные отношения между Т. Танака и поддерживавшим его М. Охира, с одной стороны, и сторонниками Фукуда Такэо — с другой, поставили партию на грань раскола. В то же время объективно усилились позиции Мики Такэо, который со времени основания партии играл роль «диссидента» и осуждал господствовавшую в ЛДП философию господства «денег и силы». Его выступления были созвучны требованиям общественности, также резко критиковавшей за это партию. Критика Танака со стороны Мики, которого называли «чистым» за личную непричастность к финансовым злоупотреблениям, могла спасти престиж ЛДП. В декабре 1974 г. Т. Мики стал седьмым председателем ЛДП и премьер-министром.

Несмотря на внешнюю недемократичность, «вердикт Сиина» (по имени заместителя председателя ЛДП, предложившего кандидатуру Т. Мики) оказался верным политическим ходом. Общественное мнение приветствовало приход Мики, критика ЛДП временно ослабла, а сама партия избежала раскола. Первый этап наиболее серьезного с момента основания партии кризиса был преодолен.

В июле 1976 г. бывший премьер-министр К. Танака был арестован по обвинению в том, что, будучи премьер-министром, получил взятку

в 500 млн иен за «посреднические услуги» от американской авиастроительной компании «Локхид». Вместе с Танака был арестован и ряд других влиятельных лиц. С тех пор «дело Локхид» в течение многих лет оказывало значительное негативное влияние на имидж ЛДП. Сам бывший премьер-министр был выпущен под залог и до 1990 г. оставался депутатом парламента, хотя ему и пришлось выйти из ЛДП. Нарастив численность своей фракции, он продолжал оказывать влияние на дела партии, используя в первую очередь своих соратников — Э. Нисимура, С. Никайдо, С. Канэмару. В результате получил развитие феномен «**политики с двойным дном**», при которой важнейшие партийные решения, минуя официальные партийные каналы, принимали в непубличном формате члены узкого круга партийного руководства из числа фракционных лидеров. Критика партии за неспособность покончить с фракционной политикой, а также череда финансовых скандалов привели к выходу из ЛДП в 1976 г. шести молодых депутатов во главе с Коно Ёхэй, образовавших партию «**Новый либеральный клуб**». Это был первый в истории партии раскол, который, впрочем, не привел к серьезным последствиям для либерал-демократов.

В конце 1976 г. ЛДП потерпела очередное поражение на выборах и Мики, взяв на себя ответственность за это, ушел в отставку. В декабре 1976 г. восьмым председателем ЛДП и премьер-министром был избран Фукуда Такэо. В наследство от Мики Фукуда получил проект модернизации партии, важнейшими составными частями которого были введение института «друзей партии», роспуск фракций, введение системы предварительных выборов председателя путем голосования членов партии, ослабление зависимости политиков от сбора денежных средств, отмена господства старейшин при принятии решений, внутрипартийная демократизация.

Проект введения системы предварительных выборов председателя ЛДП в 1977 г. основывался на идее о том, что выборы с участием представителей широких партийных масс позволят скорректировать негативный образ ЛДП, создаваемый в глазах общественности репортажами СМИ о непрекращающейся закулисной фракционной борьбе и финансовых злоупотреблениях с участием высших лиц партии. Но ожидания оправдались далеко не полностью. Действительно, к октябрю 1978 г. был зафиксирован резкий рост членства в ЛДП, которое составило 1320 тыс. действительных членов и 170 тыс. «друзей партии», т.е. всего около 1,5 млн человек. Однако в реальности руководители местных партийных организаций во многих регионах страны, как выяснилось, активно занимались приписками при составлении партийных

списков. В списки попало большое количество «мертвых душ» и «призраков», числившихся под вымышленными именами, зарегистрированы были даже случаи, когда использовались клички собак и кошек. Аналогичная ситуация сложилась и с уплатой членских взносов: за многих членов партии платили «общества поддержки» депутатов. Несомненно, реформа так и не смогла поставить эффективный барьер на пути дальнейшего распространения «фракционной политики».

Очевидно, что целью внутрипартийных реформ было не только ослабление волны критики со стороны общественности и улучшение имиджа ЛДП в обществе, но и опасения руководства, что продолжение политики старыми методами может привести к потере власти. Объективно эти реформы были направлены на преодоление кризиса идентичности ЛДП, на укрепление массовой базы партии и повышение ее популярности. Благодаря привлечению рядовых членов и «друзей партии» к выборам председателя ЛДП (а следовательно, и премьер-министра) инициаторам реформы удалось создать более привлекательный имидж «обновленной» и «демократической» ЛДП и приостановить тенденцию снижения количества голосов, подаваемых за нее на парламентских выборах. С конца 1970-х годов положение партии в парламенте стабилизируется. Уход партии в оппозицию, казавшийся многим неизбежным, был отложен на 15 лет.

На первых после принятия проекта реформы выборах председателя ЛДП в 1978 г. с большим преимуществом победил Охир Масаёси. Однако на состоявшихся в октябре 1979 г. очередных парламентских выборах ЛДП вновь потеряла несколько мест. Вслед за этим последовала ожесточенная межфракционная схватка, получившая название «сорокадневной борьбы». Формальным предлогом к ней был вопрос об ответственности Охиры за поражение на выборах. На чрезвычайной сессии нижней палаты парламента ЛДП не смогла выставить единого кандидата на пост премьер-министра: одновременно были предложены М. Охира и Т. Фукуда, являвшиеся представителями разных фракций. Иными словами, сложилась парадоксальная ситуация, когда одна партия выдвигала в парламенте сразу две кандидатуры на пост главы правительства. При первом голосовании Охира получил 135 голосов, а Фукуда — 125, соответственно они заняли первое и второе места. При итоговом голосовании Охира набрал 138, Фукуда — 121 голос. Таким образом, с минимальным преимуществом Охиры удалось удержаться в кресле премьер-министра, и в ноябре 1979 г. он сформировал второй кабинет.

Однако уже через полгода возник новый политический кризис. 16 мая 1980 г. СПЯ внесла вотум недоверия правительству, поддержан-

ный всеми оппозиционными партиями. Между тем депутаты ЛДП от фракций Фукуда, Комото и несколько членов других фракций — всего около 60 человек — не стали участвовать в голосовании. В итоге вотум недоверия был принят 243 голосами против 187, и 19 мая премьер-министр распустил парламент. Выборы в нижнюю палату были назначены на день очередных выборов в верхнюю палату — на 22 июня, а 12 июня премьер-министр М. Охира скончался от разрыва сердца. Смерть премьера оказала глубокое эмоциональное воздействие на избирателей, и в результате «эффекта сочувствия» либерал-демократы одержали на «двойных выборах» крупную победу. Десятым председателем ЛДП и премьер-министром стал преемник Охира на посту лидера фракции Судзуки Дзэнко.

Годы премьерства Дз. Судзуки (июль 1980 г. — ноябрь 1982 г.) называют «затишьем во фракционной борьбе» (*хабацу кюсэн*). Обращала на себя внимание тенденция к массированному наращиванию численности крупнейшей в ЛДП фракции Танака, которая к середине 1980-х годов стала насчитывать около 140 депутатов.

В 1982 г. после ухода в отставку кабинета Судзуки правительство возглавил Накасонэ Ясукиро. С момента прихода к власти он вынужден был искусно лавировать между большими фракциями, возглавляя лишь четвертую по численности фракцию ЛДП. Особенно большим бременем была для него зависимость от поддержки со стороны К. Танака и его «суперфракции».

На выборах в палату представителей, прошедших в ноябре 1983 г., ЛДП потерпела серьезное поражение, получив всего 250 мест. Это было сильным ударом по Я. Накасонэ, однако он не подал в отставку и сформировал новый кабинет. Впервые с 1955 г. ЛДП пришлось пойти на коалицию с другой партией: в течение трех лет (1983–1986 гг.) в правительство входили представители Нового либерального клуба.

В феврале 1985 г. К. Танака перенес инсульт и оказался парализован. С этого времени Я. Накасонэ на несколько лет стал самым влиятельным политиком в ЛДП. К тому же если в начале 1980-х годов существенной трудностью для него была немногочисленность его фракции, то к 1985–1986 гг. Накасонэ сумел выправить положение, и в количественном отношении она практически сравнялась с фракциями Фукуда—Абэ и Судзуки—Миядзава.

Благоприятное экономическое положение, высокая личная популярность Накасонэ и ряд других объективных положительных факторов обеспечили крупнейший успех ЛДП на «двойных выборах» в июле 1986 г. Партия получила 304 места в нижней палате, увеличив свое представительство на 54 места. Члены НЛК влились обратно в ЛДП. Эта по-

беда была успехом не только ЛДП, но и лично Я. Накасонэ, который решился на «двойные выборы», несмотря на сопротивление со стороны внутрипартийной оппозиции. Признавая заслуги Накасонэ в победе на выборах, руководство ЛДП санкционировало продление его полномочий на посту председателя партии и премьер-министра еще на один год (до 30 октября 1987 г.), несмотря на то что по уставу ЛДП председатель мог находиться в должности не более двух двухгодичных сроков.

На «пятилетие Накасонэ» приходится значительное число важных политико-экономических реформ: административной, финансовой, системы образования. В 1985–1987 гг. была проведена денационализация телеграфно-телефонной компании и государственной компании железных дорог (*Кокутэцу*), ликвидированы государственные табачная и соляная монополии. В условиях продолжения холодной войны премьер-министр, с послевоенных лет имевший репутацию «ястреба», предпринял ряд шагов, которые усиливали военную роль Японии в рамках японо-американского стратегического союза. Я. Накасонэ назвал этот курс «подведением итогов послевоенной политики».

В октябре 1987 г. Накасонэ назначил своим преемником Такэсита Нобору. Данный выбор явился не столько проявлением его политической воли, сколько следованием силе обстоятельств — Такэсита все равно одержал бы победу на выборах председателя, поскольку еще в 1985 г. унаследовал от Танака пост лидера крупнейшей фракции.

В годы премьерства Н. Такэсита (ноябрь 1987 — июнь 1989 г.) в системе власти ЛДП вновь обозначились кризисные явления. На эти годы приходится новый пик «теневой политики», когда основные партийные вопросы решались в крупнейшей в ЛДП фракции Канэмару Син. В среде партийных руководителей, особенно тех, кто был связан со сферой строительства и операциями с недвижимостью, вновь пышным цветом расцвела коррупция. С июля 1988 г. в Японии начал разворачиваться скандал, получивший название «дело **Рикруто**». Начавшись с ареста мелких чиновников, дело стало быстро раскрываться, вовлекая высокопоставленных деятелей ЛДП. В печати замелькали имена Н. Такэсита, С. Абэ, Я. Накасонэ, М. Ватанабэ, К. Миядзава, Т. Фудзинами и др., которые обвинялись в получении на свое имя или на имя своих секретарей необъявленных акций компании «Рикруто космосу» по заниженной цене. Фактически речь шла о получении взятки. Дополнительным фактором падения популярности кабинета Н. Такэсита явилось его решение повысить с 1 апреля 1989 г. ставку потребительского налога с трех до пяти процентов. Уже в июне 1989 г. Н. Такэсита был вынужден уйти в отставку.

Новым председателем партии и премьер-министром был избран министр иностранных дел в правительстве Н. Такэсита Уно Сосукэ. Однако всего через два месяца и Уно пришлось уйти в отставку из-за скандала вокруг его связей с гейшей. Фактически повторился сценарий 1974 г., когда для спасения пострадавшего от череды скандалов имиджа партии потребовалось призвать «чистого» политика. И вновь им стал лидер фракции Мики — Комото — Кайфу Тосики. Премьерство Т. Кайфу проходило под жестким контролем лидеров фракции Такэсита — самого бывшего премьер-министра, С. Канэмару и его влиятельного протеже, а затем и заместителя председателя фракции Одзава Итиро, в августе 1989 — апреле 1991 г. занимавшего пост генерального секретаря ЛДП.

26 июля 1989 г. либерал-демократы потерпели крупнейшее поражение на выборах в палату советников, получив всего 106 мест из 252. Утратив большинство в верхней палате, партия оказалась вынужденной значительно в гораздо большей степени считаться с оппозицией, которая получила мощный рычаг давления на либерал-демократов. Личная популярность молодого премьер-министра Т. Кайфу, разработка его кабинетом проекта политической реформы, призванной ослабить фактор «денежной политики», а также спад накала общественного возмущения в связи с «делом «Рикруто» обусловили временную стабилизацию положения ЛДП к концу 1989 г. На выборах в палату представителей в феврале 1990 г., несмотря на некоторые потери, неизбежные после крупного успеха 1986 г., партия сумела сохранить стабильное большинство.

К осени 1991 г. группа претендентов на пост председателя ЛДП состояла из К. Миядзава, М. Ватанабэ и Х. Мицудзука. Выбор лидеров фракции Такэсита пал на К. Миядзава. Принятие этого решения не обошлось без весьма постыдного с точки зрения этических норм политического мира действия. По всей стране по телевидению была передана сцена, как Миядзава Киити, политическая карьера которого началась еще в первые послевоенные годы, посещает офис младшего по возрасту первого заместителя председателя фракции Такэсита И. Одзава и держит перед ним устный экзамен.

Первый кабинет Миядзава (ноябрь 1991 — декабрь 1992 г.), так же как и правительство Т. Кайфу, находился под постоянным контролем группировки Такэсита—Канэмару—Одзава. Отражением «двойной структуры» внутрипартийного управления явилось назначение С. Канэмару на пост заместителя председателя ЛДП в январе 1992 г.

Однако уже в первой половине 1992 г. начал разворачиваться новый крупный скандал — **дело компании по скоростной доставке грузов «Сагава юбин»**, которая оказалась уличенной в незаконных политических пожертвованиях на сумму в 500 млн иен. Расследование вышло на сильнейшую фигуру в ЛДП — С. Канэмару. В августе 1992 г. он был вынужден сложить с себя полномочия заместителя председателя партии, а уже 14 октября выйти из ЛДП и отказаться от кресла депутата парламента.

Подрыв позиций Канэмару и ряд скандалов, в которые оказался замешан и сам Н. Такэсита, ослабили крупнейшую фракцию ЛДП. В декабре 1992 г. произошел раскол: возникли фракции Ц. Хата — И. Одзава (сторонники Канэмару) и К. Обути — Р. Хасимото (сторонники Такэсита). Фракция Хата сразу же поставила себя в положение объединения «принципиальных борцов» за проведение политической реформы, предполагавшей введение системы «малых избирательных округов» и усиление ограничений на политические пожертвования. Им требовалось продемонстрировать решительное размежевание с практикой «господства денег в политике». Оказавшись в полной изоляции внутри Либерально-демократической партии, Одзава и его сторонники поняли, что перспектив для успешной борьбы за власть в рамках партии практически не остается. Результатом стал их выход из партии и раскол ЛДП, положивший начало самому крупному реформатированию партийно-политического пространства за весь послевоенный период. Реализовывать политическую реформу пришлось уже семипартийной коалиции, сформированной в июне 1993 г. без участия ЛДП. Впервые за свою тридцативосьмилетнюю историю ЛДП перешла на положение оппозиции.

10.2. Организационная структура ЛДП

Либерально-демократическая партия представляет собой классическую партию парламентского типа. Рядовые ее члены фактически отлучены от процесса принятия важных решений, имея возможность лишь косвенного голосования на выборах партийного руководства, в которых принимают участие представители местных партийных организаций. Крупнейшие политические решения принимаются действующими депутатами парламента (их число в разные периоды колебалось от 300 до 450 человек) и верхушкой префектуральных партийных организаций.

По **уставу партии** членом ЛДП может быть любой гражданин Японии, достигший 18 лет, разделяющий ее цели и выполняющий обязанности, определенные уставом партии. Для вступления необходима ре-

комендация одного члена партии. По состоянию на конец 2010 г. число членов партии составило чуть более 850 тыс. человек. Члены делятся на три категории (обычные, члены семей и специальные) в зависимости от суммы уплачиваемых взносов. Для обычных членов сумма взноса составляет 4 тыс. иен в год. Члены партии, которым исполнилось 20 лет и которые не имеют задолженности по членским взносам в течение 2 лет, имеют право голосовать на выборах председателя партии.

На пике своей численности в 1991 г. **число членов** партии достигало 5,47 млн человек, к 2001 г. снизилось до 2 млн, а с переходом в оппозицию после выборов 2009 г. впервые со времени основания партии стало менее 1 млн человек. На местах существуют отделения ЛДП — от поселковых до префектуральных. На уровне префектур отделения должны возглавляться действующими депутатами парламента. При партии существует общество «друзей партии» под названием «Либеральный народный конгресс», основанное в 1977 г. Для сбора политических пожертвований в 1976 г. было создано «Народное политическое общество» (*Кокумин сэйдзи кёкай*).

К **органам управления** относятся определенные уставом партии Совет по общим вопросам, Совет по политическим вопросам, Комитет по парламентской политике, а также вспомогательные подразделения партийного аппарата. По уставу партии, принятому в 1955 г., высшим органом партии является **съезд**, который созывается один раз в год, как правило, в январе. Он принимает программу действий на год и избирает руководящие органы. Участниками съезда общей численностью примерно в 2 тыс. человек являются депутаты обеих палат парламента и представители местных организаций.

Съезд избирает председателя (*сосай*), утверждает кандидатуры заместителя председателя (*фукусосай*), генерального секретаря (*кандзитё*), руководящих членов Совета по общим вопросам и Совета по политическим вопросам. На практике высшие должностные лица назначаются председателем партии по согласованию с лидерами фракций, а посты во втором эшелоне распределяются под руководством генерального секретаря (впрочем, имеются и исключения). Председатель партии избирается на двухлетний срок и может занимать эту должность не более двух сроков.

На съезде председатель партии делает доклад об основных направлениях политики ЛДП, генеральный секретарь — о положении в партии. Работа съезда продолжается 1–2 дня и, по сути, является формальным мероприятием. Так же проводятся внеочередные съезды для выборов председателя ЛДП. Однако на практике **большим** значением обладают общие собрания депутатов парламента от обеих палат.

Совет по общим вопросам (СОВ) (*сомукай*) является постоянным исполнительным органом партии. Возглавляется председателем, который входит в число ключевых фигур партийного руководства.

Совет по политическим вопросам (СПВ) (*сэйму тэсакай, сэйтё-кай*) — центральный орган, занимающийся подготовкой политических решений по отдельным сферам государственного управления. Совет имеет структуру, аналогичную структуре центрального правительства, и подразделяется на секции (*букай*), сфера компетенции которых соответствует сфере компетенции отдельных министерств и ведомств.

В период монопольного правления ЛДП через СПВ реализовывалась двойная (партийно-правительственная) структура принятия решений, когда правительственные законопроекты на определенном этапе передавались в одну из профильных секций СПВ для согласования на предмет их соответствия генеральной линии партии. На деле именно через этот совет рядовые депутаты, входящие в лоббистские группировки, проталкивали решения, отражающие различные корпоративные интересы. Поскольку эти интересы не всегда совпадали с государственными, деятельность СПВ нередко получала негативную оценку как лоббистской структуры, не позволяющей партийному руководству реализовывать определенную политическую линию (подробнее см. главу 7). Помимо корпоративных интересов Советом активно принимались решения в пользу отдельных регионов, профессиональных объединений, ассоциаций и т.д. К началу 1980-х годов Совет окончательно сформировался как орган лоббирования отраслевых и корпоративных интересов, приводящий к единому знаменателю интересы бизнеса и государства.

В годы пребывания у власти в 1955–1993 гг. **председатель ЛДП**, которая неизменно удерживала большинство в нижней палате, становился премьер-министром. Это приводило к тому, что глава правительства зависел в большей степени от внутрипартийного расклада сил, нежели от личной популярности в народе. 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 структуре ЛДП существует должность **заместителя председателя партии**, которая не является постоянной. Как правило, на эту должность назначаются политики самого высокого ранга, обладающие большим личным влиянием и авторитетом, но по возрасту или по каким-либо иным причинам уже не имеющие возможности стать председателем партии.

Генеральный секретарь ЛДП контролирует финансы и кадры, представляет партию на заседаниях парламента и на переговорах с оппозицией, занимается оперативным управлением партийными делами. Поскольку должность генсека является важнейшей ступенькой на пути к заветному посту председателя, занять ее стремились все крупнейшие деятели правящей партии. Достаточно отметить, что из 12 председателей ЛДП в 1955–1989 гг. только Т. Исибаси и Дз. Судзуки не побывали генеральными секретарями. Из 36 человек, занимавших этот пост в 1955–2009 гг., 12 были лидерами фракций в момент назначения и 5 стали ими впоследствии, еще 11 человек были «фигурой номер два» в своих фракциях. 13 политиков, побывавших в должности генсека ЛДП (и двое в партиях-предшественницах), стали председателями партии, шестеро — заместителями председателя ЛДП, четверо — спикерами палаты представителей.

В высшую партийную номенклатуру входят должности **председателя Совета по общим вопросам и Совета по политическим вопросам**, а также **председателя Комитета по парламентской политике** (*коккай тайсаку иинкай, кокутай*), являющегося центральной фигурой в открытых и закулисных переговорах с другими партиями. Должности генерального секретаря, председателей СОВ и СПВ объединяются в общее понятие **«трех партийных должностей»** (*тосаньяку*). Иногда к ним добавляют четвертую позицию — председателя ЛДП, тогда они называются «четыре партийные должности» (*тоёнъяку*). Приводимые термины широко применяются в средствах массовой информации, однако значение их может варьироваться. Например, термин *тоёнъяку* может обозначать генсека, председателей СОВ и СПВ, а также председателя Комитета по парламентской политике. Существует и термин **«пять партийных должностей»** (*тогояку*): председатель партии, генеральный секретарь, председатели Совета по общим вопросам, Совета по политическим вопросам и Комитета по парламентской политике.

В штаб-квартире ЛДП имеются отделы по основным направлениям партийной работы: общий, кадровый, финансовый, исследовательский, международный, местных организаций, молодежный, женский и ряд других. Отделы выполняют исключительно техническую партийную работу, не оказывая значительного влияния на принятие политических решений.

10.3. Идеология

На протяжении всей своей истории ЛДП продемонстрировала умение приспосабливаться практически к любым идейным запросам вре-

мени, за исключением экстремистски-радикальных. Твердо занимая позицию защиты либеральных ценностей — прав человека, основных свобод, принципов рыночной экономики, ЛДП в отличие от консерваторов многих других стран, больше тяготеющих к классическому либерализму, в период пребывания у власти широко использовала инструментарий государственного регулирования в целях обеспечения социальной стабильности.

Основополагающими идеологическими документами партии стали принятые учредительным съездом в 1955 г. «Учредительная декларация», а также ряд программных документов: «Программа», «Характер партии», «Миссия партии», «Платформа партии». В 1965 г. они были дополнены еще одним документом под названием «Основная хартия Либерально-демократической партии».

Одним из базовых концептуальных документов ЛДП является принятая в 1995 г. «Декларация», в которой определены три базовых принципа партии:

1. ЛДП основывается на принципах либерализма, отдавая приоритет достоинству личности, основным правам и свободам человека.
2. ЛДП — открытая, демократически управляемая партия, работающая с народом Японии для проведения реформ во всех сферах.
3. ЛДП борется за обеспечение мира, внося свой вклад в процветание и сохранение окружающей среды.

В принятой на съезде ЛДП в 2005 г. программе партии провозглашается необходимость изменения конституции, создания системы качественного образования, реализации «малого правительства», стабильного обеспечения продовольствием и энергоресурсами, укрепления международной конкурентоспособности страны, достижения гендерного равенства, формирования общества безотходного цикла и т.д.

В целом все программные документы ЛДП отличаются чрезвычайной абстрактностью и декларативностью. ЛДП как интегратор общества максимально стремится избавиться от четких дефиниций в своей идеологии. Изучение программных документов ЛДП подводит к выводу о том, что их авторы в целях максимального расширения социальной базы партии всячески стремятся уйти от каких-либо категоричных утверждений, которые могли бы стать причиной идейного противостояния в обществе.

Хотя ЛДП считается консервативной партией, олицетворяемая ею консервативная идея не представляет собой ни стройной теории, ни целостной системы взглядов. Отсутствие идеологических предпочтений в программных документах партии отражает не неспособность

теоретиков ЛДП четко сформулировать свою идейно-теоретическую платформу, а намеренное нежелание делать это. Такой подход позволяет ЛДП не только гибко подходить к решению этих задач, но и перехватывать у оппозиции ее популярные лозунги и реализовывать в качестве собственной политики.

«Консервативная» Либерально-демократическая партия, стоявшая у власти на протяжении более чем полувека, своей гибкой и прагматической политикой, не скованной никакими идеологическими шаблонами, обеспечила Японии благоприятные условия для послевоенного экономического развития. В экономической политике ЛДП активно брала на вооружение широкий инструментарий методов социально-экономического регулирования, носящих либеральный с точки зрения экономической теории характер. Вместе с тем консерваторы вынесли на своих плечах и социалистические по сути мероприятия: земельную реформу, меры по введению всеобщего обязательного образования и т.д. Например, кабинет консерватора Н. Киси проводил внутреннюю политику, сочетавшую в себе элементы либерализма и социализма и 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 это же время стала оформляться масштабная дистрибутивная система, обеспечившая в дальнейшем высокий уровень эгалитарности японского общества за счет перераспределения значительной части общественного дохода. В период правления неоконсерватора Я. Накасонэ в 1980-е годы в стране была успешно реализована масштабная пенсионная реформа, заложившая основу современной системы социального обеспечения. В то же время по вопросам, например, налоговой политики ЛДП выступала чаще с позиций экономического либерализма, не допуская чрезмерно высоких ставок подоходного налога, подобных тем, что существуют в Европе.

В целом правящая Либерально-демократическая партия позиционирует 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, детерминирует идеологическую размытость ее программных установок.

10.4. Фракционная система

Внутрипартийные **фракции** можно отнести к **неформальным институтам**, активно функционировавшим в период долголетнего правления ЛДП.

Фракции являются продуктом японской политической традиции, уходящей корнями не только в период реставрации Мэйдзи (1868–1912), но и в более ранние эпохи. Наследие средних веков прослеживается в этических установках, например, во влиянии кодекса чести «Бусидо», конфуцианских нормах и стандартах поведения. Японский социум наряду с группизмом и склонностью к коллективизму отличается 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 — представляют собой условие для сохранения ее прочности. Таким образом, речь идет о многоступенчатой (полипирамидальной) конфигурации, имеющей много общего с традиционным пониманием феодальной системы с вертикальным типом отношений «вассал — сюзерен». 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.

В самом общем виде систему взаимных обязательств, которая является интегрирующей основой фракции, можно обозначить следующим образом: лидер, опираясь на всестороннюю поддержку рядовых депутатов, идет к власти, в свою очередь добиваясь для них распределения финансовых средств и постов. Формированию фракций способствовала и существовавшая до 1996 г. система «средних избирательных округов», при которой от одного округа избиралось 3–5 депутатов. Кандидаты от ЛДП конкурировали между собой, и это разводило их по разным группировкам внутри партии.

Имея неформальный статус и не будучи нигде 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 имеют 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 правительства.

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 структуры ЛДП осуществляла постоянную смену правящей элиты, 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. Дело в том, что **председатель ЛДП**, хотя формально и выбирался съездом партии, **фактически определялся в ходе консультаций между лидерами фракций**. 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 к фракции, но и сам порядок такого перехода, свято соблюдавшийся начиная с 1957 г.

Эта система получила в японском политическом сленге специальное название *дзюнъокури*, 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 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 каби-

нета 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 затрагивающие жизненные интересы различных социальных групп, решаются исключительно на прагматической основе.

Помимо должности главы партии, неписаной 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 «очередь» на вступление на пост председателя.

В целом же 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 стажем.

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 стремиться к тому, чтобы привлечь к себе «новичков», выбирающих 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 1950–1960-е годы (период так называемых «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 монопольно 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. Как выяснилось впоследствии, 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%. 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 имела 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 годы 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 разобщила высшую исполнительную власть, препятствовала проявлению политической воли премьер-министра, заставляя его в поисках поддержки больше, чем в других странах, уделять внимания внутрипартийным 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 «нелегализованных» методах внутрипартийного 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 1993–1994 гг. (см. главу 6). 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. 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 этих условиях роль фракций сузилась до роли инструмента для представления своих членов на высшем партийном совете и утверждения кандидатур для выдвижения генеральным секретарем.

10.5. Депутатский корпус ЛДП

Особенности избирательной практики

В Японии политик считается состоявшимся только при условии своего избрания в парламент. Важнейшим фактором долгосрочности правления ЛДП является созданный ею **избирательный механизм**, обеспечивший ей стабильную электоральную поддержку. Этот механизм не сводится исключительно к собственно избирательным технологиям, а основывается на глубинном социокультурном контексте, позволяющем обеспечить высокие показатели электоральной поддержки, в основе которой лежат так называемые **«твердые голоса»** избирателей.

Поскольку избирательные кампании организовывали не партийные структуры, а сами кандидаты, широкое распространение в Японии получила система **«обществ поддержки»** (*коэнкай*), под которыми понимаются создаваемые отдельными политиками местные организации, предназначенные для ведения постоянной работы с избирателями в течение всего периода между выборами. В состав таких обществ входят политические активисты, готовые работать на избрание данного кандидата, включая представителей местной элиты, имеющих большое влияние на электорат. Зачастую это владельцы средних и мелких предприятий, оперирующие в данной местности и имеющие широкую клиентуру, врачи, юристы, а также сотрудники местных филиалов крупных компаний, например, банков. Именно эти слои местной элиты, способные эффективно задействовать широкий круг личных свя-

зей для мобилизации электората и налаживания на локальном уровне системы сбора политических пожертвований, в конечном счете и обеспечивают избрание депутата.

Особенностью предвыборной кампании консервативных депутатов является тщательная **работа с избирателями**. Кандидаты в депутаты довольно редко участвуют в массовых агитационных мероприятиях, предпочитая проводить их в узком кругу, с участием лишь нескольких сотен рядовых избирателей. Основная тяжесть агитационной работы приходится на рутинные персональные контакты членов «обществ поддержки» с избирателями. Сами депутаты ЛДП признаются, что «избирательная кампания даже многоопытного политика идет 365 дней в году».

Депутат парламента от ЛДП Накамура Кисиро-старший показал один из самых ярких примеров предельной мобилизации своих усилий, когда для установления контакта с избирателями объехал на мотоцикле 92 населенных пункта своей префектуры, в результате чего стал знаменитым и победил на выборах. Своим поступком он не только привлек к себе внимание, но и завоевал симпатии рядовых избирателей. Другой политик, Мураками Сэйитиро, после поражения на выборах в декабре 1983 г. сразу же начал новую кампанию с прицелом на следующие выборы. За более чем 2 года до выборов в июле 1986 г. он провел более тысячи бесед с избирателями по 10–20 человек. За 15 дней официальной кампании Мураками спал лишь 50 часов, но добился избрания.

Предвыборная стратегия породила тактику «промокнувшей мыши»: во время дождя без зонтика, промокая, обходить дом за домом и просить о поддержке. Избирателям становится жалко кандидата, и они отдают ему свои голоса на выборах. К этой же группе приемов избирательной кампании относится и широко распространенная тактика, когда кандидат в часы пик располагается у входа в метро и желает всем доброго утра или хорошего отдыха после работы. Так же широко используется и такой прием: кандидат, сбросив дорогой пиджак, надев джинсы и свитер, ходит по городу с супругой, которая с микрофоном в руке, в обычной одежде, призывает со слезами на глазах: «Поддержите мужа. Он обязательно будет вам полезен». Очевидно, что кандидат обращается к эмоциям избирателя, стараясь тронуть его за душу. Это, безусловно, является своего рода представлением.

Модели политической карьеры

В ЛДП используется **принцип зависимости карьерного роста депутатов от кратности их избрания в парламент**. Сложившиеся в ней традиции выдвижения на высшие посты в партийном и государственном аппара-

рате в зависимости от длительности парламентского стажа, во многом базирующиеся на патерналистской этике, были закреплены в виде жестких регламентаций.

Иерархия депутатов ЛДП основывается на нескольких иерархических принципах, из которых два основных — это **количество избраний в парламент** и **число вхождений в правительство**. Молодые депутаты первого и второго сроков работали в основном рядовыми членами секций СПВ и парламентских комиссий. Чтобы быть внесенным в список претендентов на занятие поста председателя постоянной комиссии парламента, парламентского заместителя министра либо заместителя председателя СПВ, от депутата ЛДП требовалось трехкратное избрание в парламент. Председателем секции СПВ мог стать лишь обладатель четырехкратного стажа, а ответственную должность в партийном руководстве, например, заместителя генерального секретаря, мог получить лишь обладатель пятикратного стажа. Дорогу к министерскому посту открывал (но не давал гарантии) четырех-шестикратный стаж, обладатели которого попадали в список «ожидающих назначения в кабинет» (*найкакү тайбо гуми*), которые существовали в каждой фракции. Депутаты с еще большим стажем имели преимущественные права для занятия узкого круга высших должностей в партийно-правительственной и парламентской номенклатуре: пост руководителя одного из ключевых министерств, спикера палаты, председателя бюджетной комиссии палаты парламента либо один из трех-четырех высших постов в партийной иерархии.

«Молодыми» считаются депутаты с первого по третий срок, «средними» — с третьего-четвертого по шестой-седьмой, «ветеранами» — с еще бóльшим парламентским стажем. Принадлежность к той или иной группе конкретного депутата, имеющего от четырех до восьми парламентских сроков, определяется индивидуально, с учетом его партийной и правительственной карьеры.

Японская политическая традиция устанавливает на членство в парламенте своего рода **образовательный ценз**. Кандидат в профессиональные парламентарии, к какой бы партии он ни принадлежал, имеет тем больше шансов на успешное выдвижение своей кандидатуры и дальнейшие успехи в качестве политического деятеля, чем более престижное учебное заведение он закончил.

При этом полученная им специальность, как правило, особого значения не имеет, хотя по понятным причинам в парламент чаще идут выпускники юридических, а также журналистских и экономических факультетов. Такая практика закрепились в Японии после революции Мэйдзи, когда зародились принципы *гакурэки сякай* (общества, управ-

ляемого элитой из выпускников определенных элитарных университетов), в соответствии с которыми карьера политического деятеля в большей степени определяется не его способностями и личными усилиями, а названием высшего учебного заведения, которое он окончил. Закономерности *гакурэки сякай* распространились и на депутатов парламента.

Кандидатов в депутаты парламента традиционно поставляли наиболее престижные университеты, имеющие общенациональную известность. К ним относятся вузы, входящие в «большую шестерку», — Токийский, Киотский университеты, университеты Хитоцубаси, Васэда, Кэйо и Тюо. Кроме того, в качестве «инкубаторов для политики» называют университет Нихон и университет Мэйдзи. Имеется также «школа Мацусита» (Институт Мацусита управления и менеджмента) — элитарный колледж для уже закончивших университет и проявивших себя в жизни молодых людей, готовящий их к политической карьере.

Обладатель диплома названных учебных заведений всегда оказывался в заведомо выигрышном положении при вскакивании на первую ступеньку политической карьеры, нежели выходец из «безродного» столичного, а уж тем более провинциального университета. И на более поздних этапах политической деятельности влияние принципов *гакурэки сякай* достаточно велико, проявляясь в неформальных нормах корпоративной солидарности питомцев одного учебного заведения, вне зависимости от года их выпуска.

Однако начиная с 2000-х годов фактор принадлежности к когорте выпускников престижных учебных заведений стал отходить на задний план. Это связано с усилением конкуренции с Демократической партией, в депутатском корпусе которой гораздо большую долю занимают представители общественных организаций и структур гражданского общества, где принципы *гакурэки сякай* не работают. Политическая сфера постепенно перестает восприниматься в обществе как удел узкого круга избранных, что не может не оказывать воздействия и на принципы кадровой организации ЛДП. Однако по сравнению с ДПЯ Либерально-демократическая партия все же придерживается более консервативной позиции в отношении образовательных критериев, предъявляемых при рекрутировании в свои ряды молодежи.

В биографии депутатского корпуса ЛДП можно обнаружить ряд закономерностей, позволяющих выделить несколько самых типичных видов депутатских карьер.

«**Чиновники**». Экс-бюрократы составляют в японском парламенте достаточно многочисленную часть парламентариев-консерваторов (их доля достигала 20—30% общего числа депутатов ЛДП в палате представителей). Важная особенность депутатского корпуса «чиновников» за-

ключается в том, что он также являет собой конгломерат наиболее квалифицированных, компетентных и грамотных в профессиональном плане политиков. «Чиновники», многие из которых сами в прошлом участвовали в подготовке законопроектов на министерском уровне, значительно лучше других разбираются в существе обсуждаемых вопросов, а также в «кухне» принятия конкретных государственных решений, утверждаемых парламентом. Часто именно им как специалистам, выходцам из номенклатуры и просто как старшим по возрасту и жизненному опыту принадлежит в парламентских комитетах и комиссиях решающее слово, которое во многом определяет судьбу законопроекта.

Престиж и влияние «чиновников» отражают высокое место бюрократии в японском обществе и кредит доверия к ним со стороны партийно-государственной элиты и крупного бизнеса. Не случайно две трети послевоенных премьер-министров Японии являются выходцами из бюрократической среды. Большую часть «чиновников» составляют выходцы из «сильных» министерств: финансов, экономики, торговли и промышленности, государственных дорог и коммуникаций. На всех этажах государственной власти подобных носителей ценного бюрократического опыта принимают как желанных гостей. Сохраняя и пестуя прочные связи со своими экс-коллегами, продолжая уже налаженное в «министерский период» деловое сотрудничество с экономическими группировками определенного профиля, «чиновники» без труда захватывают ключевые места в ключевых парламентских комиссиях и быстро интегрируются в работу «депутатских кланов».

«Чиновники» по понятным причинам больше других зависят от помощи центрального партийного аппарата в выборе подходящего избирательного округа, обеспечении организационной инфраструктурой, создании на местах «обществ поддержки» и т.д. Вместе с тем им проще решить вопрос с политическими фондами (т.е. с деньгами на избирательную кампанию), так как они уже имеют налаженные каналы общения с крупным бизнесом.

Из числа экс-бюрократов вышло большинство руководства ЛДП, включая таких известных ее деятелей послевоенного периода, как С. Ёсида, Н. Киси, Х. Икэда, Э. Сато.

«*Местная элита*». Значимым отрядом депутатского корпуса ЛДП выступает «местная элита». Под этим термином подразумеваются депутаты парламента, начинавшие как провинциальные политические деятели.

Вот наиболее типичный путь «солдата в генералы»: активист «общества поддержки» депутата парламента — руководитель одного из звеньев структуры сбора финансовых средств — депутат (последова-

тельно) поселкового или городского собрания — префектурального собрания — депутат парламента.

Постоянно общаясь с избирателями, «варясь в котле» локальных проблем округа, «местная элита» имеет перед прочими карьерными депутатами заведомое преимущество в сохранении неформальной, живой связи с электоратом. Местным политикам легче лично обойти дома избирателей, многих из которых они знают по имени и проблемы которых они хорошо представляют. «Местная элита» не просто в курсе, но и активно участвует во всех событиях провинциального масштаба, например в открытии синтоистского храма или церемонии выпуска местной средней школы. Наконец, в выгодном положении находится «местная элита» и в финансовом отношении, так как значительная часть финансовых поступлений на текущие расходы идет из местных организаций, склонных поддерживать в первую очередь провинциальных знаменитостей.

В то же время «провинциалы» сильно уступают «чиновникам» и «секретарям» в политической гибкости. Не имея первоначального задела выходов на «нужных людей», они с большим трудом налаживают необходимые контакты в центральных государственных органах и крупных корпорациях. Бюрократия и многие партийные боссы центрального уровня недолюбливают «провинциалов» за неумение последних мыслить масштабно, равно как и за сильную подверженность «местническому синдрому», под которым понимается стремление поставить всю свою работу исключительно на службу нуждам избирательного округа. В отношении «местной элиты» также традиционно сильны обвинения в неспособности заседать в парламентских комиссиях и решать дела с общегосударственных позиций, в приверженности «подарочному законодательству».

«Наследники» (сэсю гиин). Под этим термином подразумеваются депутаты парламента, унаследовавшие этот пост от своего супруга, а также отца, деда, дяди, тестя и прочих старших родственников. Практика наследования депутатских мандатов отражает сохранение в стране стойкой и достаточно старой политической традиции, зародившейся еще в период Мэйдзи и успешно действовавшей в довоенный период.

Широкую известность получил, например, клан Хатояма, основатель которого Кадзуо являлся спикером императорского парламента. Его сын Итиро возглавлял в 1955–1956 гг. правительство, внук Иитиро — был в 1976 г. министром иностранных дел в кабинете Т. Фукуда, а правнук Юкио — премьер-министром Японии в 2009–2010 гг. К числу «наследников» относятся и многие другие политические лидеры Японии 2000-х годов, например, премьер-министры Асо Таро (внук премьер-

министра С. Ёсида), Фукуда Ясуо (сын премьер-министра Т. Фукуда), Абэ Синдзо (внук премьер-министра Н. Киси и сын министра иностранных дел С. Абэ).

Механизм наследования депутатских полномочий достаточно прост и отлажен. В определенный момент, когда достигший своего возрастного предела депутат принимает решение удалиться на покой, он передает своему избраннику все связанные с депутатством «дела»: организационно-финансовую базу вместе со структурой «обществ поддержки», связи и положение в обществе, выходы на высшие эшелоны делового и политического мира и т.д. Предварительно с местными и центральными партийными инстанциями улаживается вопрос о выдвижении «наследника» на ближайших парламентских выборах на место «родителя». Считается само собой разумеющимся, что к этому времени тот уже достаточно постажировался в парламентском офисе своего престарелого протезе, освоив бесценный политический опыт последнего.

«Наследники» в разные периоды истории ЛДП составляли по своей численности вторую-третью строчку в составе ее депутатского корпуса (около 30%). Однако по итогам выборов в палату представителей 2009 г. из 119 избранных депутатов ЛДП наибольшее количество — 50 человек — составили именно «наследники», доля которых, таким образом, возросла до 42%.

Стабильность феномена «наследников» поддерживается не только традициями, но и утилитарными требованиями, вытекающими из специфики выполняемых депутатом представительских функций. Дело в том, что выход на политическую арену прямого наследника позволяет избежать связанных с отставкой депутата издержек: не создается брешь в многослойной системе взаимоотношений с бюрократией и деловым миром, отпадает необходимость тратить усилия на поиск достойной замены и т.д. Партийное руководство и компании-доноры поэтому благосклонно воспринимают факт наследования депутатского мандата, видя в нем гарантию незыблемости сложившихся реалий.

Играют свою роль в возрастании роли института наследования депутатского мандата и особенности избирательной системы в Японии. Во-первых, «наследнику» легче вести избирательную кампанию в условиях, когда особое значение придается личности кандидата. Видя в преемственности поколений определенный символ, «персонально ориентированные» избиратели с большей охотой пойдут голосовать за выдвигенца «своего» депутата, нежели за новичка, пусть и выступающего с более привлекательной программой. Во-вторых, сказыва-

ется и рост значимости в проведении предвыборных мероприятий «обществ поддержки», завязанных на определенную политическую фигуру и способных при необходимости безболезненно перестроиться на прямого наследника своего «хозяина».

Вместе с тем в практической работе «наследники» не всегда добиваются достойных «родителя» успехов. По понятным причинам они испытывают настороженное отношение и даже зависть со стороны своих коллег-депутатов, наживших весь политический капитал «своим горбом». Не всегда адекватно могущественному родителю (родителю в прямом и переносном смысле) их воспринимают и при решении текущих дел на высоком уровне.

Один из депутатов, который унаследовал свой пост от отца — видного деятеля ЛДП, жаловался: «Отцу достаточно было лишь снять телефонную трубку, и вопрос считался исчерпанным. Мне же приходится ходить и кланяться людям, но и в этом случае шансы составляют один к десяти».

Феномен «наследников», по широко распространенному мнению, противоречит принципу равного доступа народа к политической деятельности. Статья 14 конституции Японии запрещает любые виды дискриминации в политической, экономической и социальной сферах. Обе системные партии — ЛДП и ДПЯ — в своих программных документах признают вред, наносимый политической системе страны широким распространением феномена «наследников», и призывают принять соответствующие ограничения (например, запретить им «наследовать» организации по сбору политических фондов, ограничить возможности их официального баллотирования под партийными брендами и т.д.). Однако эффективных мер борьбы с этим «полуфеодальным» явлением в политической жизни страны пока не предпринято.

«Секретари». Выполняя различного рода неформальные поручения своих боссов, включая ведение закулисных переговоров, руководство системой сбора средств и предоставление собственного имени для ведения финансовых операций, а также исполнение многих других деликатных обязанностей, личный секретарь депутата парламента превращается в одного из его наиболее доверенных людей. Поэтому он всегда может рассчитывать на покровительство и поддержку своего «сюзерена», а подчас и на прямое наследование его «вотчины», личных связей и политических фондов, как только примет решение начать политическую деятельность. Немаловажно и то, что личный секретарь почти всегда выступает одним из ключевых организаторов предвыборной кампании своего босса, так что ему легче возглавить организационные

структуры на местах, если он наследует «вотчину», и создать новые, когда он вступает в бой самостоятельно.

Имеет значение и следующее обстоятельство. Секретарь по роду своей работы общается с самыми разными людьми на высших ступенях власти. Он бывает на различного рода банкетах, «политических вечерах», встречах и семинарах, неизменно заводя там нужные знакомства и приучая собеседников к мысли о том, что и он является человеком их круга.

Из категории «секретарей» вышли, в частности, бывшие премьер-министры Японии С. Уно, Т. Кайфу и Ё. Мори.

Свободная категория. В эту категорию депутатского корпуса входят выходцы из крупного и среднего бизнеса, а также представители творческой интеллигенции (журналисты, писатели, артисты и др.), врачи и учителя. Отличительная черта «свободной категории» заключается в том, что она объединяет непрофессиональных политиков, не имеющих к тому же опыта законотворческой деятельности. Депутаты-«бизнесмены» прекрасно представляют положение дел в своей отрасли экономики и выступают наряду с «чиновниками» в качестве экспертов-консультантов и носителей ценного практического опыта. Уже своим присутствием в парламенте они зримо олицетворяют спайку высшей государственной власти с деловой Японией. Играя первую скрипку в «группах давления», «бизнесмены» выступают в парламентских комиссиях и на заседаниях секции Совета по политическим вопросам ЛДП как непосредственные выразители интересов финансовых и промышленных компаний.

Что же касается интеллигенции, то в парламент в основном попадают общенациональные знаменитости, получившие в стране известность благодаря своей деятельности в неполитической сфере. Чаше всего путь знаменитостей лежит через палату советников, а в ней — через общенациональный избирательный округ, где шансы на победу у них больше, чем у прочих политиков. С введением в 1982 г. партийных списков лица свободных профессий для своей регистрации вынуждены образовывать фиктивные мини-партии. Как правило, «светила» не делают погоды в парламентских процессах, а их роль на заседаниях комиссий и в закулисных играх сводится к роли обычных «свадебных генералов».

Конечно, депутатская биография может быть самой извилистой и включать в себя различные элементы классических карьерных моделей. Например, «секретарь» может сперва попробовать свои силы в качестве местного политика и даже не в избирательном округе «учителя», а местный политик может стать перед завоеванием парламентского

мандата человеком «свободной профессии». Но в целом карьеры с характерными признаками одного из указанных типов в количественном отношении сильно превосходят нетипичные случаи.

Если проследить динамику карьерного состава депутатского корпуса ЛДП в послевоенный период, вырисовывается следующая картина. В 1950—1960-е годы погоду делали выходцы из чиновного мира, кровно связанные с высшими эшелонами бюрократии. В этот период деловые круги напрямую не поставляли своих эмиссаров в парламент, предпочитая действовать опосредованно, через ведомства. В 1960—1970-е годы возросло число «местных политиков», а также «карьерных депутатов», которые получали мандат парламентария в молодом возрасте, минуя все ступеньки огромной бюрократической лестницы. Эти люди, энергичные партийные функционеры, либо унаследовавшие мандат парламентария от «родителя», либо получившие его благодаря личным усилиям и таланту, стали требовать изменения архаичной системы кадровых назначений в высших партийных эшелонах по принципам старшинства. В 1980-е годы в связи с введением «партийных списков» в парламенте уменьшилось число лиц «свободных профессий», которые лишились возможности самостоятельно испытывать судьбу в общенациональном избирательном округе, опираясь только на свою широкую популярность. В 1990-е и 2000-е годы в депутатском корпусе ЛДП появились представители общественных движений.

Депутатские «кланы»

подавляющая часть депутатов ЛДП является членами так называемых **«депутатских кланов»** (*дзоку*). Под «кланами» подразумеваются структуры в рядах депутатского корпуса, специализирующиеся на определенной области экономики и занимающиеся целенаправленным проталкиванием через парламент бюджетных и иных законопроектов в сфере своей компетенции, согласованных с бюрократией из соответствующих министерств и ведомств. Оказывая «своей» бюрократии и финансово-промышленным кругам неоценимые услуги, в первую очередь при составлении государственного бюджета, «кланы» взамен получают для своих членов политические пожертвования и голоса избирателей. Принятые с помощью «кланов» законы в свою очередь применяются на практике чиновниками и служат выгоде частного бизнеса. Именно поэтому «кланы» тесно ассоциируются с «железными треугольниками» — спайкой политиков, бюрократии и деловых кругов. В послевоенный период «кланы» быстро выросли в систему однопартийного господства ЛДП и стали частью механизма принятия решений на партийно-государственном уровне. Деятельность «кланов» стала до-

полнять, а отчасти восполнять рутинные методы согласования многополярных общественных интересов в ЛДП и парламенте.

Важной отличительной чертой «кланов» служит тот факт, что в отличие от фракций, построенных по вертикали, они **структурированы по горизонтали**. В них нет формального лидерства, организация их крайне аморфна. При этом если на первом этапе «кланы» состояли исключительно из депутатов правящей партии, то с середины 1970-х годов, когда вступили в действие механизмы согласования интересов с оппозицией, получившей реальное право голоса при принятии государственных решений, «кланы» появились и в рядах СПЯ. Со вступлением в 1990-е годы в эпоху коалиционных правительств «кланы» стали **межпартийными**, охватывая депутатский корпус практически всех политических партий, за исключением КПЯ.

Первые «кланы» (ставшие впоследствии наиболее мощными) возникли в традиционных отраслях экономики — сельское хозяйство и водный промысел, промышленность и торговля, строительство. 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-агров, либо, как для членов «клана строительства», в плане подпитки политических фондов со стороны строительных компаний, которые, в свою очередь, небезуспешно надеялись обеспечить себя с помощью «слуг народа» нужными государственными ассигнованиями.

Газета «Майнити симбун» в номере от 28 декабря.1994 г. подробно проследила за действиями одного из членов «клана строительства» Кога Макото, родившегося в 1940 г. К 1993 г. уже был избран в парламент пять раз. Побывавший на трех крупных постах по специализации своего клана — парламентского заместителя министра строительства, председателя секции СПВ ЛДП по строительству и председателя комиссии по строительству палаты представителей, — Кога стал за эти годы «своим человеком» в министерстве строительства, имея личные связи с его нынешними руководителями еще с момента, когда те были заведующими секторами.

Объектом лоббирования Кога является министерство финансов, которое он посещал в каждый из десяти дней сверстывания бюджета. Деятели «дзоку» должны иметь связи в минфине и уметь убеждать его чиновников в своей правоте, только тогда он пользуется беспредельным уважением в «своем» министерстве. Чтобы поддерживать тесный контакт с бюрократией министерства финансов, Кога уже в течение десяти лет раз в год участвует в семинаре с руководством минфина. Аппарат Кога придает этому мероприятию первостепенное значение. После того

как в 1994 г. сотрудники министерства финансов стали приходить в офис Кога с разъяснениями по бюджетным вопросам в сфере строительства, секретари депутата вздохнули с облегчением: «Наконец-то наш сэнсэй признан в качестве полноправного члена "дзоку"».

Со временем «кланы» становились более разнообразными — появились «клан почт и телекоммуникаций», «клан финансов» и т.д. Некоторые «кланы» возникли для решения специфических задач привлечения электората в преддверии очередных парламентских выборов. Так, например, для более эффективного сбора голосов на местах был создан «клан почт и телекоммуникаций». Дело в том, что по традиции начальниками почтовых отделений, образующих густую сеть по всей стране, становились представители местной элиты, через которых мобилизовать «народную поддержку» оказывалось значительно удобнее.

Спрос на «кланы» порождала 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 представленных законопроектов, могли стать достойным партнером бюрократии и крупного бизнеса.

«Депутатские кланы» по-прежнему играют важную роль в политической жизни современной Японии. Отражая определенные общественные интересы и корпоративное мнение влиятельных социальных групп, «кланы» противостоят произволу правительственной бюрократии, которой в Японии отдан на откуп процесс законотворчества. Вместе с тем защищая определенные социально-экономические интересы, «кланы» оказываются неспособными преодолеть корпоративную узость, когда речь заходит о крупных общественных проблемах либо когда конкретный вопрос необходимо решать с широких, государственных позиций.

Например, в течение ряда лет «кланом строительства» небезуспешно лоббировалась безнадежно убыточная программа переоборудования высокоскоростной железнодорожной магистрали Синкансэн. По-прежнему малоэффективными можно назвать государственные вложения в сельское хозяйство, одобренные под давлением «клана сельского хозяйства и водного промысла». Деятельность «кланов» тормозит и проведение административной реформы, призванной повысить эффективность государственного управления. Так, отстаивая свою монополию на право распоряжаться бюджетом, «кланы» безуспешно сопротивляются передаче на места многих бюджетных полномочий, проводимой в рамках указанной реформы.

Негативные черты, которые несет в себе феномен «депутатских кланов», наиболее зримо проявляются в сфере бюджетного строительства. «Кланы» не позволяют перенаправить бюджетные средства в соответствии с меняющимися приоритетами государственной политики. Они зорко следят за незыблемостью системы рутинного распределения государственных инвестиций, в рамках которой за каждым ведомством закреплена определенная доля бюджета (принцип инкрементализма). Подобная система планирования от достигнутого не позволяет координировать его по мере глобальных изменений экономической ситуации. Обеспечивая устойчивость работы правительства, принцип инкрементализма не позволяет политическому руководству страны проводить существенную корректировку бюджетно-финансовой стратегии. Фактически становится невозможной любая крупномасштабная экономическая реформа.

Контрольные вопросы

1. Вехи истории ЛДП.
2. Организационная структура ЛДП.
3. Партийная идеология либерал-демократов.
4. Фракционная система ЛДП и ее особенности.
5. Особенности деятельности депутатов ЛДП и виды депутатских карьер.
6. Депутатские кланы и их роль в политическом процессе.

Рекомендуемая литература

- Латышев И. А.* Правящая либерально-демократическая партия Японии и ее политика. М., 1967.
- Макаров А. А.* Политическая власть в Японии. М., 1988.
- Молодякова Э. В.* ЛДП — доминантная партия в условиях демократии // Япония: Свет и тени. М., 2008. С. 160–178.
- Павленко П. А.* Либерально-демократическая партия Японии в политической системе современной Японии (1955–2001). М., 2006.
- Панов А. Н.* Клан Хатояма. Портрет семьи на фоне истории Японии. М., 2010.
- Япония: Полвека правления либерал-демократов. М., 2010.
- Curtis Jerald.* Election Campaigning — Japanese style. Columbia University Pb., 1971.
- Fukui Haruhiro.* Party in Power: The Japanese Liberal-Democrats and Policy-Making. Australian National University Press, 1970.
- Сато Сэйдабуро, Мацудзаки Тэцухиса.* Дзиминто сэйкэн = Власть Либерально-демократической партии. Токио, 1986.
- Утида Кэндзо.* Хабацу = Фракции. Токио, 1983.

ОППОЗИЦИОННЫЕ ПАРТИИ В ПАРТИЙНО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ЯПОНИИ ПОСЛЕВОЕННОГО ПЕРИОДА

Поражение во Второй мировой войне, крайне тяжелая социально-экономическая ситуация, мероприятия оккупационных властей по демилитаризации и демократизации всей системы государственного устройства Японии стимулировали значительное повышение политической активности широких слоев населения страны, способствовали воссозданию политических партий, распущенных или устранившихся с политической сцены в предвоенное время и годы войны, а также формированию новых политических партий.

11.1. Социалистическая партия Японии, СПЯ (*Нихон сякайто*)

Создание Социалистической партии Японии было провозглашено на **учредительном съезде** 2 ноября 1945 г. СПЯ формировалась путем объединения представителей различных довоенных социал-демократических партий и групп.

Предшественниками партии стали Социал-демократическая партия (*Сямин*), выражавшая взгляды правой социал-демократии, центристская Японская рабоче-крестьянская партия (*Нитиро*), Рабоче-крестьянская партия (*Роното*), отражавшая взгляды левых социал-демократов, Японская крестьянская партия (*Нихон номинто*), близкая к правым социал-демократам.

Руководящую роль в создании СПЯ играли правые социалисты. Правое течение в партии представляли члены бывшей Социал-

демократической партии, старейшие деятели японской социал-демократии Судзуки Бундзи, Катаяма Тэцу, Мидзутани Тёсабуро, Нисио Суэхиро. Среди центристов наибольшим авторитетом пользовались Каваками Дзётаро, Коно Мицу, Асанума Инэдзиро. Левое крыло партии возглавляли Судзуки Мосабуро и Сасаки Кодзо, которые в довоенные годы выдвигали лозунг борьбы за социалистическую революцию в Японии. И все послевоенные годы левые социалисты постоянно отстаивали необходимость ориентации партии на принципы «научного социализма, марксизма-ленинизма».

Учредительный съезд принял программу, включавшую требования демократии, мира и социализма, а также план мероприятий по внешней и внутренней политике. Программа и план носили весьма общий характер, организационные и технические принципы, необходимые для их осуществления, выработаны не были. Реформы, начатые в Японии, во многом превосходили задачи, поставленные партией. Генеральным секретарем СПЯ съезд избрал Катаяма Тэцу.

Объединив различные течения социал-демократии, СПЯ с первого дня своей деятельности характеризовалась неоднородным составом, слабой организованностью, но главное — нередким отсутствием единой позиции по наиболее важным внутриполитическим проблемам. Основной акцент в деле создания массовой опоры партии руководство СПЯ сделало на работе с профсоюзами. Под руководством правого крыла партии в августе 1946 г. была образована Японская федерация профсоюзов (*Содомэй*), в которую вошли Всеяпонский союз моряков, Союз текстильщиков и ряд других профсоюзов общей численностью почти 900 тыс. членов. И в дальнейшем СПЯ в основном ориентировалась и опиралась на профсоюзное движение. Особо значимую роль сыграли связи партии с созданным в июле 1950 г. Генеральным советом профсоюзов Японии (*Сохё*), который уже в начальный период своей деятельности объединял 2,7 млн человек, т.е. более 50% членов профсоюзов страны.

1946 — начало 1947 гг. были ознаменованы массовыми выступлениями широких слоев населения, недовольных своим тяжелым социально-экономическим положением и требовавших ускоренной реализации демократических реформ. Опираясь на профсоюзы, Социалистическая партия выступила с привлекательными для населения лозунгами, организовывала крупномасштабные митинги и демонстрации. В результате росли популярность и авторитет СПЯ. На апрельских выборах 1947 г. в парламент партия получила 92 мандата, а на следующих выборах через год провела в парламент больше всех депутатов — 143, получив более 7 млн голосов избирателей. Впервые в истории Япо-

нии крупнейшей парламентской партией стала партия, выступавшая под социалистическими лозунгами.

Тем не менее СПЯ не получила большинства в парламенте и ей пришлось пойти на создание коалиции с Демократической партией. Однако пост главы правительства получил лидер социалистов Катаяма Тэцу, первый социалист среди премьер-министров. Правительству Катаяма Тэцу не удалось добиться сколь-либо заметного улучшения жизненных условий японского населения, его популярность постоянно падала, и оно вынуждено было уйти в отставку 10 февраля 1948 г.

Несмотря на краткий срок пребывания у власти, разногласия с партнерами по коалиции и не входившими в правительство левыми социалистами, результат деятельности правительства, возглавлявшегося премьером-социалистом, не был однозначно негативным. Активно применяя методы государственного регулирования, правительство Катаяма создавало условия для повышения прибыльности производства, что обеспечивало накопления, необходимые для расширенного воспроизводства, и в конечном итоге способствовало восстановлению экономики. Правительство повысило закупочные цены на рис, что позволило увеличить его производство и в известной степени смягчить продовольственные трудности.

В новом правительстве, которое возглавил лидер Демократической партии Асида Хитоси, социалисты получили 8 министерских постов. Участие Социалистической партии в правительстве, возглавляемом представителем буржуазной партии, привело к обострению фракционной борьбы в руководстве СПЯ. В июле 1948 г. ряд левых социалистов был исключен из партии. В декабре того же года они образовали партию под названием Рабоче-крестьянская партия (*Роното*) во главе с Курода Хисао.

Сотрудничество с Демократической партией, партийный раскол, осложнения в отношениях с профсоюзами серьезно ослабили позиции СПЯ. На парламентских выборах 1949 г. социалисты сумели провести в парламент лишь 48 депутатов.

Еще более серьезный раскол партии произошел в октябре 1951 г. Причиной послужили разногласия в отношении Сан-Францисского мирного договора, по которому Японии возвращался суверенитет, и заключенного одновременно с ним японо-американского «договора безопасности», предоставлявшего США право размещать свои войска в Японии. Левые социалисты выступили против ратификации обоих договоров. Они создали **Левую СПЯ** во главе с Судзуки Мосабуро. **Правую СПЯ**, поддержавшую оба договора, возглавил Каваками Дзётаро. Левую СПЯ поддерживало профсоюзное объединение Сохё, а Правую

СПЯ — созданный в апреле 1954 г. Всеяпонский конгресс профсоюзов (*Дзэнро*) в составе около 1 млн человек.

Обе партии **объединились через четыре года** раздельной деятельности. 13 октября 1955 г. состоялся XII объединительный съезд. Председателем был избран левый социалист Судзуки Мосабуро, Генеральным секретарем — Асанума Инэдзиро, представитель правоцентристской ориентации. На съезде была принята программа объединенной СПЯ, в которой ставились задачи усиления повседневной массовой борьбы трудящихся за экономические и политические права, за обеспечение большинства мест в парламенте и на этой основе проведения социалистических преобразований. На XIII съезде СПЯ в январе 1957 г. был провозглашен курс «на пересмотр или ликвидацию неравноправных договоров, включая японо-американский Договор безопасности.

Слияние двух партий не сопровождалось объединением профцентров Сохё и Дзэнро. Это стало одной из важных причин последовавшего в дальнейшем нового раскола социалистов.

В январе 1957 г. к объединенной СПЯ присоединилась Рабоче-крестьянская партия. Объединение социалистов позволило СПЯ увеличить свое представительство в парламенте. На майских выборах 1958 г. в палату представителей было избрано 166 депутатов. Партия прочно заняла место главной оппозиционной силы в стране.

Однако уже в январе 1960 г. состоялся учредительный съезд **Партии демократического социализма** (*Минсю сякайто*, *Минсято*), в которую перешло около 5% членов СПЯ. СПЯ лишилась 41 депутатского мандата в палате представителей и 18 — в палате советников. Однако на «самостоятельных» выборах в нижнюю палату летом 1960 г. ПДС смогла получить только 18 мест (8,8% голосов), а СПЯ — 145 мест. Фактически вновь произошло размежевание социалистов на основе идеологических расхождений.

С конца 1950-х — начала 1960-х годов японская экономика начинает развиваться быстрыми темпами. ЛДП совместно с ведущими представителями деловых кругов и государственной бюрократии умело использовали результаты послевоенных реформ для построения эффективной модели экономики, которая позволила за короткий срок вывести страну на второе место в мире по экономическому потенциалу и решить ряд существенных для населения социальных проблем.

В этой обстановке оппозиционная Социалистическая партия столкнулась с немалыми сложностями при выработке привлекательной для избирателей альтернативы выдвинутой ЛДП программы экономического и социального развития страны («План удвоения национального

дохода» — «план премьер-министра Икэда», «План экономического и социального развития на 1967–1970 гг.» — «план премьера Сато»).

Предпринятые руководством СПЯ попытки противопоставить правительственной программе **«Курс на проведение структурных реформ»** окончились неудачей. Курс был оторван от конкретной ситуации в экономике и представлял собой в большей степени теоретическое видение партий «трансформации капиталистического строя в социалистический». На первом этапе имелось в виду «ограничить всевластие монополий, на втором — создать демократическое коалиционное правительство переходного типа, на третьем — сформировать социалистическое правительство, которое национализирует все основные отрасли экономики и приступит к построению социалистического общества». Тем не менее XX съезд СПЯ в марте 1961 г. данный курс утвердил.

Одновременно руководство партии сконцентрировало усилия на мобилизации поддерживающих ее профсоюзов для проведения активной борьбы за повышение заработной платы и улучшение условий труда. Начали проводиться ежегодные **«весенние наступления»** трудящихся, а затем и **«осенние наступления»**, отличавшиеся большой массовостью — в них участвовало более 6 млн человек. В ходе «наступлений» в 1960–1970-е годы профсоюзам, как правило, удавалось добиваться удовлетворения своих требований, хотя не полностью и менее радикальных.

Значительное внимание СПЯ в тот период уделяла разворачиванию движения за мирный путь развития страны, за запрещение атомного и водородного оружия. В этой сфере деятельности позиции СПЯ пересекались и сталкивались с деятельностью КПЯ, которая также уделяла этим движениям приоритетное внимание. Борьба за лидерство между социалистами и коммунистами привела к расколу движения японских сторонников за мир. Руководство в Японском совете борьбы за запрещение атомной и водородной бомбы (*Гэнсуйкё*) перешло к сторонникам КПЯ, а СПЯ и Сохё сформировали новую организацию движения за запрещение ядерного оружия — Японский национальный конгресс борьбы за запрещение ядерного оружия (*Гэнсуйкин*), в которой их представители заняли руководящее положение.

Обе организации проводили массовые мероприятия, в том числе ежегодные международные конференции в городах Хиросима и Нагасаки, против американских баз на японской территории, против захода в японские порты американских атомных подводных лодок, за запрещение испытаний ядерного оружия и его полный запрет, за проведение Японией политики нейтралитета.

Ориентация партии на профсоюзное движение и движение за мир, против ядерного оружия не смогла компенсировать отсутствие конкретной программы действий по развитию страны, альтернативной той, которую проводила ЛДП. В этой связи СПЯ, оставаясь крупнейшей оппозиционной партией, тем не менее стала терять популярность среди избирателей.

На выборах в палату представителей 27 декабря 1969 г. кандидаты от СПЯ получили лишь 10 млн голосов, что позволило провести в парламент всего 90 депутатов, т.е. на 50 депутатов меньше, чем в предыдущем составе. Впоследствии партия несколько восстановила свои позиции в парламенте (в 1972 г. на выборах получила 118 мандатов, в 1976 г. — 123, в 1979 г. — 107).

На протяжении 1970-х годов в партии продолжились разногласия между различными группировками по вопросам идейно-теоретических позиций партии, ее организационной структуры (в партии сохранялись фракции), путей дальнейшей политической борьбы, включая выбор союзников среди других оппозиционных партий — КПЯ, ПДС, Комэйто. В результате на съездах СПЯ многие актуальные проблемы, по которым не было единства внутри партии, не вносились в повестку дня или обсуждались поверхностно.

Тем не менее выход «несогласных» из руководства партии продолжался. В 1977 г. группа правых социалистов во главе с видным деятелем партии Эда Сабуро, отколовшись от СПЯ, сформировала новую партию — **Социал-демократический союз (СДС)**, ориентировавшуюся на идеологические установки западноевропейской социал-демократии. Однако на выборах в палату представителей партия получила лишь 1% голосов (3 депутатских места).

В 1980-е годы СПЯ выступала за сокращение налогов, улучшение народного благосостояния, против ядерных вооружений и пересмотра конституции страны. По ряду направлений, прежде всего касающихся борьбы за мир, социалисты действовали совместно с Коммунистической партией, но все же предпочитали выступать самостоятельно или в сотрудничестве с *Сохэ*.

После очередных неудачных для партии парламентских выборов (в палату советников в 1983 г.) произошла смена партийного руководства. Председателем СПЯ был избран Исибаси Масаси, который выдвинул лозунг создания «**новой Соцпартии**». Имелось в виду, что партия должна активнее заниматься актуальными проблемами внутренней жизни страны, разрабатывать альтернативные конструктивные программы решения наиболее острых проблем, волнующих население

страны, решительнее отстаивать его интересы. Исибаси Масаси стал одним из авторов партийной концепции **«невооруженного нейтралитета»**, по которой предусматривались отказ Японии от военного союза с США, постепенная ликвидация «сил самообороны», провозглашение политики неприсоединения нейтралитета.

Однако в партии вновь проявились противоречия относительно того, какой должна быть «новая СПЯ» в идейно-теоретическом плане — «защищающей прежде всего интересы рабочего класса» или ориентированной на широкий спектр слоев населения и не отвергающей полностью систему рыночной экономики. Не было единства во взглядах на то, как оценивать «реальный социализм в СССР и других социалистических странах».

Все же партии удалось в январе 1986 г. на 50-м съезде утвердить «Новую декларацию», которая заменила все прежние программные документы СПЯ. В **«Новой декларации»** был определен путь, по которому согласно идеям партии можно построить в Японии социализм. Этот путь представляется в виде «непрерывных социальных реформ». Конкретно ставится задача добиваться большей степени обобществления и плановости экономики, повышения эффективности рыночного механизма, устранять негативные аспекты его функционирования, а также обеспечивать развитие экономики в направлении улучшения жизни народа. Иными словами, речь идет о построении модели некой «смешанной экономики».

В соответствии с декларацией СПЯ была намерена прийти к власти при опоре «на весь трудящийся народ», являясь «общенародной партией, открытой для всех людей», и на основе сотрудничества с любой политической партией, в том числе с целью совместного формирования правительства. В декларации были сохранены традиционные для партии задачи борьбы за обеспечение мира, защиту послевоенных демократических институтов и их развитие, реализацию «принципов неприсоединения, нейтралитета, невооружения».

Однако принятие декларации не спасло партию от серьезного поражения на выборах в палату представителей в июле 1986 г. СПЯ потеряла 27 мест в нижней палате (было 118, стало 86). Это послужило причиной смены партийного руководства. На съезде в сентябре 1986 г. председателем СПЯ была избрана Дои Такако.

Новое руководство попыталось на основе «Новой декларации» разработать конкретный курс действий. В ноябре 1987 г. СПЯ выдвинула собственную программу социально-экономического развития страны. Критика в нем капиталистической модели экономики по сравнению

с прежними документами партии была смягчена. Однако предложенные решения социально-экономических проблем не встретили сколько-либо серьезной поддержки японской общественности.

В конце 1980-х — начале 1990-х годов социалисты, оставаясь второй после либерал-демократов политической силой, попытались освободиться от восприятия партии в качестве «вечно оппозиционной» и стать реалистичной, способной продемонстрировать возможность управлять страной. Разработка социалистами новых ориентиров в своей политике совпала с коренной реорганизацией профсоюзного движения. В ноябре 1987 г. была создана **Всеяпонская федерация профсоюзов работников частных компаний (Рэнго)**. Этому предшествовал самороспуск Всеяпонской конфедерации труда (*Домэй*), а затем в ноябре 1989 г. состоялся последний съезд Генерального совета профсоюзов (*Сохё*). После этого профсоюзами, входившими в Сохё и Рэнго, была учреждена Японская конфедерация профсоюзов (*Рэнго*), в которую вошли профсоюзы работников частных предприятий и профсоюзы работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений.

Новый профцентр поставил задачу добиваться не столько повышения зарплат, что превалировало в деятельности его предшественников, сколько настаивать на улучшении условий жизни трудовых слоев населения. Для достижения этой цели на первое место выдвигались не такие формы воздействия, как забастовки, демонстрации, «весенние» и «осенние» наступления, а переговорно-консультационные методы достижения договоренностей между работниками и предпринимателями. Хотя забастовочная борьба в принципе не отвергалась, новый профцентр взял курс на достижение согласия «на основе паритета рабочих и предпринимателей», а не на конфронтацию «между трудом и капиталом».

Профцентр стал крупнейшим в истории японского профсоюзного движения объединением (около 8 млн членов, почти $\frac{2}{3}$ всех членов профсоюзов страны). С образованием нового профцентра разрушились прежние отношения профсоюзов с партиями, когда Сохё поддерживал СПЯ, а Домэй — ПДС. Такая перестройка профсоюзного движения серьезно осложнила деятельность СПЯ, ограничила ее возможности в парламентской деятельности опереться на значительный электорат. На выборах в палату представителей летом 1993 г. СПЯ смогла провести только 70 депутатов.

Кризис Социалистической партии, стоявшей, несмотря на сильное влияние правого крыла, в целом на позициях социалистических, а не социал-реформаторских идей, близких к идеологии западноевропейской социал-демократии, был предопределен **радикальными изменениями социально-классовой структуры японского общества** в результате

превращения Японии в экономически и социально высокоразвитое государство. Сократилась численность традиционного «пролетарского ядра» рабочего класса, на первое место выдвинулись торгово-конторские работники, возросло число сельскохозяйственных рабочих. Одновременно выросли численность и удельный вес новых средних слоев — менеджеров, профессионально-технических специалистов, администраторов, некоторых групп интеллигенции. Подавляющее большинство японских граждан стало причислять себя к **«средним слоям населения»**, которые получили определенные блага от экономического подъема страны и были заинтересованы в сохранении достигнутого уровня благополучия и социальной защищенности.

Это не означает отсутствия в японском обществе противоречий, связанных с различиями в интересах классов и социальных групп, в статусе отдельных личностей, в том числе с уровнем материального достатка, с продолжительностью и интенсивностью труда наемных работников, с возможностью получения жилья, высшего образования. В этой связи ниша для деятельности политических партий социально-демократической направленности остается достаточно значительной.

11.2. Коммунистическая партия Японии, КПЯ

(Нихон кёсанто)

Коммунистическая партия Японии со дня своего создания 15 июля 1922 г. действовала в подполье.

10 октября 1945 г. по указанию оккупационных властей из тюрем были освобождены политические заключенные, в том числе коммунисты. Коммунистическая партия впервые получила возможность легальной деятельности. 20 октября легально стала издаваться партийная газета **«Акахата» («Красное знамя»)**, с февраля 1946 г. — журнал **«Дзэнъ-эй» («Авангард»)**.

1 декабря 1945 г. состоялся IV съезд КПЯ — первый легальный съезд японских коммунистов, на котором были приняты программа действий и устав партии. Генеральным секретарем стал видный деятель партии Токуда Кюити. Программа, принятая IV съездом, а затем дополненная решениями V съезда (26 февраля 1946 г.), отличалась конкретикой и радикализмом. В ней содержались требования строгого соблюдения положений Потсдамской декларации, ликвидации монархического строя и помещичьего землевладения с передачей земли крестьянам, предоставления полной свободы слова, собраний, вероисповедания.

Развернув активную деятельность на основе программных лозунгов, а также проводя интенсивную работу среди широких слоев насе-

ления с призывами бороться против увольнений, за увеличение заработной платы, обеспечение продовольствием, партия довольно быстро завоевала немалый авторитет в профсоюзах, крестьянских организациях, женских, молодежных, студенческих объединениях, среди интеллигенции. На первых парламентских выборах 10 апреля 1946 г. КПЯ получила более 2 млн голосов и смогла добиться избрания пяти своих депутатов. На январских выборах 1949 г. кандидаты КПЯ получили 3 млн голосов, что позволило партии провести в нижнюю палату 35 депутатов. Численность партии превысила 200 тыс. человек.

По инициативе компартии в августе 1946 г. был создан Всеяпонский конгресс производственных профсоюзов (*Самбэцу кайги*), объединивший более 1,5 млн членов различных отраслевых профсоюзов.

Поскольку почти одновременно была образована ориентированная на СПЯ Японская федерация профсоюзов (*Содомэй*), произошло размежевание профсоюзного движения на два основных течения, занявших позиции по основным вопросам своей деятельности в соответствии с установками партий, на которые они ориентировались. Дальнейшее развитие профсоюзного движения, оказывавшего немалое влияние на ход внутривнутриполитической борьбы в стране, на протяжении более 40 лет во многом определялось взаимоотношениями двух течений.

1946 и 1947 гг. были отмечены многими массовыми выступлениями широких слоев населения во главе с СПЯ и КПЯ и профсоюзами с требованиями обеспечить хотя бы минимальный прожиточный минимум, надлежащие условия труда. Однако даже в период наивысшей активности населения коммунистам и социалистам не удавалось договариваться о единстве действий в связи с идейными расхождениями. Отсутствие скоординированности, общности действий двух левых партий характеризовало картину внутривнутриполитической борьбы в стране на протяжении практически всего послевоенного периода. Примеры сотрудничества, совместных выступлений носили нечастый и непродолжительный характер. Это объяснялось не только разногласиями по теоретическим вопросам, связанным с принципами и методами «построения социализма» в Японии, но и тем, что обе партии во многом ориентировались на одни и те же слои и группы населения.

Рост авторитета и влияния КПЯ в первый послевоенный период вызвал обеспокоенность в японских правящих кругах и в руководстве американских оккупационных властей. Компартия воспринималась ими в качестве «руки Москвы», что было особо непереносимо в связи со все более обострившимся советско-американским противостоянием, вылившимся в начало эпохи холодной войны.

После начала в июне 1950 г. войны в Корее Штаб оккупационных войск издал директиву об отстранении от политической деятельности 24 членов ЦК КПЯ, а также о запрещении газеты «Акахата» и других печатных органов компартии, а затем последовала директива об увольнении коммунистов и сочувствующих им лиц из учреждений печати и радио. Началась так называемая «чистка красных», в ходе которой члены КПЯ увольнялись не только из органов СМИ, но из государственных и муниципальных учреждений и даже частных предприятий.

Тяжелое положение компартии усугублялось «рекомендациями» в ее адрес со стороны Коминформа — международного органа коммунистических партий, которые ориентировали руководство КПЯ на «борьбу за независимость Японии» и «скорейший вывод американских войск». В результате в партии в октябре 1951 г. произошел раскол на сторонников легальных методов борьбы во главе с Носака Сандзо и приверженцев «насильственных мер» в целях осуществления «национально-освободительной демократической революции».

В руководстве партии верх взяли приверженцы Генерального секретаря ЦК КПЯ Токуда Кюити, которые приняли «Программу 1951 года», разработанную после консультаций в Пекине, а затем и в Москве. По сути в программе речь шла о применении китайского опыта «народной войны» в японских условиях. Компартия начала проводить так называемый «военный курс», который хотя и не вылился в конкретные радикальные действия, но тем не менее привел к резкому падению авторитета партии, к утрате влияния в профсоюзном движении, к распространению негативного восприятия КПЯ в широких слоях населения, от которого коммунистам долгие годы не удавалось избавиться. На парламентских выборах в октябре 1952 г. компартия не получила ни одного мандата.

Только в июле 1955 г. на VI Национальной конференции КПЯ были признаны допущенные ошибки в стратегии и тактике партии как «**крайне левый авантюризм**», приняты меры к ликвидации раскола, к восстановлению деятельности партийных организаций. Генеральным секретарем партии был избран Носака Сандзо.

Однако разногласия в партии сохранялись. Они проявились и на проходившем в июле-августе 1958 г. VII съезде КПЯ и касались оценок характера японского капитализма и его роли в японо-американском военно-политическом союзе. В принятой съездом «Хартии коммунистической партии Японии» отмечалось, что «господствующими силами в Японии являются американский империализм и находящийся с ним в союзе и подчиненный ему японский монополистический капитал»,

и потому следует развернуть борьбу «против двух сил: американского империализма и японского монополистического капитала».

Эти теоретические установки были повторены в решениях VIII съезда КПЯ в июле 1961 г. При этом было дополнительно разъяснено, что **«предстоящая революция в Японии будет новой демократической революцией. ...Революция неизбежно должна будет из революции, главные задачи которой состоят в достижении независимости и демократии, непрерывно перерастать в революцию социалистическую».**

Партия начала активно выступать за отмену японо-американского «договора безопасности», за вывод всех американских войск с японской территории, за проведение страной политики нейтралитета. В этом ее установки совпадали с курсом СПЯ, что позволяло обеим партиям действовать если не совместно, то параллельно, в одном направлении. В результате КПЯ и СПЯ выступили солидарно против подписания нового японо-американского «договора безопасности», что привело весной-летом 1960 г. к разворачиванию беспрецедентного в послевоенное время по накалу и масштабам протестного движения. Несмотря на то что договор был подписан и ратифицирован, события первой половины 1960 г. продемонстрировали решительный настрой широких масс населения в пользу мирного, демократического, суверенного развития страны.

Удачным стало сотрудничество КПЯ и СПЯ при выдвижении единого кандидата на выборы мэра Токио в 1967 г. Впервые в истории Японии левые партии добились избрания главой столичной администрации своего представителя, приверженца либеральных взглядов — Минобэ Рёкити.

КПЯ постепенно восстанавливала свое представительство в парламенте, хотя этот процесс и шел с трудом. На парламентских выборах в октябре 1960 г. в нижнюю палату было избрано только 2 депутата-коммуниста, в ноябре 1963 г. — 5 коммунистов, партия получила 4% голосов избирателей.

В начале 1960-х годов руководство компартии Японии находилось под влиянием Коммунистической партии Китая, которая все решительнее выступала против «ревизионистского курса» Коммунистической партии Советского Союза. Это сказалось и на отношении советского руководства к КПЯ, которое поддержало группировку Сига Ёсио, выступившую против крена партии в сторону КПК. Группировка Сига Ёсио была исключена из партии, отношения между КПЯ и КПСС были практически прерваны.

Однако по мере того, как КПК стала оказывать все большее давление на японских коммунистов, критикуя их за «увлеченность парла-

ментской деятельностью», за отказ выступить единым фронтом против СССР и США, руководство компартии начало дистанцироваться от Пекина. Был взят **курс на «независимость и самостоятельность»** партии, под которым подразумевалась ее равноудаленность от КПК и КПСС.

Весной 1968 г. были формально нормализованы отношения между КПК и КПСС. Москва отказалась от поддержки группировки Сига Ёсио. Однако заметного развития межпартийные связи не получили. Руководство КПЯ выступило против ввода советских войск в Чехословакию летом 1968 г. и подавление попыток чехословацкого руководства построить «социализм с человеческим лицом». И в дальнейшем КПЯ высказывала свое несогласие с тем, как осуществляется построение социализма в СССР.

Курс партии на «самостоятельность и независимость», а также перенос акцента деятельности на социальную проблематику и конкретные интересы широких слоев населения, способствовали повышению влияния партии в политической жизни страны. В результате КПЯ добилась впечатляющих успехов на парламентских выборах в декабре 1972 г. в палату представителей, получив 5,5 млн голосов и обеспечив 38 депутатских мест. А на выборах в палату советников в июле 1974 г. компартия добилась удвоения числа своих депутатов, доведя их до 20. Численность партии достигла 400 тыс. человек, а тираж газеты «Акаха-та» превысил 3 млн экземпляров.

Были внесены коррективы и в теоретическую программу партии по экономическим вопросам. КПЯ разъяснила, что выступая за реформы в рамках экономической демократии, она имеет в виду их осуществление «в рамках капитализма» и не планирует проведение «всеобщей национализации».

Японские коммунисты отмежевались от каких-либо насильственных действий. В 1976 г. на внеочередном съезде КПЯ из программы и устава партии были исключены упоминания о «диктатуре пролетариата», термин «марксизм-ленинизм» в качестве идеологической основы КПЯ был заменен на **«научный социализм»**.

Продолжая модернизировать свои принципиальные установки, в 1985 г. КПЯ внесла новые изменения в партийную программу. Было изъято положение об «углублении общего кризиса капитализма». Особо отмечена позиция в защиту права наций на самоопределение и по противодействию «любому посягательству на него со стороны империализма и гегемонизма (под империализмом имелись в виду США, под гегемонизмом — СССР и Китай).

Максимального представительства в выборных органах КПЯ достигла во второй половине 80-х годов XX в. В обеих палатах парламента

партия имела по 30 депутатов. На муниципальных выборах 1987 г. партия обеспечила избрание в местные органы власти почти 4 тысяч своих представителей.

Если на левом крыле внутривнутриполитической сцены Японии находились Социалистическая и Коммунистическая партии, то в 60-е годы XX века появились центристские партии — Партия демократического социализма, Комэйто и Новый либеральный клуб.

11.3. Партия демократического социализма, ПДС (*Минсю сякайто, сокр. Минсято*)

Партия демократического социализма была создана в январе 1960 г. группой вышедших из социалистической партии представителей правого крыла СПЯ во главе с Нисио Суэхиро, который и стал первым председателем новой партии. Генеральным секретарем был избран Сонэ Эки.

Частичный раскол СПЯ сопровождался и переориентацией части профсоюзного движения с Социалистической партии на Партию демократического социализма. На сторону ПДС перешли в том числе такие профобъединения, как Всеяпонский совет профсоюзов (*Дзэнро*), на основе которого в 1962 г. было создано новое объединение — Всеяпонский конгресс федерации труда (*Домэй кайги*), Японская федерация труда (*Содомэй*), Новый конгресс производственных профсоюзов (*Синсанбэцу*).

В результате раскола СПЯ лишилась в парламенте 41 мандата в палате представителей и 18 — в палате советников, которые перешли к ПДС. В целом в ПДС перешло около 5% членов СПЯ.

Принятая на IV съезде партии в январе 1962 г. программа ПДС подчеркивала **ориентацию на «средний класс производителей»**, т.е. на инженеров, техников, служащих и рабочих, которые в новых условиях развития рыночной экономики начинают контролировать процесс производства, становятся «совладельцами» предприятий и «участвуют в прибылях». По мнению партии, в Японии «капитализм превращается в народный капитализм». При этом растёт роль государства, которое регулирует экономику и перераспределяет доходы в пользу трудящихся, ограничивая претензии владельцев крупных капиталов.

Выдвинув лозунги превращения всей японской нации «в средний класс» и создания **«государства всеобщего благоденствия»**, ПДС исходила из того, что в таком государстве будет покончено с безработицей, улучшится социальное обеспечение, повысится минимальный доход

на каждого трудящегося, возрастет участие рабочих в управлении производством. Достижение этих целей, по мнению руководства партии, будет осуществляться на основе **«сотрудничества труда и капитала»** при руководящей роли государства. В этой связи в программе ПДС содержался призыв к профсоюзам не заниматься политической борьбой, ограничивать экономические требования и не увлекаться массовыми выступлениями. Что касается внешней политики, то в программных документах партии отмечалась необходимость «принять минимальные меры» по обороне страны и «не настаивать на немедленной безоговорочной денонсации японо-американского договора безопасности».

Программные установки партии свидетельствовали об их известной близости к идеологической платформе Либерально-демократической партии. Не случайно в уставе ПДС была определена главная цель партии — стать второй правящей партией Японии по типу английских лейбористов.

В практической деятельности ПДС по многим принципиальным вопросам внутренней проблематики страны **стала оппонентом Социалистической партии**, призывая СПЯ и Сохё «отказаться от тактики внепарламентской борьбы и как можно скорее вернуться в лоно парламентаризма». Одновременно съезды ПДС высказывались за сотрудничество партии с ЛДП по ряду направлений.

На первом «самостоятельном» участии в парламентских выборах в ноябре 1960 г. партия смогла провести в палату представителей только 17 депутатов. Наивысшего представительства в нижней палате парламента ПДС добилась по итогам выборов в 1983 г. — 39 мандатов (4 млн голосов избирателей). Однако, как правило, представительство партии в нижней палате держалось в среднем на уровне 30 депутатов, а в верхней палате стабилизировалось на уровне 10–12 депутатских мест.

В 70-е годы XX в. руководство ПДС активно шло на поддержку либерал-демократов по ряду важных проблем, обсуждавшихся в парламенте, на блокирование с правящей партией на выборах в местные органы самоуправления, препятствовало налаживанию совместных действий находившегося под политическим контролем ПДС профобъединения Домэй с ориентировавшимся на СПЯ профобъединением Сохё, чем снижало эффективность движения широких слоев японских трудящихся за улучшение условий труда, повышение зарплаты, расширение социальных гарантий.

В 80-е годы XX в. руководство ПДС на фоне снижения представительства ЛДП в парламенте начало проработку вариантов возможного **сотрудничества с правящей партией с целью создания коалиционного правитель-**

ства ЛДП и ПДС. Чтобы облегчить блокирование с ЛДП, Генеральный секретарь ПДС С. Цукамото предложил «изучить вопрос об изменении названия партии», т.е. снять название «социализм». Председатель партии Сасаки Рёсаку высказался за создание в парламенте совместного с ЛДП комитета для регулярных политических консультаций по таким вопросам, как сокращение государственных расходов, административно-финансовая реформа, оборона. Однако либерал-демократы на столь далеко идущее сотрудничество с ПДС тогда не пошли.

Тем не менее руководство ПДС не оставило попыток создать «консервативно-центристскую коалицию». На съезде партии в апреле 1984 г. председатель ПДС Р. Сасаки выдвинул идею коалиции с ЛДП. Следует отметить, что председатель ПДС Сасаки Рёсаку пропагандировал идею «коалиции консерваторов и реформистов» начиная с 1970 г., считая возможной коалицию партии с ЛДП. Одновременно наблюдалось сближение позиций ПДС по внутри- и внешнеполитическим проблемам с курсом, проводимым правительством ЛДП.

Однако именно курс руководства ПДС на взаимодействие и даже сотрудничество с ЛДП создал среди японских избирателей представление о партии как о «вспомогательной организации правящей партии» и препятствовал завоеванию ПДС более значительных и влиятельных позиций в политической жизни страны.

11.4. Партия чистой политики (Комэйто)

Партия чистой политики (Комэйто) была создана в качестве политической организации массового религиозного буддийского общества Сока Гаккай (Общество по установлению ценностей) 17 ноября 1964 г.

Основной социальной опорой партии стали средние и малоимущие слои городского населения, включая не объединенных в профсоюзы рабочих, кустарей, мелких лавочников, конторских служащих. Комэйто поставила задачу установить в Японии «справедливое общество», не похожее ни на капитализм, ни на социализм, «**общество третьей цивилизации**», или «неосоциалистическое».

С самого начала своей деятельности партия противопоставила себя левым партиям — СПЯ и КПЯ, хотя по ряду внутриполитических проблем придерживалась сходных с ними позиций. Одновременно Комэйто шла на взаимодействие с правящей Либерально-демократической партией. Руководство партии, ориентируясь и опираясь на поддержку членов Сока Гаккай, позиционировало Комэйто как партию, защищающую интересы «маленького человека», его политические и социаль-

ные права. Среди партийных лозунгов были борьба с нищетой и коррупцией, помощь мелким и средним предпринимателям, разрешение жилищной проблемы, стабилизация цен, защита окружающей среды. Комэйто в программных документах исходила из того, что повышение народного благосостояния требует предоставления каждому человеку гарантий права на частную собственность, свободу частной инициативы при неременном сочетании рыночной структуры с демократией, а также «участием в принятии решений».

Партия выступала **против пересмотра конституции**, включая статью 9, провозглашавшую отказ от войны как средства национальной политики. Был выдвинут план поэтапной ликвидации американских военных баз на японской территории и пересмотр «договора безопасности» с США.

В 1967 г. Комэйто впервые участвовала в парламентских выборах и добилась избрания в палату представителей 25 депутатов, что являлось серьезным успехом партии на первых для нее таких выборах. Динамичное начало деятельности Комэйто объяснялось поддержкой партии членами Сока гаккай, которых насчитывалось более 10 млн человек, а также привлекательными для многих избирателей лозунгами. Кроме того, партия уделяла большое внимание организационной работе, деятельности низовых организаций на основе жесткой дисциплины и активной деятельности партийных функционеров.

Руководство партии в качестве основного курса Комэйто провозгласило **«политику среднего пути»**. Президент общества Сока гаккай Икэда Дайсаку охарактеризовал этот путь как «модель английского типа», а председатель партии Цудзи Такэхиса подчеркивал стремление Комэйто создать общество, основанное на «доверии и гармонии между различными классами, между капиталистами и рабочими». В 1976 г. Комэйто выступила с программой под названием **«Всеобщий план создания достойного и жизнеспособного общества благосостояния»**.

В 60-е годы XX в. в результате быстрого роста японской экономики и повышения в результате этого жизненного уровня населения в Японии довольно широко распространяются идеи «народного государства», «классового мира и сотрудничества между трудом и капиталом на основе особого национального японского капитализма». Программные установки Комэйто, как и ПДС, в значительной степени отвечали подобным настроениям, охватывавшим все большее число японских избирателей, что позволяло партии наращивать свое представительство в парламенте и в местных органах власти. Уже в 1969 г. Комэйто почти удвоила число своих депутатов в палате представителей, получив 5 млн голосов.

Вместе с тем жесткая конкуренция со стороны во многом аналогичной по лозунгам Партии демократического социализма, а также СПЯ, непоследовательность партийного руководства в выборе политических союзников нередко приводили к не столь успешным результатам Комэйто на парламентских выборах, к сокращению представительства в обеих палатах высшего законодательного органа страны.

Выступая с близких или схожих позиций по значительному количеству социально-экономических проблем, Комэйто и ПДС неоднократно пытались найти формулу практического взаимодействия. В 1977 г. они совместно разработали политическую платформу **«коалиции партий среднего пути»**. Одновременно руководители этих партий искали союзников в правящей ЛДП, в том числе пошли на блокирование с либерал-демократами на выборах в органы местного самоуправления.

В программных документах партии к XV съезду (1978 г.) и в публичных заявлениях партийных лидеров появились формулировки, рассчитанные на сближение позиций Комэйто с позицией ЛДП по вопросам, связанным с проблемой японо-американского «договора безопасности», перевооружением Японии. Это было благожелательно встречено руководством ЛДП.

Обосновывая свою позицию по этим вопросам, руководство Комэйто стало заявлять о том, что для отказа от японо-американского «договора безопасности» «необходимо изменение международной обстановки», а «силы самообороны» должны сохраняться до тех пор, пока не появятся условия для проведения политики «полного нейтралитета». Однако поскольку партия опиралась на общественно-религиозную организацию Сока гаккай, члены которой в подавляющем большинстве были приверженцами пацифистских взглядов, руководству Комэйто приходилось регулярно принимать документы с призывами «вести борьбу за мир, за прекращение гонки вооружений, против превращения Японии в мощную военную державу, против пересмотра мирных статей конституции страны».

Давая понять либерал-демократам о заинтересованности в сотрудничестве при определенных условиях с правящей партией, Комэйто одновременно пыталась разыгрывать и «оппозиционную карту». В конце 1979 г. Комэйто и ПДС заключили соглашение о платформе коалиционного правительства, в котором зафиксировали общую цель — положить конец однопартийному господству ЛДП, заявили о неприемлемости для двух партий коалиции с либерал-демократами, но не отвергали сотрудничество с определенными группами консерваторов.

Противоречивая позиция Комэйто в отношении политических союзников партии вносила дезориентацию в ряды ее сторонников. В свя-

зи с этим периодически руководство Комэйто вынуждено было заявлять о «самостоятельности» партии, об отказе от идеи коалиции с ПДС, о «конфронтации» с правительством либерал-демократов. Такой курс был принят партией на XX съезде в декабре 1982 г.

Во второй половине 90-х годов XX в. руководство Комэйто предприняло действия, направленные на то, чтобы избавиться от имиджа партии, не просто тесно связанной с Сока гаккай, но и получающей указания относительно курса партийной деятельности от руководства этой общественно-религиозной организации. Были повторены сделанные еще в 1970 г., заверения о том, что партия проводит «четкую линию отделения политики от религии», ставит цель превращения в «общенациональную партию». Однако указанные меры дали весьма скромные результаты, и в глазах широкой общественности Комэйто продолжала ассоциироваться с Сока гаккай.

11.5. Социал-демократический союз, СДС *(Сякай минсю рэнго)*

В марте 1978 г. группа правых социалистов, отколовшись от СПЯ, провела учредительный съезд и создала Социал-демократический союз, который хотя и не получил названия «партия» в силу малочисленности состава, тем не менее формально стал еще одной партией «социалистической ориентации». На съезде председателем СДС был избран Дэн Хидэо. Идеино-теоретические документы партии разрабатывались одним из видных деятелей социалистического движения Японии — Эда Сабуро.

Выступая против «радикализма» левых социалистов, основатели СДС подчеркивали необходимость изменения «капиталистического общества путем постепенных реформ, непрерывно наращивая их шаг за шагом». При этом они не ставили задачу добиваться ликвидации капиталистической собственности, полагали, что национализация должна быть ограничена «минимально необходимыми пределами», и на первый план выдвигали принцип «участия рабочих в управлении предпринимателями». Хотя теоретические установки СДС были во многом сходны с программными документами Партии демократического социализма, руководители Союза считали эту партию «соглашательской», «помощницей либерал-демократов» и настаивали на «принципиальных отличиях» СДС от ПДС.

Социал-демократический союз не пользовался сколько-нибудь видимым влиянием в японском обществе, не имел опоры в обществен-

ных организациях, пытался ориентироваться на тех избирателей, которые не поддерживали ни одну из партий «левого крыла».

Расчет лидеров Социал-демократического союза состоял в том, что при благоприятном стечении обстоятельств, т.е. в результате парламентских выборов, может появиться возможность создания правительственной коалиции в составе СПЯ—СДС—Комэйто—ПДС. Однако каких-либо успехов на парламентских выборах СДС не демонстрировал. За его кандидатов голосовало менее 1% избирателей, и его представительство в нижней палате не превышало четырех депутатов (по итогам выборов в 1986 г.).

11.6. Новый либеральный клуб (*Син дзию курабу*)

Политическая партия Новый либеральный клуб была создана в 1977 г. практически одновременно с Социал-демократическим союзом и по той же схеме. Небольшая группа вышедших из Либерально-демократической партии политиков во главе с Коно Ёхэй выступила за создание в Японии второй крупной консервативной партии с тем, чтобы «предоставить избирателям альтернативу выбора» и оттянуть значительную часть электората от левых и центристских партий.

Попытка привлечь на свою сторону видных членов ЛДП и заинтересовать своей программой, которая мало чем отличалась от политических установок правящей партии, какого-либо серьезного успеха не имела, и партия не смогла занять заметное, устойчивое положение в политической жизни страны.

Демонстрируя на первом этапе своей деятельности определенную оппозиционность ЛДП, Новый либеральный клуб пошел на создание в сентябре 1981 г. в палате представителей парламентской группировки, объединившей депутатов от НЛК и Социал-демократического союза, общей численностью 13 депутатов. Эта группировка, получившая название **Новый либеральный союз** (*Синдзирэн*), просуществовала недолго, так как позиции партий по ряду принципиальных вопросов расходились. Так, НЛК выступала в поддержку японо-американского «договора безопасности», а СДС — против него.

НЛК сохранял тесные связи с либерал-демократами и часто поддерживал правящую партию при голосовании в парламенте по важным законопроектам. В декабре 1983 г. НЛК и ЛДП заключили политическое соглашение о сотрудничестве, в результате чего в палате представителей был создан Национальный союз ЛДП и НЛК — единая парламентская фракция двух партий, что позволило консерваторам обеспечить в нижней палате относительно устойчивое большинство. В ответ на

поддержку со стороны НЛК либерал-демократы пошли на включение в правительство представителя партии, предоставив ему пост министра по делам органов местного самоуправления. Таким образом, была создана так называемая **«консервативно-консервативная правительственная коалиция»**.

В конечном итоге 15 августа 1986 г. съезд НЛК принял решение о самороспуске партии. По договоренности с руководством ЛДП большинство членов НЛК «вернулось» в ряды правящей партии. Часть несогласных с таким решением, около 800 человек, в январе 1987 г. создала новую политическую организацию — **Прогрессивную партию (Симпто)**.

Таким образом, НЛК — партия, отмежевывавшаяся от ЛДП под лозунгом «обеспечения нового консерватизма», но по существу исповедовавшая идеологию либерал-демократов, просуществовав десятилетие, вернулась в лагерь «последовательных консерваторов».

Контрольные вопросы

1. Принципиальные расхождения в японской Социалистической партии по вопросам теории и практики применения социалистической теории в Японии.
2. Радикализм и «оппортунизм» в программных документах и практической деятельности Коммунистической партии Японии.
3. Основы теоретической и практической деятельности партий «среднего пути».
4. Перестройка деятельности оппозиционных политических партий в связи с ростом экономического благосостояния и серьезного увеличения численности среднего класса.

Рекомендуемая литература

- Державин И. К.* Сока Гаккай-Комэйто. (Религиозно-политическое движение в послевоенной Японии). М., 1972.
- Еремин В. Н.* Политическая система современного японского общества. М., 1992.
- Коваленко И. И.* Коммунистическая партия Японии. М., 1987.
- Макаров А. А.* Политическая власть в Японии. М., 1988.
- Подпалова Г. И.* Правая социал-демократия в Японии (1960–1980). М., 1981.
- Подпалова Г. И.* Социалистическая партия Японии (1945–1972). М., 1975.
- Сенаторов А. И.* Политические партии Японии: Сравнительный анализ программ, организации и парламентской деятельности. М., 1995.
- Hrebenar Ronald J. et. al.* Japan's New Party System. Westview Press, 2000.
- Alan Ware.* Political Parties and Party Systems. Oxford University Press, 1996.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ЯПОНИИ В ПОСТБИПОЛЯРНЫЙ ПЕРИОД

12.1. Деятельность семипартийной коалиции и ее итоги

Происшедший в 1990 г. крах на Токийской фондовой бирже означал 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 так называемое Плазское соглашение 1985 г., принятое на совещании министров финансов ведущих капиталистических стран. В результате отхода от жесткой привязки иены к доллару произошло стремительное подорожание курса японской валюты по отношению 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 страны в 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 черты, свидетельствующие о серьезных изменениях модели экономического роста. Кроме того, в социальной сфере влияние стали оказывать демографические сдвиги, выразившиеся в старении населения и становлении «малодетного общества». В связи с проводившейся японскими корпорациями с начала 1990-х годов политикой реструктуризации, предполагавшей отказ от системы «пожизненного найма», в японском обществе проявился феномен так называемого «потерянного поколения»: целое поколение молодежи, получив в 1990-е годы 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 характеризоваться новыми угрозами, 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 выдвижению способных лидеров, могущих повести за собой партийные массы, отсутствием процесса смены поколений в руководстве партии, неспособность 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.

Новые тенденции проявились в форме коренного переформатирования 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 внятных 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). На первых же 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 привело в декабре 1992 г. к ее 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. Неожиданным образом вотум поддержали 39 депутатов ЛДП, в том числе 34 члена групп-

пы 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, таким образом, 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.

Основными проблемами семипартийной коалиции с первых дней ее работы явились разнородный 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 (подробнее 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 усложняло и то, что И. Одзава приступил к формированию новой партии Кайсин, которая включила бы в себя все силы коалиции, кроме СПЯ. Узнав об этом, социалисты вышли из коалиции и вступили в переговоры о сотрудничестве со своими некогда закла-

тыми врагами — ЛДП. Вместе с СПЯ коалицию покинула и Сакигаэкэ. В результате исход правления коалиции без ЛДП, лишившейся большинства в нижней палате, был предreshен. 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 Сакигаэкэ, 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 явилось **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), была отнюдь не предопределена 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. Одзава, демонстративно не пригласивший СПЯ в создаваемую им новую партию.

12.2. Кабинет социалиста Т. Мураяма

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, включавшей непримиримых идеологических соперников, 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 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 его мнению, реформированием партии в соответствии с требованиями времени, тогда как левая 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. Одзава.

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 религиоз-

ным 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 буддийской секты Сока гаккай.

Летом 1995 г. в связи с приближением сорокалетней годовщины 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.

12.3. Политические процессы в 1996–2001 годах

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 ушло в отставку, и Р. Хасимото возглавил новый кабинет. Однако коалиция трех партий пока еще продолжала действовать.

В преддверии всеобщих выборов, которые предстояло впервые провести по новой системе, на партийно-политической арене происходят значимые события. 28 сентября 1996 г. было объявлено о создании Демократической партии Японии, в которую 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.

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 «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 (*Taiyōto*). 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 противоречия внутри партии, составленной из различных по своей идейно-политической ориентации фрагментов. Даже в организационном плане ПНР представляла собой конгломерат плохо связанных между собой структур, 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 (Дзинто)**, 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.

Кабинет Р. Хасимото инициировал масштабную **административно-финансовую реформу**, нацеленную на создание гибкой и эффективной системы государственного регулирования работы финансово-банковского сектора 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 (подробнее см. главу 7). 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 Обути Кэйдзо, «унаследовавший» фракцию Танака, Кадзияма Сэйроку и Коидзуми Дзюнъитиро. 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 — на последующих выборах председателя ЛДП, состоявшихся в сентябре 1999 г., он нанес разгромное поражение своим конкурентам в лице «новых лидеров» ЛДП К. Като и Т. Ямасаки.

В экономической области правительство Обути продолжило политику оздоровления банковского сектора, начатую при Р. Хасимото. Для устранения 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 *нэмаваси* — согласования путем консультаций с партиями оппозиции (подробнее см. главу 5) 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 пр. 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 представите-

лей, было сокращено с 200 до 180. Во многом окончательный вариант реформы явился результатом компромисса между более радикальным проектом И. Одава, предложившего сократить квоту пропорционального представительства до 150 мест, и Комэйто, яростно сопротивлявшейся этому сокращению.

Постепенно И. Одава разочаровался в коалиции, чувствуя предел возможностей для реализации своих планов политической реформы. 1 апреля 2000 г. в Либеральной партии произошел раскол. И. Одава со своими сторонниками покинули коалицию, сохранив в парламенте фракцию под старым названием Либеральной партии, а часть его бывших однопартийцев во главе с Оги Тикагэ 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 уже не выходит. Кабинет министров уходит в отставку. Старым проверенным путем — методом закулисных консультаций с высшими партийными руководителями — выбирается преемник, которым становится Мори Ёсиро. Избрание Мори ознаменовало собой переход власти от «суперфракции Танака» к более идеологически ангажированной, «националистической» фракции Фукуда, восходящей к Киси Нобускэ. Следует учесть, однако, что хотя все последующие премьер-министры от ЛДП (Дз. Коидзumi, 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.

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 применявшееся 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 восторги недоверия не имели шанса быть принятыми, заявления Мори оттолкнули от ЛДП значительную часть левoliberalного 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, то 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 Ямасаки Таку и Коидзуми Дзюньитиро 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» (*Като-но ран*)).

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 погибли 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.

12.4. Правление «бунтаря» Коидзуми и его структурные реформы

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 получил бы кредит народного доверия и был бы способен 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 **Коидзуми Дзюнь-итиро**, выставившему 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 не-**

посредственно 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, менеджеры 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» (*дзиминто-о букковасу*). 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 не-

сколько 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.

После ухода в отставку Дз. Коидзуми его курс был продолжен, однако 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-койдзумиевского периода (2007–2009) — С. Абэ, Я. Фукуда и Т. Асо. Длительность правления каждого из них не превышала года.

12.5. Смена власти и ее причины

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.

30 августа 2009 г. ЛДП потерпела сокрушительное поражение на выборах в палату представителей от ДПЯ, которая получила 308 мест из 480. **ЛДП 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.

ЛДП не смогла самореформироваться в соответствии с 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, их страху потерять государственные дотации либо иные преференции 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.

В свою очередь **ДПЯ вышла на выборы с хорошо подготовленной программой**. Стоит учесть, однако, что часть ее предвыборных обещаний (так называемых «манифестов») носила явно популистский характер. И хотя многие из них, как показала дальнейшая практика, были несостоятельными, 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. Коидзуми. 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 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.

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.

12.6. Правительства ДПЯ в 2009–2012 годах

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.

Кабинет Ю. Хатояма быстро терял популярность в обществе, столкнувшись с серьезными экономическими (нарастающий дефицит бюджета и падение ВВП на фоне глобального финансового кризиса) и внешнеполитическими проблемами. Наиболее острой из них была неспособность главы кабинета выполнить до конца мая 2010 г. добровольно взятые им ранее обязательства, касающиеся нахождения альтернативного варианта переноса части военно-воздушной базы США в Футэмма (о. Окинава). Ю. Хатояма так и не смог найти приемлемый для 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 ли-

дера партии — председатель ДПЯ Ю. Хатояма и генеральный секретарь ДПЯ И. Одзава.

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 партии, 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, появившуюся на политическом пространстве, позиционировав себя в качестве «третьей силы». Лидеры этих партий стремились использовать хорошие шансы, связанные с массовым разочарованием в двух крупнейших партиях, 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 слиянием с ДПЯ при условии получения значимых постов в ее партийном руководстве.

2 июня 2010 г. было объявлено об отставке председателя партии Ю. Хатояма. На пост председателя 4 июня был избран Кан Наото. Сменив руководство, ДПЯ пришла к выборам в палату советников с новыми предвыборными программами в сфере экономики и финансов, социальной политики, административного управления и внешней политики.

Однако итоги выборов 11 июля 2010 г. в верхнюю палату парламента были для ДПЯ обескураживающими. Демократы потеряли 10 мест, в результате общее число ее депутатов в палате советников сократилось со 116 до 106. Часть потенциальных сторонников ДПЯ отвернулась от нее в последний момент по той причине, что демократы так и не выполнили многие из предвыборных обещаний, данных ими в 2009 г., особенно в социальной сфере. Кроме того, многих избирателей покорило, что Н. Кан не потрудился публично обосновать намерение повысить ставку потребительского налога до 10%, которое не было обозначено в «манифестах» ДПЯ на выборах 2009 г.

После природно-техногенной катастрофы 11 марта 2011 г. кабинет Н. Кан не смог обеспечить проведение эффективных антикризисных мер и добиться минимизации ущерба от землетрясения и катастрофы на АЭС «Фукусима-1». Популярность правительства катастрофически падала. После выхода из коалиции СДП ДПЯ лишилась большинства в верхней палате, в результате чего оппозиция получила возможность блокировать правительственные законопроекты. Остро нуждаясь в союзниках по коалиции для проведения первоочередных законопроектов

о финансовом обеспечении мер по ликвидации последствий катастрофы, Н. Кан был вынужден пойти на компромисс с ЛДП и уйти под ее давлением в отставку. Новым главой ДПЯ в конце августа 2011 г. был избран Нода Ёсихико.

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.

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. Ноде. В январе 2012 г. вышла из ДПЯ и основала собственную партию «Кидзуна» группа из девяти депутатов, не согласных с линией на повышение налога. Ё. Нода удалось достичь договоренности о поддержке законопроекта со стороны основных партий оппозиции — ЛДП и Комэйто, и законопроект о повышении потребительского налога был в конце июня 2012 г. одобрен нижней, а в начале августа 2012 г. — и верхней палатой. Однако это повлекло за собой раскол ДПЯ: 49 депутатов парламента из числа сторонников И. Одзава проголосовали против налогового законопроекта и покинули ряды ДПЯ, основав партию «Жизнь народа превыше всего». ДПЯ тем не менее не утратила парламентского большинства в нижней палате.

Контрольные вопросы

1. История создания семипартийной коалиции и ее значение.
2. Кабинет Т. Мураяма и итоги его правления.
3. Партия новых рубежей и ее след в японской политической истории.
4. Кабинеты Р. Хасимото, К. Обути и Ё. Мори.

5. «Структурные реформы» Дз. Коидзуми. Новые явления в политической жизни в период его власти.
6. Причины смены власти в 2009 г.
7. Кабинеты ДПЯ в 2009–2012 гг.

Рекомендуемая литература

Реформы современной Японии (1994–2006). М., 2008.

Цветова И. А. Эволюция современной партийно-правительственной системы Японии. М., 2002.

Япония после смены власти. М., 2011.

Япония эпохи Коидзуми: Оценки и перспективы. М., 2007.

Curtis G. L. The Logic of Japanese Politics. Leaders, Institutions and the Limits of Change. N.Y., 1999.

Schneider Ethan. Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State. Cambridge University Press, 2006.

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ ЯПОНИИ

(Минсюто,
англ. *the Democratic Party
of Japan*)

13.1. История

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 дальнейшем эта партия, просуществовавшая два года, получила известность как «старая ДПЯ», в противоположность «новой ДПЯ», созданной в 1998 г.

В ДПЯ вошли 57 депутатов парламента, включая 35 депутатов СПЯ, 15 депутатов партии Сакигакэ, представители небольшой Лиги гражданского 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 (сопредседателями)

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 закрепить в общественном сознании в качестве самостоятельной политической силы. Скорее она воспринималась как не более чем «общество взаимопомощи» депутатов, призванное решить их личную проблему — победить на выборах и пройти в парламент.

В конце 1997 г. Партия новых рубежей распалась. Через ее осколки, объединявшие в своих рядах политиков в основном либеральной или социал-демократической ориентации, начали переговоры об объединении с ДПЯ. **27 апреля 1998 г.** было объявлено об учреждении Демократической партии Японии, которая формально 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, представляющая собой альтернативу как ЛДП, так и СДПЯ. В официальных декларациях ДПЯ активно звучала идея «Третьего пути» — пути либерализма европейского типа, сочетающего 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.

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 превалировало и премьер-министром стал представитель ЛДП К. Обути, политический потенциал «новой ДПЯ» как силы, претендующей на власть в стране, был очевиден.

В 1999 г. ЛДП удалось договориться с Комэйто и Либеральной партией о формировании коалиции, в результате чего пространство для политических маневров во взаимоотношениях с другими оппозиционными силами было для ДПЯ существенно ограничено. Чтобы раскрутить партийный бренд и обеспечить его широкую узнаваемость, ДПЯ

с 1999 г. 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 не вызывали бы 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 (табл. 3). В период 1998–2004 гг. на посту председателя сменяли друг друга «отцы-основатели» — Н. Кан и Ю. Хатояма.

Таблица 3

Лидеры ДПЯ

Председатель ДПЯ	Период нахождения на посту	Непосредственная причина ухода в отставку
Кан Наото	Апрель 1998 г. — сентябрь 1999 г.	Информация СМИ о внебрачных связях Н. Кан
Хатояма Юкио	Сентябрь 1999 г. — декабрь 2002 г.	Ответственность за ведение переговоров с Либеральной партией без санкции партийного руководства
Кан Наото	Декабрь 2002 г. — май 2004 г.	Ответственность за неуплату взносов в национальную пенсионную систему
Окада Кацую	Май 2004 г.— сентябрь 2005 г.	Ответственность за поражение на выборах в палату представителей

Окончание табл. 3

Председатель ДПЯ	Период нахождения на посту	Непосредственная причина ухода в отставку
Маэхара Сэйдзи	Сентябрь 2005 г. — апрель 2006 г.	Ответственность за публичное использование представителем ДПЯ недостоверных материалов для доказательства финансовых злоупотреблений в руководстве ЛДП
Одзава Итиро	Апрель 2006 г. — май 2009 г.	Личная вовлеченность в дело о нарушениях Закона о политических фондах
Хатояма Юкио	Май 2009 г. — июнь 2010 г.	Неспособность выполнить предвыборное обещание по базе Футэмма
Кан Наото	Июнь 2010 г. — август 2011 г.	Критика со стороны оппозиции на ненадлежащие действия правительства по ликвидации последствий аварии на АЭС «Фукусима-1»
Нода Ёсихико	Август 2011 г. — н.в.	

В период 1998–2001 гг. ДПЯ постепенно увеличивала свою популярность, используя 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 представлявшей 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.

Однако в период правления кабинетов Дз. Коидзуми (2001–2006) ЛДП удалось в некоторой степени отыграть упущенное, «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 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 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 Окада Кацую, представляющий относительно молодую генерацию политиков из числа экс-бюрократов, продолжает курс на постепенное «выдавливание» ЛДП из тех лакун, 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 Маэхара Сэйдзи. 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 «Лайдор», 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. Пришедший в 2006 г. к власти кабинет С. Абэ сосредоточился в основном на проблемах внешней политики, воспитании патриотизма в образовательных учреждениях и иных проблемах далеких от нужд рядовых избирателей, 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 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 — сказалось отсутствие в руководстве демократов 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 сто-

ронники И. Одзава. Сам Одзава сохранил за собой пост генерального секретаря, возглавив работу по организации предвыборной кампании.

На прошедших 30 августа 2009 г. выборах в нижнюю палату ДПЯ одержала победу над ЛДП с разгромным счетом, увеличив свою фракцию со 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, основная часть которых выступила успешно. Достаточно сказать, что из 158 депутатов первого срока по итогам выборов 2009 г. 143 представляли ДПЯ (а 120 из них являлись выдвиженцами Одзава).

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 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.

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 политических кланов. Политик левых убеждений, Н. Кан олицетворял собой социал-демократическое направление в ДПЯ. Наиболее сильным его противником являлся И. Одзава, представлявший правоцентристское крыло партии.

После неудачных для демократов выборов в палату советников, где партия потеряла большинство голосов, в сентябре 2010 г. прошли очередные выборы председателя ДПЯ, на которых победу одержал Н. Кан, схлестнувшийся с И. Одзава. Выборы показали крайнюю непопулярность последнего в партийных массах: если по числу баллов, набранных соперниками от голосов парламентариев, силы были примерно равны-

ми, баллы, полученные от членов партии и ее «помощников», обеспечили Н. Кан почти пятикратное превосходство. Стало очевидно, что важнейшим источником власти лидеров ДПЯ становятся низовые партийные структуры, в большей степени учитывающие мнение электората.

Однако 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 Нода Ёсихико, политик непопулистского плана, ранее получивший признание лишь в узких кругах «финансового клана». Нода признал, что многие из выдвинутых ДПЯ на выборах 2009 г. обещаний оказались нереалистичными. Он оказался умелым мастером проводить активные внутрипарламентские маневры и добиваться выгодных для партии сделок с ведущими оппозиционными партиями. Наиболее крупным из его достижений стало проведение через парламент в августе 2012 г. законопроекта о повышении ставок потребительского налога. Происшедший в июле 2012 г. раскол партии по вопросу о налоговой реформе и уход из нее сторонников И.Одзава, основавших партию «Жизнь народа превыше всего», укрепил, несмотря на сократившееся парламентское представительство ДПЯ, внутрипартийные позиции Ё. Нода, который тем самым избавился от постоянного источника внутрипартийных раздоров.

13.2. Партийная организация

Согласно уставу ДПЯ высший партийный орган — **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. Большинство решений принимается партийным руководством без голосования консенсусом — путем сбора на проекте решения личных печатей (система *ринги*).

Несколько раз в год проводятся общие собрания депутатов парламента, которые в большей степени носят характер односторонней связи и призваны информировать парламентариев о состоянии дел, имеющих общепартийное значение. Важные решения на подобных

собраниях принимаются лишь в особых случаях, например, когда требуется срочно решить неотложный вопрос либо избрать нового члена в руководящие органы партии.

В период пребывания у власти важнейшие решения по стратегическим вопросам стал принимать так называемый **«высший партийно-правительственный совет»** (*сэйфу минсю санъяку кайги*). Этот орган был создан в сентябре 2011 г. кабинетом Нода для выработки важных направлений государственной политики. В его состав входят премьер-министр (председатель совета), генеральный секретарь кабинета министров, генеральный секретарь ДПЯ, заместитель генсека ДПЯ, председатель СПВ и председатель комитета ДПЯ по парламентским делам. Совет должен принимать решения после обсуждения Советом по политическим вопросам и их консолидации в виде конкретных проектов.

В центральный партийный аппарат входят **Совет по политическим вопросам, СПВ** (*сэйтёкай*) — орган, определяющий политику партии по конкретным направлениям государственной политики, а также несколько комитетов: по избирательной политике, по парламентским делам, по делам администрации, по финансам, по делам партийной организации, по связям с общественностью, по связям с корпорациями и внешними организациями, по агитации и массовым мероприятиям.

Как и в случае с ЛДП, проекты важных государственных решений проходят предварительное рассмотрение в профильных секциях Совета по политическим вопросам (СПВ). На первом этапе периода власти ДПЯ (2009–2010 гг.) Совет как орган, препятствующий реализации принципа «политического руководства», был распущен, однако после избрания председателем партии Н. Кан он был восстановлен как механизм «информационной связи» между политическим руководством ДПЯ и ее рядовыми депутатами. С приходом в 2011 г. Ё. Нода полномочия СПВ были существенно усилены — Совет стал главным партийным органом политического планирования.

Главным действующим лицом в ДПЯ является ее председатель, или, если буквально переводить название должности, **«представитель»** (*дайхё*). Первоначально в «старой ДПЯ» существовала практика сопредседательства (такowymi были Н. Кан и Ю. Хатояма), однако с 1997 г. эта должность занимает одним лицом. У председателя несколько заместителей, представляющих, как правило, различные внутрипартийные группировки.

Важнейшей фигурой во внутрипартийной иерархии является **генеральный секретарь** (*кандзитё*). Основные его прерогативы — партийные финансы, организационно-партийная работа, координация электро-

ральной политики, включая утверждение списка кандидатов, выдвигаемых партией на парламентских выборах. Огромные полномочия дают ему существенные рычаги влияния на кадровую политику. Например, в ходе выборов 2009 г. И. Одзава лично подбирал часть новых кандидатов, которые, пройдя в парламент, образовали когорту так называемых «детей Одзава», связанных с ним отношениями личной преданности. «Сильный» генсек И. Одзава «узурпировал» 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 Нода число заместителей генсека сократилось до двух, один из которых имеет титул «исполняющего обязанности генерального секретаря».

Существует также институт «высших советников», в число которых входят несколько бывших председателей ДПЯ и лиц, внесших особый вклад в ее развитие. Этот почетный пост занимали в 2012 г. Хата Цутому, Ватанабэ Кодзо, Хатояма Юкио, Кан Наото, Окада Кацуя, Эда Сацуки и Фудзии Хирохиса.

Из прочих наиболее значимых постов в партийной иерархии ДПЯ следует выделить посты председателя Комитета по парламентским делам и председателя фракции ДПЯ в палате советников

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 оно скорее осуществляется на индивидуальной основе, т.е. усилиями отдельных активистов ДПЯ, нежели является результатом планомерной деятельности центральных органов партии. После 2003 г. ДПЯ прилагала большие усилия для создания местных партий-

ных организаций и рекрутирования в свои ряды новых политиков, уделяя особое внимание женщинам и молодежи.

Официальная цифра членов ДПЯ — более 300 тыс. человек (2011 г.), включая «помощников» (*сапота*) — тех, кто платит уменьшенный размер членских взносов, но имеет право участвовать в выборах. Члены ДПЯ платят ежегодный взнос 6 тыс. иен, «помощники» — 2 тыс. иен. До 2012 г. «помощниками» не возбранялось становиться и иностранцам, но с изменением партийного устава такая практика была запрещена. В реальности же количество активных членов, участвующих в партийной работе на разных уровнях, составляло во второй половине 2000-х годов 30–40 тыс. человек.

В отличие от ЛДП фракции в ДПЯ отсутствуют. Однако в среде депутатского корпуса имеется множество **внутрипартийных групп**, которые различаются по своему происхождению, ведущемуся от разных партий-прародительниц. В первой половине 2012 г. в состав ДПЯ входили: группа Одзава под названием *Иссин-но кай* (около 50 человек), группа Маэхара—Нода, объединяющая в основном выходцев из партии Сакигакэ (*Рёункай*, 40 человек), группа Хатояма (*Сэйкэн кояку-о дзицугэнсүру кай*, около 30 чел., в основном выходцы из ЛДП), группа Кавабата (*Минся кёкай*, 25 человек, бывшие члены ПДС), группа Кан (*Куни-но катати кэнкюкай*, 20 человек) и группа Ёкомити (*Синсэйкёку конданкай*, 20 человек, 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 внутренней 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 выделяется 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 пр., находятся между собой в особых отношениях, так как являются выпускниками так называемой «школы Мацусита» (*The Matsushita Institute of Government and Management*) — колледжа, создан-

ного для пестования политической элиты. В свою очередь между многими бывшими членами ПДС и СПЯ существуют особые корпоративные узы на основе старых связей с отраслевыми профсоюзами.

Профессиональная специализация депутатов ДПЯ, как и в случае с ЛДП, дает им возможность вхождения в клановые структуры *дзо-ку*, имеющие надпартийный характер. Участие депутатского корпуса ДПЯ в лоббистской деятельности по своему характеру и методам осуществления ничем не отличается от ведущегося их коллегами из ЛДП и проводится на системном уровне. Попытки поставить заслон лоббизму путем упразднения Совета по политическим вопросам ДПЯ, принятые партийным руководством в 2009–2010 гг. в рамках реформы системы принятия политических решений, к видимым результатам не привели, и при кабинетах Кан — Нода СПВ был восстановлен.

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 политических сил и потому не может обеспечить своим членам психологического комфорта от ощущения принадлежности к общему кругу единомышленников. Размер и состав участников внутрипартийных групп дают возможность судить о влиянии того или иного идейно-политического течения на партийную политику в целом. Например, после вхождения в 2003 г. в ДПЯ достаточно многочисленной «группы Одзава» партия утратила свою левоцентристскую сущность и стала классической центристской партией.

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 заместителей председателя (в основном номинальные) лидерам отдельных группировок, участвовавших в создании ДПЯ. И хотя политическая номенклатура не является объектом политики баланса сил, необходимость учитывать интересы внутрипартийных групп сужает предсе-

дателю 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 имеют слабую артикулированность позиции, отсутствие конкретики и обилие абстрактных формул, а местами — и нарочитую запутанность и закамуфлированность смысла, что допускает 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 парламент. ДПЯ называют даже «обществом взаимопомощи», призванным помочь своим членам победить на выборах. Стремлению держаться вместе способствует то обстоятельство, что борьба практически во всех 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) проявит желание выйти из ДПЯ, ему придется соперничать на выборах с кандидатами от ДПЯ и ЛДП, что поставит его 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 лишь в основном депутаты первого срока, которые в условиях крайне низких рейтингов ДПЯ предчувствовали свое неминуемое поражение на предстоящих выборах в случае номинации под знаменем демократов.

13.3. Идеология

ДПЯ позиционирует себя как «либеральная» политическая сила, подчеркивая свою приверженность принципам либерализма по само-

му широкому кругу вопросов политической повестки дня, включая рыночную экономику, децентрализацию, права человека и гражданское общество. На первом съезде ДПЯ 27 апреля 1998 г. ее политическое кредо было обозначено как «демоцентризм».

В экономической области демократы придерживаются относительно правых взглядов, отстаивая курс на дерегулирование, развитие рыночных механизмов, ограничение экономического присутствия государства и сокращение затратных бюджетных проектов по развитию инфраструктуры. Бюджетные prerogatives, по мнению ДПЯ, следует передавать на местный уровень, систему государственных субсидий и субвенций — постепенно демонтировать.

В сфере государственного управления была поставлена задача де-бюрократизировать процесс принятия стратегических решений, повысив в нем роль политиков. Важнейшим политическим лозунгом ДПЯ является тезис о необходимости внедрения в практику государственного управления принципа **«политического руководства»** (*сэйдзи сюдзо*), предполагающего главенствующую роль кабинета министров как политического органа правительства по отношению к роли отдельных министерств и ведомств в деле принятия стратегических решений. Особый упор программа ДПЯ делает на политику децентрализации, укрепление связей с низовыми общественными организациями и рядовыми гражданами, усиление роли гражданского общества в системе государственного управления.

Большое место в программе демократов занимают вопросы **социальной политики**. Предвыборными обещаниями ДПЯ на выборах 2009 г. предусматривалось увеличение детских пособий в пять раз (до уровня 26 тыс. иен в год), повышение единовременных пособий на рождение ребенка, отмена платы за обучение на старшей ступени средней школы, а также создание гарантированной государством общенациональной пенсионной системы, для чего предлагалось использовать средства, получаемые за счет потребительского налога. В числе прочих мер следует отметить отмену платы за пользование скоростными автомагистралями, ликвидацию специального налога на бензин, создание системы субсидий фермерам, имеющим доходы ниже установленного минимума.

В программных документах ДПЯ относительно сильнее, чем у ЛДП, артикулированы лозунги экологической политики. Экологическая составляющая хорошо проявилась в политике первого кабинета ДПЯ Ю. Хатояма, который выступил с трибуны ООН с амбициозным планом сокращения Японией эмиссии парниковых газов на 25% в период до 2020 г. (так называемая «инициатива Хатояма»).

В своей **внешнеполитической программе** ДПЯ выступает за приоритет ооновской дипломатии в деле решения международных конфликтов, развитие сетевых механизмов обеспечения международной безопасности. Вместе с тем демократы считают, что Япония в соответствии с конституцией не имеет права на коллективную самооборону и потому должна делать ставку на развитие военно-политического союза с США. Одновременно партия призывает проводить активную дипломатию на азиатском направлении, развивая в приоритетном порядке политические и экономические отношения со странами Восточной Азии. Несмотря на широкий диапазон течений, представленных внутрипартийными группами, депутаты ДПЯ придерживались по внешнеполитическим проблемам более центристских взглядов, нежели более «националистически» настроенная ЛДП.

В отношении России в программе ДПЯ не содержится особого упоминания, однако в своей практической политике после прихода к власти правительство демократов занимало по территориальному вопросу консервативную позицию (требование передачи Японии всех четырех островов Южно-Курильской гряды).

В период пребывания в лагере оппозиции ДПЯ испытывала некий «кризис идентичности», связанный с отсутствием в ее программе положений, которые бы подчеркивали ее индивидуальность и отличали от прочих политических партий страны, в первую очередь ее основного соперника — ЛДП. Особенно это проявилось в период правления кабинетов Дз. Коидзуми (2001–2006), который своими структурными реформами «украл» у демократов многие из лозунгов, которые они считали своим изобретением, и прежде всего лозунги бюджетной рационализации и сокращения непроизводительных бюджетных ассигнований на общественные проекты.

В целом по сравнению с ЛДП больших различий в программе у ДПЯ не наблюдалось. Единственное, в чем демократы подчеркивали свою «особость» по отношению к либерал-демократам, — это подход к решению социальных проблем, по которому ДПЯ старалась продемонстрировать свою социал-демократическую сущность. Если ЛДП придерживается теории минимизации социальных обязательств государства, то ДПЯ выступает в поддержку идеи «государства социального благоденствия», опробованной в странах Северной Европы.

Вместе с тем ДПЯ проявляла беспринципность и даже «бесхребетность» по многим конкретным вопросам государственного управления, без лишнего сожаления расставаясь с ранее выдвинутыми лозунгами, если того требовала политическая конъюнктура. Как уже отмечалось, этому способствовала идеологическая аморфность партии, связанная

с наличием в ее рядах различных группировок, представляющих широкий диапазон политических течений. Особенно это было заметно в экономической области, где ДПЯ в разные периоды своей деятельности свободно переходила от неолиберальных лозунгов к традиционалистским. Например, после ухода в 2006 г. в отставку Дз. Коидзуми, когда в обществе накопилась усталость от «структурных реформ» и возник запрос на традиционные методы протекционистской политики, ДПЯ во главе с И. Одава выступила за возвращение системы масштабных государственных инвестиций и умело использовала вопрос о социальном расслоении в японском обществе для критики ЛДП, хотя по сути методология либерал-демократов ничем не отличалась от того, что было записано в программе ДПЯ.

В дальнейшем же, в период проведения избирательных кампаний 2007 и 2009 гг., ДПЯ, уловив спрос на популистскую политику, использовала в своих «манифестах» привлекательные, но невыполнимые предложения, предполагающие огромные бюджетные затраты. Однако уже через год после прихода администрация ДПЯ столкнулась с предсказуемой и вполне обоснованной критикой: подавляющая часть обещаний так и осталась на бумаге. Из обещанного правительствам ДПЯ удалось лишь ввести ограниченные детские пособия (13 тыс. иен в месяц на одного ребенка).

Правительство Н. Кан накануне выборов в палату советников 2010 г. выдвинуло новую идейно-политическую платформу, получившую название «Третьего пути». «Третий путь» позиционировался 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 кабинетами Дз. Коидзуми неолиберального курса на структурные реформы. Его отличительной особенностью является сочетание мер по сокращению бюджетного дефицита, политики сбалансированного экономического роста и строительства жизнеспособной системы социального благоденствия. Именно ускоренное развитие социальной сферы с помощью государственных ассигнований, по мнению авторов концепции, должно лежать в основе экономического роста. «Третий путь» предполагает усиленную налоговую нагрузку на население, которая обеспечит социальные программы необходимыми финансовыми источниками. Развитая социальная система, как предполагается, позволит увеличить личное потребление и даст стимул экономической активности, что соответственно приведет к созданию новых рабочих мест.

Контрольные вопросы

1. Исторические обстоятельства создания Демократической партии Японии.
2. ДПЯ в период пребывания в оппозиции.
3. ДПЯ после смены власти.
4. Партийная структура и органы управления ДПЯ.
5. Идеологическая ориентация ДПЯ.

Рекомендуемая литература

- Молодякова Э. В.* Демократическая партия Японии: Путь во власть // Япония после смены власти. М., 2011. С. 30–45.
- Стрельцов Д. В.* Политическая система — стеклянный дом // Азия и Африка сегодня. 2010. № 11. С. 4–11.
- Цветова И. А.* Власть Демократической партии времен кабинета Хатояма — новая политика? // Япония после смены власти. М., 2011. С. 46–64.
- The Democratic Party of Japan: Development, organization and programmatic profile // The Routledge Handbook of Japanese Politics. Routledge, 2011. P. 24–35.
- Hyde Sarah.* From Old Socialists to New Democrats: The Realignment of the Japanese Left. Routledge, 2008.
- Минсюто дзюэнси = Десять лет истории ДПЯ / Под ред. Татибана Тамиёси. Токио, 2008.

ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ЯПОНИИ В ПОСТБИПОЛЯРНУЮ ЭПОХУ (1993–2012)

14.1. Либерально-демократическая партия, ЛДП (Дзию минсюто, англ. *Liberal Democratic Party*)

18 июня 1993 г. оппозиция представила в парламент вотум недоверия правительству Миядзава. Он был поддержан членами фракции Хата — Одзава и рядом молодых депутатов из других фракций. Кабинет вынужден был уйти в отставку. После этого К. Миядзава распустил парламент. На выборах 18 июля ЛДП, хотя и получила мест не меньше, чем имела до выборов, не смогла договориться с независимыми депутатами и набрать в нижней палате простого большинства. Вышедшая из ЛДП фракция Хата—Одзава, с определенным успехом выступив на выборах под названием «Партия обновления» (*Синсэй-то*), отказалась сотрудничать с либерал-демократами. Кроме того, после вынесения вотума недоверия кабинету Миядзава ЛДП покинули около 10 молодых депутатов во главе с Такэмура Масаёси, создавших партию Сакигакэ.

Важнейшим фактором завершения системы однопартийного господства ЛДП явилось крушение биполярного мира и тектонические сдвиги во всей глобальной системе международных отношений. На это наложились коррупционные скандалы, в которые оказались замешанными практически все руководители ЛДП. Переход либерал-демократов в оппозицию означал конец целой эпохи в японской политике, завершение периода существования «системы 1955 года».

К. Миядзава взял на себя ответственность за поражение и ушел с должности председателя партии. Новым лидером партии стал Коно

Ёхэй, который явился первым председателем ЛДП, не занявшим поста премьер-министра.

Менее чем через год после ухода в оппозицию в июне 1994 г. ЛДП, продемонстрировав гибкость и жизненную силу, вновь вернулась к власти в составе коалиции с СПЯ и Сакигакэ. Однако после одиннадцати месяцев пребывания в оппозиции партия стала другой, коренным образом изменилась и историческая ситуация. Сама возможность союза ЛДП с социалистами свидетельствовала о том, что «полуторапартийная система» окончательно канула в прошлое.

Кризис 1993–1994 гг. привел к **изменениям в организации ЛДП**. Отстранение от власти продемонстрировало слабые стороны структуры партии и значительно ускорило процессы модернизации традиционных механизмов ее управления. Переход в оппозицию привел к резкому омоложению руководства ЛДП. Практически сразу же в первый ряд выдвинулись «неолидеры», из которых шестеро (Р. Хасимото, К. Обути, Ё. Коно, К. Като, Ё. Мори, Ю. Икэда) родились в 1937 г., Т. Ямасаки и С. Камэи — в 1936 г., М. Кога — в 1940 г., а Дз. Коидзуми и М. Комура — в 1942 г. Существенно повлияла на ЛДП и политическая реформа. После введения системы «малых избирательных округов» в партии стала усиливаться роль официальных центральных органов и соответственно ослабевать влияние фракций.

В 1995 г. партию возглавил Хасимото Рютаро, который в январе 1996 г. стал премьер-министром. Партия достаточно успешно выступила на выборах в ноябре 1996 г. Это позволило ей сформировать кабинет без социалистов и Сакигакэ, хотя формально коалиция была распущена только 1 июня 1998 г. После выборов 1996 г. партия занялась активным переманиванием депутатов от оппозиции, и в итоге к сентябрю 1997 г. ЛДП вернула себе большинство в палате представителей. Однако уже летом 1998 г. в условиях сильного недовольства избирателей экономической политикой правительства она потерпела поражение на выборах в палату советников. Хасимото взял на себя ответственность за поражение и ушел в отставку. На выборах лидера партии 24 июля 1998 г. победил К. Обути, одолевший С. Кадзияма и Дз. Коидзуми.

Поскольку большинство в палате советников было утрачено, в январе 1999 г. либерал-демократы приступили к поиску новых партнеров по коалиции. Сперва таким партнером стала Либеральная партия, возглавляемая И. Одзава, а с октября 1999 г. — Комэйто. В апреле 2000 г. Либеральная партия раскололась — часть депутатов во главе с И. Одзава вышла из коалиции, продолжив деятельность партии под прежним названием, а оставшиеся в коалиции политики образовали Консервативную партию.

В апреле 2000 г. К. Обути скоропостижно скончался, и новым председателем ЛДП был избран Мори Ёсиро, занявший пост премьер-министра. Он оказался крайне неуспешным главой правительства, запомнившимся неоднократными неудачными заявлениями и тактическими ошибками. Осенью 2000 г. была предпринята попытка сместить Мори, когда часть депутатов от ЛДП во главе с К. Като поддержала вотум недоверия кабинету (так называемый «бунт Като»). Решительные действия председателя фракции Коидзуми, в которую входил премьер-министр, не только спасли кабинет, но и проложили путь Коидзуми к премьерскому креслу. В апреле 2001 г. после вынужденного ухода Мори в отставку Коидзуми Дзюньитиро победил на выборах председателя, одолев своего соперника Р. Хасимото, главным образом с помощью голосов местных партийных организаций.

Потребность в завоевании симпатий у избирателей привела к тому, что в кризисные моменты руководителями партии стали чаще избираться не искушенные в закулисной борьбе политики, заручившиеся поддержкой большинства депутатов, а популистские деятели, способные апеллировать непосредственно к народным массам. При этом стабилизация положения партии позволяла вновь побеждать политикам старого типа. Иными словами, в новых исторических условиях произошло определенное возрождение фракционного механизма, работающего в форме нового «политического маятника». Кризис партии 1993 г. выводит на авансцену популярного в народе Ё. Коно, затем в ходе последовавшей частичной стабилизации председателем партии становится также достаточно популярный лидер крупнейшей фракции — Р. Хасимото. После этого, когда непосредственных угроз господству ЛДП не наблюдается, партию возглавляют гранды фракционной политики К. Обути и Ё. Мори, новый же кризис выбрасывает на авансцену внутрипартийного «диссидента» Дз. Коидзуми.

Председатель партии теперь должен был вести более открытую и прозрачную политику — как по вопросам государственного управления, так и в кадровой сфере. Очевидным стало постепенное ослабление роли принципа назначения на посты министров в соответствии с их выслугой лет и положением во фракциях. В правительство начали назначать как политиков, не вполне соответствующих критериям старшинства, но по тем или иным причинам достойных, по мнению премьер-министра, членства в кабинете, так и, пользуясь тем, что конституция не исключает такой возможности, гражданских лиц, вообще не входящих в состав депутатского корпуса. Возник даже термин «квота председателя партии» (*сосайваку*), в рамках которой он не должен согласовывать назначения в кабинет с лидерами фракций.

В целом же следует констатировать, что после политической реформы в ЛДП происходит существенное **ослабление фактора фракционной политики**. Ослабли традиционные принципы выдвижения лидеров, изменилась логика кадровых назначений, произошло снижение финансовых возможностей традиционных фракций. Свою роль в дезинтеграции фракций сыграло и ослабление традиционных устоев дисциплины.

Ряд лидеров фракций решились на то, чтобы выйти из ЛДП и бороться за приход к власти в стране во главе новых партий. В результате возникла немыслимая ранее **мобильность фракций**, которые пережили целый ряд пертурбаций и перегруппировок, зачастую связанных исключительно с амбициями новых лидеров. Расколов удалось избежать лишь фракции Комото, которая выдвинула из своих рядов нового лидера — Комура Масахико. Формально не раскалывалась и фракция Хасимото, которая вплоть до смерти К. Обути в апреле 2000 г. сумела укрепить свое положение в качестве самой многочисленной группировки в партии. Однако в дальнейшем во фракции наступил кризис лидерства. Р. Хасимото не подготовил себе преемников, продолжая сохранять премьерские амбиции вплоть до 2003 г.

Тем не менее традиционный фракционный механизм продолжал успешно функционировать и во второй половине 1990-х годов. Например, на выборах председателя в 1998 г. К. Обути, являвшийся единственным среди трех кандидатов главой собственной фракции, победил традиционным способом — сплотив фракцию и привлекая себе союзников путем внутрипартийных консультаций. Не без помощи этого механизма одержал победу в 2001 г. и «кандидат народных масс» бунтарь Коидзуми, который лично возглавил фракцию и заручился поддержкой фракций Ямасаки и Като.

Не утрачивал своего значения в деятельности депутатов ЛДП и **фактор «клановой политики»**. Серьезная активизация деятельности дзюку произошла после принятия в 1997–1998 гг. решения о реорганизации правительственной структуры. Многие «кланы» не только решительно выступили за сохранение «своего» министерства, но и попытались отхватить часть властных полномочий от других.

После 1993 г. под влиянием драматичных внутривнутриполитических процессов ЛДП встала перед необходимостью модернизации партийных институтов, которая бы позволила ей обрести в глазах избирателей новый имидж как современной динамичной политической партии. Однако фракционная структура партийной организации, уходящая корнями в глубь истории, в целом оставалась без изменений.

Приход к руководству ЛДП **Коидзуми Дзюньитиро** в апреле 2001 г. был, с одной стороны, достаточно неожиданным, а с другой — логич-

но вписывался в теорию «политического маятника». После формирования первого кабинета Коидзуми рейтинг правительства составил 87,1% — наивысший со времени окончания войны.

Проводимые Дз. Коидзуми меры по реализации «структурных реформ» оказались популярными в обществе, несмотря на их болезненный характер, и обеспечили правительству высокий уровень общественной поддержки кабинетов вплоть до его отставки в 2006 г. Реформы Коидзуми включали приватизацию государственной почтовой корпорации и государственной корпорации дорожного строительства, слияние и упразднение «специальных юридических лиц», рационализацию полугосударственных финансовых органов, дерегулирование экономики, реформу межбюджетных отношений центра и местных органов власти, коренное изменение трудового и пенсионного законодательства, преобразование системы медицинского обеспечения и т.д.

Структурные реформы позволили сократить государственные расходы, улучшить бюджетно-финансовые показатели и оздоровить экономику страны. Большое значение имело сокращение государственных затрат на общественные работы, объем которых за 5 лет уменьшился с 11,8 трл до 7,8 трлн иен. Значительные средства были направлены правительством на санацию «плохих долгов» финансовых институтов, в том числе частных предприятий финансового сектора. Оживлению экономики способствовала и внутренняя реструктуризация корпоративного сектора, направленная на повышение международной конкурентоспособности японских предприятий. Однако сокращение общественных работ привело к ухудшению экономического положения регионов, увеличению безработицы, появлению нехарактерного для Японии социального расслоения общества.

Положение Дз. Коидзуми в партии особенно укрепилось летом 2005 г. Внутрипартийная оппозиция яростно критиковала Коидзуми, указывая, что предлагаемая им реформа почтовой системы оттолкнет от партии руководителей почтовых отделений, играющих ключевую роль в мобилизации голосов избирателей, особенно на периферии, а сокращение расходов на общественные работы приведет к утрате партией традиционного электората. Однако после того, как в августе 2005 г. голосами своих внутрипартийных оппонентов пакет законопроектов правительства о приватизации почтовой системы был отклонен в парламенте, Коидзуми решительно распустил парламент. ЛДП одержала триумфальную победу на выборах, получив 296 мест в парламенте. Вместе с прочими партиями-партнерами сила правящей коалиции в нижней палате составила 327 мандатов, т.е. квалифицированное

большинство. В результате выборов во фракции ЛДП появилось 83 депутатов первого срока, которых называли «детьми Коидзуми» (*Коидзуми чирудурэн*). Они не вошли ни в одну фракцию, составляя отряд политиков, лично преданных только лидеру партии.

На юбилейном съезде 22 ноября 2005 г., посвященном 50-летию образования партии, были приняты руководящие документы «Новые принципы», «Новая программа», «Декларация о 50-лети со дня основания партии». Кроме того был опубликован утвержденный съездом проект новой конституции Японии. Основные лозунги программных документов ЛДП не отличались оригинальностью: «высококачественное образование», «малое правительство», «надежная система социального обеспечения», «стабильность общественного порядка», «стабильное обеспечение продовольствием и энергией», «повышение международной конкурентоспособности» и т.д.

После истечения срока полномочий Коидзуми председателем партии 20 сентября 2006 г. был избран Абэ Синдзо. Кабинеты, которые формировали преемники Коидзуми Абэ Синдзо (2006–2007), Фукуда Ясуо (2007–2008) и Асо Таро (2008–2009), оказались заложниками реформ Коидзуми. С одной стороны, они декларировали приверженность им, с другой — вынуждены были проводить меры, направленные на коррекцию многих начинаний Коидзуми. В результате от партии отвернулись те, кто являлся традиционным поставщиком «твердых голосов» — мелкие и средние предприниматели, фермеры, работники компаний, находящиеся в зависимости от государственной поддержки, жители районов с депрессивной экономикой и иные традиционные для ЛДП слои электората. Структурные реформы Коидзуми критиковали не только оппозиция и профсоюзы, но и структуры, являющиеся финансовой опорой ЛДП, например, Ассоциация врачей и Центральный совет сельскохозяйственных кооперативов.

В этих условиях начался процесс размывания традиционной электоральной базы ЛДП. Часть консервативного электората была недовольна политикой структурных реформ, ударившей по его материальному положению. С другой стороны, более реформистски настроенные слои избирателей утрачивали доверие к новым лидерам ЛДП вследствие непоследовательности в отстаивании принципов — позиционируя себя в качестве преемника Коидзуми, они своими действиями в реальности дезавуировали многие из начинаний последнего. Так, популярность кабинета С. Абэ существенно снизилась после того, как в декабре 2006 г. тот позволил вернуться в партию 11 депутатам, исключенным Коидзуми за выступление против почтовых законопроектов. Разочарование вызвали и решения кабинета Я. Фукуда возобновить

финансирование ряда затратных для бюджета инфраструктурных проектов, замороженных при Коидзуми.

На выборах 30 августа 2009 г. ЛДП потерпела сокрушительное поражение. Избиратели, очевидно, устали от многолетнего правления партии и ее неспособности к самореформированию, от экономических трудностей вследствие структурных реформ, от постоянных скандалов с министрами, замешанными в финансовых злоупотреблениях и допускавшими политически некорректные высказывания, а также от отсутствия лидерских качеств у преемников Коидзуми. По статистике до 30% сторонников ЛДП проголосовали за ДПЯ. На выборах провалились даже бывший премьер-министр Т. Кайфу и лидеры ряда внутрипартийных фракций, а число полученных мандатов составило всего 119. Впервые в своей истории ЛДП стала второй по численности фракцией в парламенте после ДПЯ.

Шок от поражения на выборах был настолько силен, что первое время дискутировался даже вопрос о смене названия партии, которое однозначно вызывало отторжение у большей части общества. Однако дело ограничилось переименованием центрального органа партии из «Дзию синпо» («Вестник свободы») в «Дзию минсю» («Свобода и демократия»).

28 сентября 2009 г. лидером партии был избран Танигаки Садакадзу, последний из обоймы «наследников Коидзуми». Поскольку на выборах потеряли свои мандаты многие молодые депутаты из числа сторонников реформ, кандидатура С. Танигаки оказалась компромиссной — устраивавшей консервативную и реформаторскую крылья партии. Политический курс, принятый руководством партии во главе с Танигаки, был направлен на восстановление в первую очередь традиционного электората партии. С. Танигаки посетил храм Ясукуни, в котором почитаются преступники периода Второй мировой войны, резко выступил против участия иностранцев в выборах в местные органы самоуправления.

На первых порах после выборов 2009 г. продолжилось ослабление партии: в разное время ее ряды покинули 15 депутатов. В апреле 2010 г. из партии вышли видный политический деятель Ёсано Каору, образовавший партию «Вставай, Япония!», а также Масудзоэ Ёити, создавший Новую партию Реформа (*Синто кайкаку*). Выходившие из ЛДП депутаты парламента и законодательных собраний местных уровней пополняли и Партию всех Ё. Ватанабэ, также созданную в январе 2009 г. перебежчиками из ЛДП.

Однако по мере того как избиратели все больше разочаровывались в ДПЯ, позиции ЛДП стали крепнуть. Победа на выборах в палату советников в июле 2010 г., где ЛДП получила 51 место против 44 у де-

мократов, вернула ситуацию «перекрученного парламента», в которой ЛДП поменялась местами с ДПЯ как основной оппозиционной силой, способной блокировать работу правительства. В марте 2011 г. на местных выборах партия также выступила успешно, победив на всех пере-выборах губернаторов и проведя больше 1000 депутатов в префектуральных собраниях. В итоге во многих региональных парламентах она стала первой по численности партией, а в префектуре Сига завоевала абсолютное большинство.

В июле 2011 г. партия опубликовала новый программный документ — «Возрождение Японии», подготовленный Штабом партии по национальной стратегии, а в апреле 2012 г. в связи с 60-летием заключения Сан-Францисского мирного договора — новый проект конституции. Содержание проекта в целом подчеркивает консервативный характер партии.

14.2. Социал-демократическая партия, СДП

(*Сякайминсюто*, англ. *Social Democratic Party, SDP*)

В феврале 1991 г. партия изменила официальное название в англоязычном варианте на Социал-демократическую партию Японии (*Social Democratic Party of Japan*), добавив в название слово «демократическая», которое на тот момент отсутствовало в оригинальном названии партии. При этом на японском языке старое название «Социалистическая партия» (*сякайто*) было сохранено вплоть до 1996 г.

Выборы в нижнюю палату парламента 18 июля 1993 г., которые ознаменовались поражением Либерально-демократической партии и отстранением ее от власти, были неудачными и для СПЯ. Социалисты получили лишь 70 депутатских мандатов, сократив свое представительство в нижней палате на 56 мест. Тем не менее СПЯ осталась второй после ЛДП парламентской фракцией и в таком качестве вошла в широкую партийную коалицию, сформировавшую правительство Хосокава Морихиро.

Обозреватели сразу отметили большой потенциал для конфликтов внутри коалиции, в том числе из-за вхождения в неё Социалистической партии Японии, имевшей значительные расхождения с партнерами по вопросу о признании «сил самообороны» и другим основным положениям политического курса страны. Несмотря на то что СПЯ являлась крупнейшей партией коалиции, она получила лишь несколько значимых постов в правительстве, включая посты министров строительства, транспорта, по делам самоуправления. Государственным министром по политической реформе был назначен председатель СПЯ Ямахана Садао.

Позиция Соцпартии сыграла значительную роль в проведении избирательной реформы, позволив добиться частичного включения своих предложений в итоговый вариант пакетного законопроекта.

После отставки премьер-министра М. Хосокава в апреле 1994 г. СПЯ покинула широкую коалицию, лишив ее парламентского большинства. Основная причина недовольства социалистов заключалась в отказе И. Одзава включить ее в новую парламентскую партию «Реформы» (*Кайсин*), которая после отставки Хосокава объединила консервативные партии и Партию демократического социализма.

Весной 1994 г. СПЯ начала консультации с Либерально-демократической партией и партией Сакигакэ, которые завершились соглашением о формировании коалиции. Силы трех партий хватило на то, чтобы получить большинство в нижней палате. После отставки правительства Хата было сформировано новое коалиционное правительство с участием ЛДП—СПЯ—Сакигакэ, которое возглавил председатель СПЯ Мураяма Томиити. Социалисты заняли посты министра финансов, министра почт и телекоммуникаций, а также министра труда. Для заключения союза с ЛДП и участия в правительстве социалисты вынуждены были пойти на значительные изменения своей программы, согласившись одобрить японо-американский Договор безопасности, признать «силы самообороны», а также действующую в стране систему атомных электростанций, против которой СПЯ была ранее настроена непримиримо.

Альянс давних противников — ЛДП и СПЯ — оказался сюрпризом для общественности Японии. Неожиданной оказалась и кандидатура на пост председателя правительства: до своего избрания в сентябре 1993 г. на пост председателя Т. Мураяма был практически неизвестен широкой публике. Несмотря на критику, обрушившуюся в 1994 г. на СПЯ и ЛДП за «брак по расчету», нельзя сказать, что этот шаг невозможно было предвидеть. Частично предварительная работа была проведена еще в 1986 г., когда социалисты отказались от партийной платформы 1955 г., принятой под сильным влиянием коммунистических идей. Позднее предшественник Мураяма С. Ямахана ратовал за «творческое развитие» конституции, что в определенной мере можно было трактовать как признание возможности внесения в нее изменений.

Вопреки скепсису, который многие выражали в отношении долговечности новой администрации, союз социалистов и либерал-демократов оказался значительно более удачным по сравнению с предшествовавшими двумя правящими коалициями. Т. Мураяма продержался у власти полтора года, в ходе которых правительству удалось провести ряд законопроектов, включая законы по налоговой и пенсионной реформе. Именно на это правительство легла основная тя-

жесть ответственности за принятие мер по ликвидации последствий крупнейшего землетрясения, которое произошло в районе Кансай 17 января 1995 г. Кроме того, кабинету Мураяма пришлось принимать экстренные меры по борьбе с терроризмом, столкнувшись с терактами в токийском метро, предпринятыми в марте 1995 г. радикальной сектой «Аум синрикё».

Одним из важнейших внешнеполитических шагов премьер-министра Т. Мураяма явилось выступление 15 августа 1995 г. с официальными извинениями странам Восточной Азии за агрессивные действия японской армии во время Второй мировой войны.

Слабые позиции СПЯ в парламенте, а также постоянные нападки со стороны прессы, обвинявшей социалистов в предательстве своих идей, привели в январе 1996 г. к отставке правительства Мураяма. На 64-м съезде 19 января 1996 г., прошедшем почти сразу после отставки, СПЯ приняла решение изменить японоязычное название партии на Социал-демократическую партию (СДП). Были внесены изменения в устав, повысившие уровень децентрализации и закрепившие за местными организациями право на выдвижение кандидатов различного уровня. Несмотря на попытку смены партийного имиджа, подавляющая часть традиционного электората продолжала воспринимать идеологическую переориентацию партии как «предательство», тогда как новых сторонников из числа более консервативных слоев населения привлечь так и не удалось, поскольку многие избиратели считали предпринятые реформы косметическими. Ситуацию не спасло даже избрание 28 сентября 1996 г. лидером партии некогда популярной Дои Такако.

На выборах в нижнюю палату 20 октября 1996 г., впервые проходивших по новой избирательной системе, СДП потерпела сокрушительное поражение, потеряв 20 мест и сохранив лишь 15 мандатов. Социал-демократы приняли решение не участвовать в составе нового правительства, возглавленного Р. Хасимото, продолжив, однако, вместе с Сакигакэ сотрудничество с ЛДП в форме парламентского союза. В апреле 1998 г. социал-демократы и партия Сакигакэ вышли из коалиции с целью сохранения своего независимого статуса перед выборами в верхнюю палату парламента в июле 1998 г.

На внеочередных выборах в палату представителей 25 июня 2000 г. партия смогла завоевать 19 мест, незначительно увеличив своё влияние. Однако уже в 2003 г. на выборах в нижнюю палату парламента СДП получила лишь 6 мандатов. Т. Дои взяла на себя ответственность за слабое выступление партии на выборах и ушла в отставку с поста лидера партии. Новым главой СДП в ноябре 2003 г. была избрана Фукусима

Мидзухо. На выборах в нижнюю палату парламента в 2005 г. партия получила 7 мандатов.

На выборах в нижнюю палату парламента в августе 2009 г. социал-демократы сохранили 7 мест и вступили в коалицию с Демократической партией, которая нуждалась в поддержке со стороны СДП в верхней палате парламента. Председатель СДП Фукусима Мидзухо вошла в правительство, заняв пост государственного министра по делам потребителей. В мае 2010 г. социал-демократы покинули коалицию из-за принципиальных разногласий с Демократической партией по вопросу о передислокации американской базы Футэнма на Окинаве.

Пойдя в 1994 г. на союз с ЛДП ради участия в правительстве, социалисты приняли решение отказаться от своих базовых идеологических принципов, заключавшихся в неприятии японо-американского союза и непризнании «сил самообороны». Однако попытка обновления имиджа не удалась: партия быстро потеряла былую поддержку и через несколько лет превратилась в одну из маргинальных парламентских фракций. В отличие от партий левого толка в Европе, СДП после завершения холодной войны не только не увеличила свое влияние, но и не смогла сохранить тот уровень поддержки, которым она обладала в период существования «системы 1955 года». Сказалось и снижение престижности левых идей после падения коммунистических режимов в Восточной Европе и развала Советского Союза.

14.3. Партия демократического социализма, ПДС (Минсято, англ. *Democratic Socialist Party, DSP*)

На выборах в палату представителей летом 1993 г. Партия демократического социализма получила 15 мест. Вскоре партия стала частью семипартийной коалиции, которая сформировала правительство Хосокава. ПДС была предоставлена возможность занять в кабинете один министерский пост. После отставки правительства Хосокава в апреле 1994 г. и выхода Социалистической партии из правящей коалиции Партия демократического социализма вошла в правительство Хата, где ее представители в разное время занимали посты министра юстиции, министра благосостояния, а также главы управления сил самообороны.

В июне 1994 г. многолетний лидер ПДС Оути Кэйго ушел в отставку, и на его место пришел Ёнэдзава Такаси.

В 1994 г. ПДС стала частью Партии новых рубежей. Представители партии занимали в ПНР руководящие посты. Т. Ёнэдзава был вторым (после И. Одзава) генеральным секретарем Партии новых рубежей в 1995–1996 гг. После распада ПНР политики, ранее входившие

в ПДС, в основном перешли в Демократическую партию, образовав в ее составе свою фракцию. Наосима Масаюки из этой группы занимал пост министра экономики, торговли и промышленности в кабинете Хатояма (2009–2010).

14.4. Партия чистой политики

(Комэйто, англ. New Komeito, Clean Government Party, CGP)

На выборах в нижнюю палату парламента летом 1993 г. Комэйто получила 51 место. Многочисленность входящих в правящую коалицию партий привела к изменению привычного порядка распределения министерских постов. Участники коалиции взяли за основу число депутатов от партий в палате представителей и достаточно быстро определились с числом мест в правительстве, которое достанется каждому участнику правящего блока. В новом правительстве партия Комэйто получила три министерских поста.

После ухода в отставку Хосокава Комэйто осталась в правящей коалиции, получив в правительстве Хата ряд ключевых министерских постов. В декабре 1994 г., после отставки кабинета Хата весной 1994 г. и возвращения ЛДП к власти, Комэйто присоединилась к новоорганизованной Партии новых рубежей (ПНР). В эту партию вошли депутаты Комэйто нижней палаты японского парламента, в палате советников сохранилась независимая фракция Комэйто. В ПНР эта фракция являлась одной из наиболее самостоятельных группировок, продолжавшей придерживаться традиционных для нее методов самоорганизации и партийной деятельности. На местах она опиралась на сеть организаций, созданных сектой Сока гаккай. Поэтому когда ПНР в декабре 1997 г. распалась, больших организационных усилий для воссоздания Комэйто как самостоятельной партии не потребовалось, и 7 ноября 1998 г. появилась «Новая Комэйто». Председателем партии был избран Кандзаки Такэнори. В Новой декларации партия декларировала свою приверженность «политике среднего пути»

В 1999 г. Комэйто приняла предложение премьер-министра Обути Кэйдзо войти в правящую коалицию с ЛДП и Либеральной партией (ЛП). Партия согласилась оказать поддержку законопроектам, касающимся японо-американского оборонного сотрудничества в «кризисных ситуациях» вокруг Японии, что свидетельствовало о ее решимости перейти на лояльные позиции по отношению к консервативным партиям.

5 октября 1999 г. было сформировано новое правительство Обути, куда вошли по одному представителю от Либеральной партии и от

Комэйто. Новая трехпартийная коалиция имела твердое большинство в обеих палатах парламента. Однако в результате острых противоречий с ЛДП 1 апреля 2000 г. Либеральная партия вышла из коалиции.

В 2005 г. на внеочередных выборах в нижнюю палату парламента Комэйто выступила слабо, получив 31 место. В 2006 г. Кандзаки Такэ-нори ушел с поста председателя партии, новым лидером Комэйто стал Ота Акихиро.

Коалиция ЛДП и Комэйто оставалась у власти вплоть до августа 2009 г., когда входившие в нее партии потерпели сокрушительное поражение от Демократической партии Японии на выборах в нижнюю палату парламента. Комэйто завоевала 21 место — на 10 мест меньше, чем на выборах 2005 г. Взяв на себя ответственность за результаты выборов, А. Ота ушел в отставку. Новым главой партии был избран Ямагути Нацуо.

Несмотря на то что правящая коалиция Комэйто и ЛДП перестала существовать, партии согласились продолжить сотрудничество, в том числе в электоральной области. В 2010 г. на выборах в верхнюю палату парламента Комэйто получила 9 мест и стала четвертой партией в парламенте, уступив третью позицию Партии всех.

14.5. Коммунистическая партия Японии

(Нихон кёсанто, англ. Communist Party of Japan)

Завершение холодной войны и распад «системы 1955 года» оказали значительное, но не совсем очевидное влияние на японскую Коммунистическую партию. С одной стороны, японское общество разочаровалось в идеях «реального социализма», что сказалось на популярности КПЯ. С другой — Компартия осталась верна своим ключевым принципам, что не могло не вызывать симпатии у японских избирателей. Воздерживаясь от участия в коалициях, КПЯ ни разу не сотрудничала с консервативными партиями, ей не пришлось существенно корректировать свою программу. В пользу КПЯ играл и ее имидж «честного» критика власти. Кроме того, отказываясь от государственных субсидий и частных пожертвований на ведение политической деятельности, КПЯ удалось избежать участия в крупных скандалах с коррупцией. Последовательность в отстаивании идейных принципов, а также ухудшение положения трудящихся в результате длительной экономической стагнации» позволили КПЯ занять определенную нишу на партийно-политической арене и избежать катастрофического снижения популярности, с которым столкнулись в конце 1990-х годов социалисты.

К началу 1990-х годов Коммунистическая партия Японии подошла с небольшим, но стабильным представительством в парламенте. На выборах летом 1993 г. КПЯ набрала 15 голосов (на 1 меньше, чем в 1990 г.). Японские коммунисты оказались единственными представителями оппозиции, не вошедшими в новую правящую коалицию в 1993 г. Не принимала КПЯ участия и в дальнейших коалиционных правительствах и парламентских союзах.

На выборах в нижнюю палату парламента в 1996 г. Коммунистическая партия получила 26 мест (социал-демократы — лишь 15). Относительно удачными для КПЯ оказались и выборы 1998 г. в палату советников. Однако с началом нового тысячелетия КПЯ постепенно утрачивает свои позиции в нижней палате: если в 2000 г. КПЯ завоевала 20 мест, то в 2005 и 2009 гг. — лишь по 9. Отчасти снижение уровня представительства КПЯ в нижней палате по сравнению с периодом «системы 1955 года» можно объяснить тем, что в мажоритарных округах коммунисты практически не имеют шансов на победу, а все их мандаты обеспечиваются в округе пропорционального представительства. Однако главными причинами стоит назвать снижение популярности коммунистических идей после краха «биполярного мира» и дальнейшее размывание социальной базы КПЯ в лице наиболее низкооплачиваемых слоев наемных работников.

В противоположность всем прочим политическим партиям Японии, признавшим японо-американский Договор безопасности и поддерживавшим участие японских «сил самообороны» в миротворческих операциях ООН, КПЯ осталась верна своим идеологическим принципам, несмотря на коренные перемены во внутренней и международной политике.

В 2000 г. на 22-м съезде КПЯ Фува Тэцудзо был сменен на посту главы партии Сии Кадзуо. В 2004 г. была принята новая политическая платформа Коммунистической партии Японии. КПЯ остается верна принципу незыблемости конституции, в первую очередь ее 9-й статьи, выступает против американско-японского «договора безопасности» и за отказ от участия Японии в любых военных союзах, считает необходимым ликвидировать американские базы с территории Японии, настроена непримиримо в отношении отправки «сил самообороны» за границу, даже для участия в миротворческих операциях ООН. КПЯ занимает наиболее консервативную позицию в отношении проблемы территориального размежевания с Россией, выступая за передачу Японии всех Курильских островов, а не только четырех, как того требует японское правительство.

Коммунистическая партия Японии является единственной из парламентских партий, которая в своей программе поднимает вопрос

об упразднении института императора, с оговоркой, что решение об этом должно приниматься на основе единого мнения всего японского народа.

14.6. Новая партия Японии, НПЯ

(Нихон синто, англ. The Japan New Party)

В 1992 г. бывший губернатор префектуры Кумамото Хосокава Морихиро вышел с группой своих сторонников из состава Либерально-демократической партии в знак протеста против коррупции в ее рядах и создал Либерально-социалистический союз, позже переименованный в Новую партию Японии. Среди политиков, присоединившихся к Хосокава, был и Нода Ёсихико, в 2011 г. избранный премьер-министром Японии от Демократической партии. На выборах в нижнюю палату 1993 г. НПЯ получила 35 мест.

После выборов партия вошла в семипартийную коалицию, сил которой хватило на то, чтобы отстранить ЛДП от власти и сформировать правительство. Глава НПЯ М. Хосокава был избран премьер-министром.

В своем первом программном выступлении 23 августа 1993 г., посвященном политическому курсу нового кабинета, М. Хосокава назвал свой кабинет «правительством политической реформы». Однако добившись принятия в январе 1994 г. пакетного законопроекта о реформе, М. Хосокава был вынужден в апреле того же года подать в отставку. Причиной этого стал ряд серьезных просчетов, допущенных кабинетом Хосокава, а также разногласия между партиями, входившими в коалицию. Так, популярность семипартийной коалиции была подорвана неожиданным решением Хосокава о введении семипроцентного потребительского налога (правда, под давлением общественного мнения и соратников по коалиции премьер-министру позже пришлось отказаться от своих намерений) и коррупционным скандалом, затронувшим самого Хосокава, незапятнанная репутация которого ранее помогла ему возглавить первое за 38 лет правительство без ЛДП.

После отставки Хосокава Новая партия Японии осталась в правящей коалиции, но ограничилась минимальным уровнем участия в правительстве Хата (представитель НПЯ Тэрасава Ёсио возглавил Управление экономического планирования, ряд других депутатов получили посты заместителей министров).

На съезде партии 30 октября 1994 г. было принято решение о ее самороспуске и вхождении в состав Партии новых рубежей.

14.7. Партия обновления

(Синсэйто, англ. Japan Renewal Party)

22 июня 1993 г. ЛДП покинула группа из 44 политиков во главе с Хата Цутому и Одзава Итиро, которые на следующий день объявили о создании Партии обновления. Расколу и образованию партии предшествовала борьба за власть внутри Либерально-демократической партии. В 1992 г. И. Одзава проиграл К. Обути выборы главы крупнейшей фракции ЛДП, в результате чего вышел со своими сторонниками из ее состава и образовал группировку под названием «Форум реформа 21», которую официально возглавил Ц. Хата.

Вскоре после своего рождения Партия обновления присоединилась к семипартийной коалиции, оттеснившей ЛДП в оппозицию. Глава партии Хата Цутому занял пост вице-премьера и министра иностранных дел. Кроме того, партия получила ряд ключевых постов в новом правительстве, включая посты министра финансов, министра экономики, торговли и промышленности, министра сельского, лесного хозяйства и водного промысла, а также начальника Управления национальной обороны.

Конфликт И. Одзава с СПЯ привел к выходу последней из коалиции. Новое правительство, сформированное после отставки М.Хосокава, 28 апреля 1994 г. возглавил глава Партии обновления Хата Цутому. Правящая коалиция, лишившись голосов социалистов, перестала обладать парламентским большинством. Несмотря на ослабление позиций правительства, коалиция перестала быть аморфным «союзом против ЛДП». В ней наметился явный лидер — Партия обновления, представители которой заняли большинство постов в правительстве Ц. Хата.

Лидеры правящей коалиции предприняли несколько попыток найти партнеров для обеспечения большинства в нижней палате, но все они закончились неудачей. Дальнейшая судьба правительства парламентского меньшинства была предрешена — не решившись даже вынести на обсуждение парламента вотум о недоверии, в конце июня 1994 г. оно ушло в отставку. Вскоре после этого Партия обновления вошла составной частью в Партию новых рубежей.

14.8. Новая партия Инициатива, партия Сакигакэ

(Синто сакигакэ, англ. New Party Harbinger, NPH)

В русскоязычной историографии партия, как правило, называется «партия Сакигакэ», или просто «Сакигакэ». Создана 21 июня 1993 г. группой из 10 политиков во главе с Такэмура Масаёси, накануне выборов в нижнюю палату парламента вышедших из состава Либерально-

демократической партии. На выборах 1993 г. получила 13 мест. После выборов стала частью широкой коалиции, сформировавшей правительство Хосокава. Лидер партии М. Такэмура стал генеральным секретарем нового кабинета.

Весной 1994 г. Сакигакэ не вошла в Партию новых рубежей, созданную на базе партий—участниц коалиционного правительства, и вступила летом в союз с ЛДП и СПЯ. В правительстве Т. Мураяма лидер Сакигакэ М. Такэмура получил пост министра финансов. В результате реорганизации правительства, проведенного Р. Хасимото в январе 1996 г., Сакигакэ потеряла представительство в кабинете министров, однако вплоть до выборов 1998 г. продолжала сотрудничество с СДП и ЛДП. С 1996 г. партия постепенно начинает терять своих членов, значительная часть которых в 1998 г. перешла в Демократическую партию. Бывшие руководители и активисты партии Сакигакэ — Ю. Хатояма, Н. Кан, С. Маэхара, Ю. Эдано и др. — составили костяк руководства ДПЯ в период, предшествующий ее приходу к власти в 2009 г. Бывший генеральный секретарь партии Сакигакэ Ю. Хатояма явился в 1996 г. одним из основателей Демократической партии Японии.

В 2002 г. партия Сакигакэ совершила самороспуск.

14.9. Партия новых рубежей, ПНР

(Синсинто, англ. New Frontiers Party, NFP)

После отставки правительства Хата в июне 1994 г. участвовавшие в нем партии вступили в переговоры о формировании новой, более мощной политической силы, которая бы противостояла правительству новой правящей коалиции во главе с Т. Мураяма. После нескольких месяцев активного партийного строительства, в ходе которого было создано значительное число малочисленных и временных политических образований, такая политическая сила в декабре 1994 г. была создана. Она получила название Партия новых рубежей (ПНР). В партию вошли депутаты от ПДС, депутаты нижней палаты парламента от Комэйто, Новой партии, Партии обновления и группы бывших членов ЛДП, покинувших ее под руководством Кайфу Тосики в 1994 г. Главой партии стал Т. Кайфу, генеральным секретарем — И. Одава.

В состав новой партии вошли 178 депутатов палаты представителей и 36 депутатов палаты советников. Став второй по величине в парламенте, ПНР рассчитывала повторить успех 1993 г., а со временем стать постоянным соперником либерал-демократов в борьбе за власть.

Являясь объединением самых разных партий с противоположными идеологическими установками, в своей программе 1994 г. — «Основных

задачах политического курса» — ПНР главное внимание уделяла критике существующего положения вещей и политического курса правящей коалиции во главе с ЛДП. Упор на критику, а не конструктивные идеи был связан с тем, что главным фактором объединения пестрой палитры партий оппозиции было стремление любой ценой сместить власть ЛДП.

После выборов в верхнюю палату парламента 23 июля 1995 г. Партия новых рубежей получила 57 мест (ЛДП — 111). На следующих выборах в нижнюю палату, прошедших осенью 1996 г., ПНР потеряла часть своих мандатов и продолжила существенно отставать от ЛДП (156 мест у ПНР против 239 у ЛДП). Итоги выборов 1996 г. свидетельствовали о том, что Партии новых рубежей так и не удалось стать политической силой, способной бросить вызов ЛДП, а предпосылки для формирования двухпартийной системы в Японии еще не созрели.

В декабре 1995 г. закончился срок полномочий Т. Кайфу на посту председателя. На выборах председателя Ц. Хата проиграл И. Одзава и решил в декабре 1996 г. выйти вместе с несколькими своими соратниками из состава ПНР, образовав Партию солнца (*Тайёто*).

В декабре 1997 г. было принято решение о роспуске ПНР. После распада партии были образованы шесть новых партий, наиболее крупной из которых стала возглавляемая И. Одзава Либеральная партия (ЛП). Несколько отколовшихся от ПНР депутатских группировок вошли в апреле 1998 г. в новую Демократическую партию, а незначительная часть политиков вернулась в Либерально-демократическую партию.

Партия новых рубежей так и не смогла добиться существенных успехов. Свою роль сыграли разнородность состава ПНР, противоречия между отдельными ее группировками, сохранявшими свою идентичность по прежней партийной принадлежности (особенно это касалось бывших депутатов Комэйто, полностью сохранивших связи с Сока гаккай). Кроме того, недовольство многих депутатских групп из левых и центристских партий вызывало господство в руководстве партии выходцев из ЛДП, особенно усилившееся из-за авторитарных методов управления после избрания в конце 1995 г. И. Одзава председателем партии.

14.10. Либеральная партия, ЛП (Дзиюто, англ. *Liberal Party*)

Либеральная партия образована в январе 1998 г. группой депутатов Партии новых рубежей во главе с И. Одзава после ее самороспуска. В ЛП вошли 42 депутата из нижней и 12 депутатов из верхней палаты японского парламента. После первых для себя выборов в палату советников в июле 1998 г. ЛП сохранила 12 мандатов.

В «Основных принципах» 1998 г. Либеральная партия выступила с неолиберальной экономической программой, предусматривающей ограничение роли центрального правительства и передачу власти регионам, масштабное снижение налогов, дерегулирование, поддержку малого и среднего бизнеса, сокращение государственных расходов.

Итоги выборов в палату советников 1998 г. заставили правящую Либерально-демократическую партию вновь искать себе партнеров по коалиции. В результате достигнутого с Либеральной партией соглашения о коалиции один ее представитель был включен в кабинет министров. Однако союз с ЛП не обеспечил ЛДП большинства в палате советников.

В результате ЛДП заключила в апреле 2000 г. союз с Комэйто. 5 октября 1999 г. было сформировано новое правительство Обути, где по одному посту получили Либеральная партия и партия Комэйто. Изменения в составе правящей коалиции были негативно восприняты руководством Либеральной партии. Полагая, что ЛДП откажется от союза с Комэйто в пользу коалиции с ЛП, которая была существенно ближе либерал-демократам по своей идеологии, Одзава пошел на обострение конфликта, неоднократно обещая покинуть коалицию. После провала попытки договориться об электоральном сотрудничестве на приближающихся выборах разногласия между либералами и либерал-демократами достигли такой остроты, что 1 апреля 2000 г. Одзава заявил о выходе его партии из состава коалиции. Часть депутатов не пошла за своим лидером и сформировала Консервативную новую партию, которая осталась в составе коалиции и в 2003 г. волилась в состав ЛДП.

В 2003 г. Либеральная партия вошла в состав Демократической партии.

14.11. Новая народная партия, ННП

(Комуминсинто, англ. People's New Party)

В августе 2005 г. несколько политиков из Либерально-демократической партии, выступающих против приватизации государственной почтовой корпорации, вышли из состава своих партий и образовали новую партию, названную ими «Новая народная партия». Лидером партии стал Ватануки Тамисукэ. На выборах 2005 г. ННП получила 4 места в нижней палате и сформировала парламентскую группу с Новой партией Японии (Синто Ниппон), также появившейся при сходных обстоятельствах в 2005 г. и выступающей с близких позиций (впрочем, уже через год между партиями произошел конфликт, и они прекратили сотрудничество).

После выборов 2007 г. партия контролировала 4 места в верхней палате парламента. В 2009 г. вошла в правящую коалицию с Демократической партией и Социал-демократической партией. ННП выступает против приватизации государственной почтовой корпорации, за пересмотр «навязанной» конституции (имеется в виду, что действующая конституция была навязана Японии американской оккупационной администрацией).

14.12. Феномен «малых партий»

Выборы 2010 г. в верхнюю палату японского парламента продемонстрировали любопытную тенденцию: в условиях дефицита доверия населения к двум крупнейшим партиям — ДПЯ и ЛДП — в Японии происходит образование так называемых «малых партий».

На руку «малым партиям» играют особенности избирательной системы, в частности, наличие крупного блока мест в нижнюю палату, избираемого в «округах пропорционального представительства», где у них появляется больше шансов, чем в «малых округах», особый порядок выборов в палату советников, отличный от палаты представителей, а также тот факт, что сроки выборов в верхнюю палату не совпадают с выборами в нижнюю.

Накануне выборов было образовано несколько новых партий, в состав которых вошли в основном выходцы из ЛДП. В их числе — Новая партия Реформа (*Синто Кайкаку*) во главе с бывшим министром здравоохранения Ё. Масудзоэ, партия «Вставай, Япония!» (*Тамиагарэ Ниппон*) во главе с бывшим министром экономики, торговли и промышленности Т.Хиранума, а также Партия всех во главе с Ё. Ватанабэ.

Первой из числа названных партий была образована **Партия всех** (*Минна-но то*, англ. *Your Party*). Партия сформирована после роспуска Т. Абэ парламента 8 августа 2009 г. группой политиков во главе Ватанабэ Ёсими, который 13 января 2009 г. покинул ЛДП. Партия занимает в основном правоконсервативные позиции по большинству социально-экономических вопросов. Основные принципы партии — уменьшение влияния бюрократии на государственную политику, «малое правительство», децентрализация, дерегулирование, снижение налогов. По итогам выборов 2009 и 2010 гг. Партия всех имела пять депутатских мест в нижней и десять — в верхней палате.

Наиболее примечательной из партий, появившихся незадолго до выборов 2010 г., является партия «Вставай, Япония!» (*Тамиагарэ Ниппон*, англ. *The Sunrise Party of Japan*), образованная 10 апреля 2010 г. из политиков, вышедших из состава ЛДП. Политическую платформу пар-

тии можно описать как «правее правых». Эта партия с исключительно критических позиций относится к ДПЯ, выступая за прекращение ее правления, и более благосклонно — к ЛДП. Лидерами партии стали Хиранума Такэо, вышедший 2005 г. из состава ЛДП в ходе борьбы с внутрипартийными раскольниками, а также бывший министр финансов Ёсано Каору. Партия также получила поддержку токийского губернатора Исихара Синтаро. Выборы в палату советников в июле 2010 г. не привели к росту числа депутатов от партии «Вставай, Япония!» в этой палате: она сохранила три мандата. В 2010 г. партия образовала единую парламентскую фракцию с **Новой партией Реформа** (*Синто кайкаку*).

В январе 2012 г. к числу малых партий прибавилась партия **Синто Кидзуна** (на русский язык можно перевести как «Новая партия Узы»), образованная девятью депутатами нижней палаты от ДПЯ, недовольными планами правительства демократов по введению новых ставок потребительского налога. В июле 2012 г. по той же причине от ДПЯ откололась большая группа парламентариев — 37 от палаты представителей и 12 от палаты советников, возглавляемая бывшим ее председателем И. Одзава. Они сформировали новую политическую партию, назвав ее **«Кокумин сэйкацу-га дайити»** («Жизнь народа прежде всего»), которая составила в парламенте третью после ДПЯ и ЛДП парламентскую фракцию.

Еще одной «малой партией», которая заставила говорить о новых тенденциях в японской политике, стала созданная в 2010 г. региональная партия **Осака Исин-но кай** (букв. «Осакское общество реставрации», на русский язык обычно не переводится), которую возглавляет бывший губернатор Осаки Хасимото Тору. Получив широкую популярность в качестве адвоката, Т. Хасимото в 2008 г. стал одним из самых молодых губернаторов в японской истории, заняв этот пост в возрасте 38 лет. 1 апреля 2010 г. Хасимото сформировал в префектуральном собрании Осаки группу из 22 депутатов под названием Исин-но кай. На основе этой группы 19 апреля после присоединения к ней еще 8 человек была создана региональная партия под тем же названием.

На региональных выборах в апреле 2011 г. партия получила большинство в префектуральном собрании Осаки. В ноябре 2011 г. Т. Хасимото был избран мэром города Осаки, а его соратник по партии (и ее генеральный секретарь) Мацуи Итиро — губернатором префектуры Осаки. Один из главных лозунгов Исин-но кай — объединение города и префектуры Осаки в единое целое. В своих программных документах партия заявляет о необходимости создания новой модели регионального управления, а также укрепления в Японии системы местного самоуправления. Программа в первую очередь обращается к проблемам Осаки, но содержит в себе и идеи общенационального развития. Популярность по-

литика и его партии вышла за пределы Осаки: в 2012 г. Т. Хасимото заявил о планах покончить с властью ДПЯ и выставить своих кандидатов на следующих всеобщих выборах в нижнюю палату парламента. Для этого в феврале 2012 г. эта партия провела школу для кандидатов на предстоящих выборах, в которой приняли участие более 3000 человек.

Победа региональной партии Исин-но кай на выборах в префектуральное собрание Осаки в апреле 2011 г. свидетельствует о том, что в японской политике все большее внимание привлекают вопросы местного самоуправления. В условиях «перекрученного парламента» и дефицита голосов у правящей коалиции «малые партии» начинают играть все большую роль в политике, претендуя на формирование так называемого «третьего полюса» — силы, которая могла бы составить политическую альтернативу двум основным системным партиям — ДПЯ и ЛДП.

Контрольные вопросы

1. Либерально-демократическая партия в системе коалиционных правительств (1993–2009).
2. Изменения в методах партийного управления в период кабинетов Дз. Коидзуми (2001–2006).
3. Политические составляющие семипартийной коалиции (1993–1994) — Новая партия Японии, Партия обновления, Партия демократического социализма, партия Сакигакэ.
4. Партия новых рубежей и ее след в политической истории.
5. Комэйто в постбиполярный период.
6. Социалистическая партия Японии в постбиполярный период: причины падения популярности.
7. Коммунистическая партия Японии в 1993–2012 гг.
8. Причины феномена «малых партий» и формы его проявления.

Рекомендуемая литература

- Павленко П. А. Либерально-демократическая партия в политической системе современной Японии (1955–2001). М., 2006.
- Сенаторов А. И. Политические партии Японии: Сравнительный анализ программ, организации и парламентской деятельности. М., 1995.
- Цветова И. А. Эволюция современной партийно-правительственной системы Японии. М., 2002.
- Scheiner Ethan. Democracy Without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State. N.Y.: Cambridge University Press, 2005.
- Hayes Louis D. Introduction to Japanese Politics. Armonk (New York): M.E. Sharpe, 2004.
- Рюдоки-но нихонсэйдзи. «Усиनावарета дзюнэн» = Японская политика в период изменений. «Потерянное десятилетие» / Ред. Хиватари Нобухиро, Миура Мари. Токио, 2002.

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ЯПОНСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Япония обладает всеми атрибутами демократической страны, где регулярно проводятся выборы, функционируют политические партии, работает двухпалатный парламент, действует развитая система местного самоуправления. Нельзя назвать чем-то уникальным и действующий в стране в соответствии с конституцией институт императорской власти — конституционные монархии являются широко распространенной практикой во многих европейских странах с давними демократическими традициями. Тем не менее японская политическая система обладает рядом уникальных черт, которые выделяют страну из общего ряда западных демократий.

Прежде всего 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 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 в других странах являются объектом законодательного регулирования.

Формированию такой модели способствует, например, то обстоятельство, что **японские законы носят характер значительно более общий, чем во многих зарубежных странах**, 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**. Например, если в США значительная часть принимаемых законов подготавливается депутатами Конгресса с помощью аппарата секретарей и советников, то в Японии доля принимаемых к рассмотрению парламентом правительственных законопроектов превышает 90%. 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.

Следует отметить и то, что **общественный контроль в отношении деятельности правительственных органов, а также общественная экспертиза принимаемых ими решений носят достаточно формальный и ограниченный характер**. 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.

Большое значение имеет отсутствие в Японии практики публичного обсуждения существа вопросов, без предварительной неформальной проработки принимаемого решения. 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, как было показано в главе 5, носит скорее постановочный характер и больше рассчитано на демонстрацию позиции политических партии, чем на выработку реально работающего решения.

Традиционно воздерживаются от вмешательства в работу своих ведомств и министры, которые должны делать это как представители партии власти, получившие кредит доверия избирателей. Фактически кабинет министров, являющийся органом политической власти, поставлен под контроль бюрократии. Такая модель управления 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 специалисты по конституционному праву утверждают, что принцип разделения властей противоречит принципу вхождения избранных народом депутатов парламента в состав правительства. Если же политики попадают в исполнительную власть, то они по идее должны терять свою идентичность как представители 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 реальности же послевоенная практика была такова, что члены кабинета выступали выразителями главным образом не политических, а бюрократических

интересов, выполняя функции представления в кабинете интересов своего ведомства.

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 «очереди во власть»: чем дольше был депутатский стаж, тем больше появлялось оснований для назначения.

Особая роль исполнительной власти дает основание заключить, что **эта власть играет в системе государственного управления замещающие 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 себя как ключевой субъект политического процесса.

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 **феномен «полупартийной системы», или «системы 1955 года»**. В послевоенной мировой истории нет, вероятно, кроме Японии, ни одного примера демократического государства, где монополия одной партии на власть при сохранении всех демократических институтов и наличии в парламенте реально действующей оппозиции продолжалась бы почти четыре десятилетия. Длительность господства ЛДП привела к складыванию особой **«партийно-правительственной» системы принятия решений**: государственная политика вырабатывалась параллельно в структурах правительства и органах политического планирования ЛДП (Советах по политическим и по общим вопросам), которые вместе составили целостный механизм.

Специфика «полупартийной системы» проявилась также в наличии особой **фракционной структуры** правящей партии, благодаря которой периодически обеспечивался приход к руководству страной свежих политических сил, а у избирателя создавалось впечатление «смены курса». При этом основные кадровые решения принимались

в непубличном формате, в рамках закулисных консультаций между лидерами фракций, что также нехарактерно для стран с демократической системой правления.

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 со стороны как крупного бизнеса, так и «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.

Японская политическая система обогатила мировую практику и с точки зрения **роли и места политических партий в системе государственной власти**. В западной политологии (например, согласно концепции американского социолога Мак-Ивера) принята точка зрения о том, что политическая партия возникает как форма протеста ущемляемого меньшинства против привилегий и власти. В Японии же партии никогда не выполняли функции протеста. С момента своего становления партия организовывалась 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, заключалась в том, что бы находиться «по правую руку» от власти.

В политической элите Японии постмэйдзийского периода получила широкое распространение точка зрения, в соответствии с которой партии, не находящиеся (или не находившиеся) у власти, вообще не являются политическими партиями. Иными словами, только приход партии к власти, предполагающий вхождение членов ее руководства в состав правительства и дающий им возможность реально участвовать в выработке решений, оправдывает деятельность партии и составляет высший смысл ее существования.

Именно подобный подход привел к тому, что **политические партии Японии 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.

Провал на выборах означает для политика почти полную политическую смерть. Переизбрание же является мощным средством реабилитации, позволяющим списать все прошлые «грехи», включая отнюдь не безобидные. Например, прохождение в парламент в 2005 г. после судебного осуждения по скандальному делу о получении «откатов» позволило бывшему депутату ЛДП М. Судзуки не только восстановить свое имя, но и образовать собственную партию, а затем и возглавить в нижней палате парламента влиятельную комиссию по международным делам. До последнего держались за депутатский мандат, даже будучи исключенными из партии, и такие фигуранты громких дел о финансовых злоупотреблениях, как К. Танака в 1974–1976 гг., И. Одзава в 2011–2012 гг. и др.

Проявить свое влияние в полном объеме политический деятель мог лишь в структурах правящей партии. Этому служила соответствующая институциональная база. Так, для обсуждения правительственных законопроектов в правящей Либерально-демократической партии был создан многосекционный Совет по политическим вопросам, обладающий немалыми полномочиями в определении судьбы того или иного законопроекта. Положение не поменялось и с приходом к власти Демократической партии, депутаты которой активно участвуют в работе лоббистских группировок и «групп давления».

Другая важная особенность системы политических партий Японии, особенно проявившаяся в постбиполярный период, — **идеологическая аморфность, граничащая 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 привлекательный для себя «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 годов 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.

После политической реформы 1993—1994 гг., нацеленной на повышение роли политических партий в системе государственного управления, на партийно-политической арене произошел целый ряд коренных трансформаций. Инициаторы реформы добивались того, чтобы в Японии сформировалась двухпартийная система, подобная той, что существует в США или Великобритании, где две крупнейшие партии периодически сменяют друг друга у власти. Однако реформа так и не привела к полноценному соперничеству между различными концепциями путей общественного развития. Практически все политические партии Японии выдвигали очень похожие идеи: «борьба с засильем бюрократии», «очищение политики», «поддержка слабых», «децентрализация управления» и т.д., следствием чего явился кризис их идентичности.

Даже после смены власти в 2009 г. между обеими партиями, претендующими на роль системообразующих — ЛДП и ДПЯ, — не сложился водораздел по принципиальным вопросам государственного управления, наличие которого дало бы основания разделить эти партии на «консервативную» и «либеральную». Программы двух партий, касающиеся «договора безопасности», азиатской интеграции, вопросов потепления климата, угрозы распространения ядерного оружия и иных «новых угроз», не имеют никаких принципиальных отличий. Программное сходство наблюдается по многим вопросам финансовой, налоговой и экономической политики, в меньшей степени — в подходе к социальным функциям государства.

Препятствует политической поляризации также готовность партий вступать в конъюнктурных интересах в самые противостественные коалиции, а зачастую и жертвовать базовыми принципам, как это сделали, например, социалисты, согласившиеся в 1994 г. войти в коалицию с заклятыми врагами — либерал-демократами, отказавшись от своей оппозиции «договору безопасности». Много вопросов вызывала, особенно на первых порах, и, казалось бы, немыслимая коалиция между ЛДП и Комэйто, программы которых, особенно во внешнеполитической сфере, существенно различаются.

В этих условиях **формирование дееспособной партийно-политической системы, в которой смена партий у власти означала бы существенную корректировку государственной политики, основанную на четко артикулированной идеологии, оказывается затруднительным.** Политически мотивированному избирателю труднее сделать сознательный выбор, основанный на идеологических, а не личностных предпочтениях, а партиям — сложнее сформировать когорту «твердых голосов» из числа своих сознательных приверженцев.

Деидеологизации политического процесса способствует и такая особенность японской политической культуры, как **феномен «партийно индифферентного, персонально ориентированного электората».** Поскольку многие избиратели склонны голосовать не за партию, а за личность, политики в меньшей степени зависят от поддержки со стороны политических партий и в более существенной — от собственных организационных усилий, точнее, от работы «обществ поддержки», представляющих собой их личный капитал. Именно этим, например, можно объяснить и такое нехарактерное для западных демократий явление, как наследование избирательного округа и существование в нескольких поколениях политических династий.

Вследствие малого значения идеологических принципов, как для политических партий, так и для отдельных политиков, в Японии **не существует и сильных традиций преданности депутатам партийному знамени** (помимо случаев, касающихся КПЯ). Депутаты с легкостью «перекочевывают» в лагерь соперников, если чувствуют для себя личную выгоду, и никто их за это не осуждает. Например, после ухода ЛДП в оппозицию в период правления семипартийной коалиции в 1993–1994 гг. многие либерал-демократы переметнулись в партии правящей коалиции, а когда ЛДП вернула себе бразды правления, вернулись в нее. Без лишних эмоций были приняты обратно в ЛДП в 2006 г. многие бывшие однопартийцы, проголосовавшие годом ранее против партийного законопроекта о приватизации почтовой корпорации и изгнанные за это из партийных рядов, но реабилитировавшиеся в результате победы на

выборах в нижнюю палату. Подобная беспринципность, конечно, не способствует авторитету ни одной из политических партий, готовых закрыть глаза на многое ради увеличения числа своих мандатов.

Характерной чертой японской политической системы является кадровая слабость политической элиты, ее низкий моральный авторитет в глазах общества, а также недостаток сильных лидеров общенационального масштаба, способных повести за собой народные массы.

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. Как уже отмечалось, в послевоенный период политический деятель, даже войдя в правительство и возглавив то или иное ведомство, как правило, не вмешивался в рутинную работу подчиненных ему бюрократов. Такую систему профессор Токийского университета К. Иногути назвал «демократией караоке», имея в виду, что политик может заниматься государственным управлением, не имея особых навыков, подобно тому, как не умеющий петь может вполне прилично делать это с помощью караоке.

Несовершенным можно назвать и сложившийся в послевоенный период механизм вращивания 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.

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 кабинетно-парламентского типа политического устройства. Имея за собой лишь такую шаткую вещь, как «парламентское большинство», которого почти всегда оказывалось недостаточно, чтобы игнорировать мнение оппозиции, премьер-министры были вынуждены в большей степени бороться за собственное политическое выживание, нежели думать о государственных интересах.

В этих условиях политическая жизнь крутится в основном в плоскости **«теневой политики»**, основными акторами которой являются не публичные политики или возглавляемые ими открытые структуры, а неформальные внутрипарламентские группировки, фракции, «кланы», «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 жертвующие большие средства в политические фонды ведущих партий. В их числу 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, в этих условиях далеко не единственные и отнюдь не главные вводные для политического анализа.

Имеет свою специфику и **японская модель корпоративного воздействия на процесс подготовки и принятия решений в сфере государственного управления**. Во многих странах Запада, например, США, процесс лоббирования находится под достаточно жестким общественным контролем. Лоббирование выступает как средство ведения «честной», идущей по заранее оговоренным правилам конкурентной борьбы и, таким образом, поставлено на службу общественным интересам. В Японии же с ее традицией неформальных обсуждений и легитимно неформальных решений процесс лоббирования выходит из-под публичного контроля и поэтому утрачивает здоровый элемент, перерождаясь в деятельность, противоречащую потребностям общественного развития.

В Японии имеет место сращивание госаппарата и «большого бизнеса», при котором обеспечивается широкое участие последнего в решении вопросов государственного управления экономикой. Это участие проявляется не только в форме лоббирования, но и в сложной и многоуровневой системе «неформального общения» чиновников и бизнесменов: практике взаимных визитов (посещения штаб-квартир крупных корпораций министерскими бюрократами и правительственными офисов топ-менеджерами крупнейших компаний), традиции совместного посещения ресторанов во вне рабочее время, а также иных формах «досуга», позволяющих проводить «взаимные консультации» по проектам готовящихся в правительстве решений. Данную практику, имеющую отчетливо выраженный «мафиозный» характер и не вполне отвечающую стандартам западных моральных ценностей, следует рассматривать в контексте психологических особенностей японского национального характера и коммуникационной модели японского социума.

Следует также учитывать сложившуюся в Японии карьерную модель государственной службы, в рамках которой чиновники министерств и ведомств, причем не обязательно высокопоставленные, в относительно молодом возрасте нередко «падают с небес» (система *амакудари*), т.е. переходят на управленческую работу в те корпорации, деятельность которых им приходилось курировать по долгу службы. Подобного рода взаимный обмен, который во многих странах Запада квалифицировался бы как разновидность коррупции и, вероятно, попадал бы под соответствующую статью уголовного кодекса, в Японии считается вполне естественным.

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 годов 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 потребовали коренной перестройки форм и методов политической деятельности, проводимой как политическими партиями, так и отдельными политиками.

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. На выборах все большую роль играют «манифесты», т.е. предвыборные обещания партий по насущным вопросам, представляющим первоочередной интерес для избирателей.

И хотя говорить об отмирании феномена «партийно индифферентного, персонально ориентированного электората» пока рано, все большее значение для итогов выборов приобретают **политически мотивированные слои избирателей**. Это люди, в основном проживающие в городах, живо интересующиеся содержанием политических манифестов партий, а перед очередными выборами с аптекарской точностью подсчитывающие, какие из предвыборных обещаний были выполнены действующей властью, а какие — нет. В отличие от «традиционных» избирателей, политический выбор которых в большей степени детерминирован их происхождением, статусом, принадлежностью к традиционным 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.

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 труднопредсказуемым.

Большое значение для политической сферы 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 несерьезным нарушениям действующего законодательства, например, несоблюдению правил в сферах налогообложения, пенсионного обеспечения, политических пожертвований и пр.

Существенно изменилась в постбиполярный период и форма организации власти. Ушел в историю феномен «доминантной партии». С 1993 г. Япония вступила в период **коалиционных правительств**. Партийная система стала характеризоваться высокой степенью волатильности — партии переживают период рождений и исчезновений, расколов, слияний, новых союзов и коалиций, порой кажущихся противоестественными. Некоторые партии, без которых трудно представить развитие партийной-политической системы биполярного периода, деградировали, превратившись в маргинальную политическую силу (как это случилось с социалистами). В то же время в конце XX в. 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 гг. была вынуждена отказаться от попыток отменить ограничения на экспорт вооружений в связи с японо-американскими совместными разработками противоракетной обороны.

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 (ЛДП и ДПЯ). Именно в руках этих партий — например, Партии всех, Новой народной партии, партии «Вставай, Япония» и т.д. — зачастую находится ключ к решению политических кризисов, периодически потрясающих Японию. Особенно поддержка «малых партий» оказывается критичной в условиях «перекрученного парламента», когда, чтобы преодолеть вето верхней палаты, правительству для проведения законов требуется большинство в две трети в нижней.

Качественно трансформируется и **модель взаимоотношений политиков и бюрократов**, в которой баланс смещается в пользу первых. Результатом политической реформы 1994–1994 гг. стало институциональное усиление премьер-министра, получившего гораздо большую свободу рук при принятии политических решений. Дополнительные систем-

ные возможности были обретены руководителями правительства в ходе проведения административных реформ конца 1990-х — начала 2000-х годов. В наиболее полном, завершенном виде новая система оформилась при кабинетах Дз. Коидзуми, который широко использовал полученные полномочия при проведении структурных реформ.

После смены в 2009 г. власти Демократическая партия попыталась провести еще более радикальную реформу, направленную на внедрение в сферу административного управления принципов «политического руководства» (см. главу 7). Однако попытка реформы оказалась неудачной. Стало ясно, что бороться с традициями, наработанными десятилетиями, методами «кавалерийского наскока» просто невозможно. Тем не менее говорить о том, что все вернулось на круги своя, было бы неверно. Япония находится пока в поиске наиболее приемлемой для себя модели политической системы.

Контрольные вопросы

1. Причины доминантного положения исполнительной власти в политической системе.
2. Специфические черты партийной системы послевоенной Японии.
3. Причины кадрово-организационной слабости японской политической элиты.
4. Трудности в формировании двухпартийной системы.
5. Трансформация межпартийных взаимоотношений в постбиполярный период.
6. Изменения во взаимоотношениях политиков и бюрократов в постбиполярный период.

Рекомендуемая литература

- Еремин В. Н.* Политическая система современного японского общества. М., 1992.
- Макаров А. А.* Политическая власть в Японии. М., 1988.
- Молодякова Э. В.* Неординарная демократия в Японии // Япония: Мифы и реальность. М., 1999. С. 165–166.
- Молодякова Э. В.* Политическая система Японии // Восток и политика: Политические системы, политические культуры, политические процессы. М., 2011. С. 547–570.
- Стрельцов Д. В.* О роли консерватизма в идеологическом инструментарии японской политической элиты // Элиты стран Востока. М., 2011. С. 79–92.
- Curtis G. L.* The Logic of Japanese Politics. Leaders, Institutions and the Limits of Change. N.Y., 1999.
- Stockwin J. A. A.* Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing, 2008.

ХРОНОЛОГИЯ

- 17 августа 1945 г. Формирование кабинета принца Хигасикуни Нарухико.
- 2 сентября 1945 г. Подписание Японией акта о безоговорочной капитуляции.
- 4 октября 1945 г. Штаб оккупационных войск издает приказ об отмене Закона о поддержании общественного порядка и других законов, ограничивающих гражданские права и свободы.
- 10 октября 1945 г. Освобождение из тюрем политических заключенных.
- 9 октября 1945 г. Формирование правительства Сидэхара Кидзюро.
- 2 ноября 1945 г. Создание Социалистической партии Японии (СПЯ).
- 9 ноября 1945 г. Создание Либеральной партии Японии.
- 16 ноября 1945 г. Создание Прогрессивной партии Японии.
- 1 декабря 1945 г. IV (первый легальный) съезд Коммунистической партии Японии.
- 10 апреля 1946 г. Первые послевоенные выборы в нижнюю палату парламента. Первое место по числу мест заняла Либеральная партия Японии (получила 141 мандат из 466), вслед за ней расположились Прогрессивная партия Японии (с 94 мандатами) и Социалистическая партия Японии (93).
- 22 мая 1946 г. Формирование первого кабинета Ёсида Сигэру.
- 3 ноября 1946 г. Публикация текста новой конституции Японии.
- 31 марта 1947 г. Создание Демократической партии.
- 20 апреля 1947 г. Первые выборы в верхнюю палату парламента. Большую часть голосов (111 из 250) получили независимые кандидаты. Из партий лидером стала Социалистическая партия Японии (47 мест). Либеральная партия Японии завоевала 38 мест, Демократическая — 28.
- 25 апреля 1947 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Победителем с небольшим отрывом стала Социалистическая партия Японии (заняла 143 места). Либеральная партия Японии завоевала 131 место, Демократическая партия — 124.
- 24 мая 1947 г. Формирование кабинета Катаяма Тэцу.
- 10 марта 1948 г. Формирование кабинета Асида Хитоси.
- 15 октября 1948 г. Формирование второго кабинета Ёсида Сигэру.
- 23 января 1949 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Уверенную победу одержала Демократическо-либеральная партия, которая получила 264 места.
- 16 февраля 1949 г. Формирование третьего кабинета Ёсида Сигэру.

- 4 июня 1950 г. Выборы в верхнюю палату парламента. В результате выборов крупнейшей партией в палате советников стала Либеральная партия Японии (76 мест). Социалистическая партия Японии увеличила свое присутствие с 41 места до 61.
- 8 сентября 1951 г. Подписание Сан-Францисского мирного договора, японо-американского Договора безопасности.
- 24 октября 1951 г. Раскол Социалистической партии Японии на Левую и Правую СПЯ по вопросу о признании Сан-Францисского мирного договора.
- 28 апреля 1952 г. Завершение оккупации Японии.
- 1 октября 1952 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Большинство в парламенте обеспечила себе Либеральная партия (получила 240 из 466 мест). Левая СПЯ получила 54 места, Правая СПЯ — 57 мест.
- 30 октября 1952 г. Формирование четвертого кабинета Ёсида Сигэру.
- 19 апреля 1953 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Либеральная партия во главе с Ёсида осталась крупнейшей силой в палате представителей, получив 199 мандатов.
- 24 апреля 1953 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Либеральная партия по итогам выборов упрочила свое положение, контролируя 93 места из 250.
- 21 мая 1953 г. Формирование пятого кабинета Ёсида Сигэру.
- 24 ноября 1954 г. Формирование Демократической партии Японии.
- 10 декабря 1954 г. Формирование первого кабинета Хатояма Итиро.
- 27 февраля 1955 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Большинство завоевала Демократическая партия Японии (185 мест из 467). Второе место заняла Либеральная партия (112 мест). Левая СПЯ получила 89 мест, Правая — 67.
- 19 марта 1955 г. Формирование второго кабинета Хатояма Итиро.
- 13 октября 1955 г. Объединение Социалистической партии Японии.
- 15 ноября 1955 г. Создание Либерально-демократической партии (ЛДП).
- 22 ноября 1955 г. Формирование третьего кабинета Хатояма Итиро.
- 5 апреля 1956 г. Первым председателем Либерально-демократической партии избран Хатояма Итиро.
- 8 июля 1956 г. Выборы в верхнюю палату парламента. По итогам выборов Либерально-демократическая партия вплотную приблизилась к получению абсолютного большинства в палате, контролируя 122 из 250 мандатов.
- 19 октября 1956 г. Подписание Совместной советско-японской декларации.
- 18 декабря 1956 г. Япония стала членом ООН.
- 23 декабря 1956 г. Формирование кабинета Исигами Тандзан.

- 31 января 1957 г. В связи с болезнью Исибаси временно исполняющим обязанности премьер-министра становится министр иностранных дел Киси Нобусукэ.
- 25 февраля 1957 г. Формирование кабинета Киси Нобусукэ.
- 22 мая 1958 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Уверенная победа на выборах Либерально-демократической партии, которая обеспечила себе абсолютное большинство в палате представителей (завоевала 287 из 467 мест).
- 12 июня 1958 г. Формирование второго кабинета Киси Нобусукэ.
- 2 июня 1959 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Либерально-демократическая партия упрочила свое положение, доведя число мандатов до 132.
- 19 января 1960 г. Подписание нового японо-американского Договора безопасности.
- 24 января 1960 г. Создание Партии демократического социализма в результате раскола СПЯ по вопросу об отношении к новому Договору безопасности.
- 19 июля 1960 г. Формирование первого кабинета Икэда Хаято.
- 12 октября 1960 г. Убийство главы СПЯ Асанума Инэдзиро ультраправым фанатиком.
- 20 ноября 1960 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Победа ЛДП (296 мест). СПЯ завоевала 145 мест.
- 8 декабря 1960 г. Формирование второго кабинета Икэда Хаято.
- 1 июля 1962 г. Выборы в верхнюю палату парламента. ЛДП продолжает обладать абсолютным большинством (142 места), СПЯ сократила свое присутствие с 85 до 66 мест.
- 21 ноября 1963 г. Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП завоевала 283 места, СПЯ — 144.
- 9 декабря 1963 г. Формирование третьего кабинета Икэда Хаято.
- 9 ноября 1964 г. Формирование первого кабинета Сато Эйсаку.
- 17 ноября 1964 г. Создание Партии чистой политики (Комэйто).
- 4 июля 1965 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Победа ЛДП (140 мест по итогам выборов).
- 29 января 1967 г. Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП завоевала 277 мест из 486, СПЯ — 140.
- 17 февраля 1967 г. Формирование второго кабинета Сато Эйсаку.
- 7 июля 1968 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Победа ЛДП (137 мест).
- 27 декабря 1969 г. Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП получила 288 мест, СПЯ — 90.
- 14 января 1970 г. Формирование третьего кабинета Сато Эйсаку.
- 27 июня 1971 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Победа ЛДП (131 место из 249 по итогам выборов).

7 июля 1972 г.	Формирование первого кабинета Танака Какуэй.
10 декабря 1972 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП сохранила абсолютное большинство, получив 271 место из 491.
22 декабря 1972 г.	Формирование второго кабинета Танака Какуэй.
7 июля 1974 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. Победа Либерально-демократической партии (126 из 250 мандатов).
9 декабря 1974 г.	Формирование кабинета Мики Такэо.
25 июня 1976 г.	Создание Нового либерального клуба.
5 декабря 1976 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП получила лишь 249 из 511 мест, не сумев обеспечить себе абсолютное большинство. СПЯ получила 123 места.
24 декабря 1976 г.	Формирование кабинета Фукуда Такэо.
10 июля 1977 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. ЛДП сократила свое присутствие в палате советников со 126 мандатов до 124 (из 249).
26 марта 1978 г.	Создание Социал-демократического союза.
7 декабря 1978 г.	Формирование кабинета Охира Масаёси.
7 октября 1979 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП получила 248 мест, СПЯ — 107.
9 ноября 1979 г.	Формирование второго кабинета Охира Масаёси.
12 июня 1980 г.	Смерть премьер-министра Охира Масаёси.
22 июня 1980 г.	Двойные выборы в верхнюю и нижнюю палаты парламента. Победа ЛДП на выборах в палату советников (135 мест по итогам выборов). В палате представителей ЛДП вернула себе абсолютное большинство, завоевав 284 места.
17 июля 1980 г.	Формирование кабинета Судзуки Дзэнко.
27 ноября 1982 г.	Формирование первого кабинета Накасонэ Ясухиро.
26 июня 1983 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. Победа ЛДП (137 мест).
18 декабря 1983 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП получила 250 из 511 мест, СПЯ — 112.
27 декабря 1983 г.	Формирование второго кабинета Накасонэ Ясухиро.
6 июля 1986 г.	Двойные парламентские выборы. ЛДП сохранила абсолютное большинство в обеих палатах, завоевав в нижней 300 мест из 512.
22 июля 1986 г.	Формирование третьего кабинета Накасонэ Ясухиро.
6 ноября 1987 г.	Формирование кабинета Такэсита Нобору.
7 января 1989 г.	Смерть императора Хирохито (Сёва).

- 3 июня 1989 г. Формирование кабинета Уно Сосукэ.
- 23 июля 1989 г. Выборы в верхнюю палату парламента. По результатам выборов ЛДП утратила абсолютное большинство, сохранив под своим контролем лишь 109 из 252 мандатов.
- 10 августа 1989 г. Формирование первого кабинета Кайфу Тосики.
- 18 февраля 1990 г. Выборы в нижнюю палату парламента. У ЛДП — 275 мест, у СПЯ — 136.
- 28 февраля 1990 г. Формирование второго кабинета Кайфу Тосики.
- 5 ноября 1991 г. Формирование первого кабинета Миядзава Кити.
- 22 мая 1992 г. Создание Новой партии Японии (НПЯ).
- 26 июля 1992 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Либерально-демократическая партия продолжила сокращать свое влияние в палате советников, сократив число мест до 107.
- 18 июня 1993 г. Парламентом вынесен вотум недоверия кабинету Миядзава Киити.
- 21 июня 1993 г. Создание Новой партии Инициатива (Сакигакэ).
- 23 июня 1993 г. Создание Партии обновления.
- 18 июля 1993 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Поражение ЛДП. Либерал-демократы по итогам выборов получили 223 мандата из 511, СПЯ — 70. Новая партия Японии, Партия обновления, Новая партия Сакигакэ получили соответственно 35, 55 и 13 мест.
- 9 августа 1993 г. Формирование кабинета семипартийной коалиции во главе с Хосокава Морихиро.
- 26 апреля 1994 г. Выход СПЯ из правящей коалиции.
- 28 апреля 1994 г. Формирование кабинета Хата Цутому.
- 30 июня 1994 г. Формирование кабинета Мураяма Томиити.
- 10 декабря 1994 г. Создание Партии новых рубежей (ПНР).
- 17 января 1995 г. Землетрясение в Кобе.
- 20 марта 1995 г. Теракт (зариновая атака) в токийском метро.
- 23 июля 1995 г. Выборы в верхнюю палату парламента. Победа правящей коалиции ЛДП, СПЯ и Партии Сакигакэ (151 место из 252 по итогам выборов).
- 11 января 1996 г. Формирование первого кабинета Хасимото Рютаро.
- 29 сентября 1996 г. Создание Демократической партии Японии («старой ДПЯ»).
- 20 октября 1996 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Первые выборы по новому избирательному законодательству. ЛДП получила 239 из 500 мест, Партия новых рубежей — 156 мест. Социал-демократическая партия завоевала лишь 15 мест. На выборах впервые приняла участие Демократическая партия Японии, которая получила 52 места.

7 ноября 1996 г.	Формирование второго кабинета Хасимото Рютаро.
27 декабря 1997 г.	Решение Партии новых рубежей о самороспуске.
27 апреля 1998 г.	Основание Демократической партии Японии (ДПЯ).
12 июля 1998 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. Результаты признаны ЛДП неудачными (сокращение числа мандатов со 111 до 103). Р. Хасимото подаёт в отставку.
30 июля 1998 г.	Формирование кабинета Обути Кэйдзо.
7 ноября 1998 г.	Воссоздание Комэйто (Новой Комэйто).
14 января 1999 г.	Реорганизация кабинета Обути, заключение коалиционного соглашения с Либеральной партией.
5 октября 1999 г.	Реорганизация кабинета Обути, присоединение Комэйто к правящей коалиции.
1 апреля 2000 г.	Выход Либеральной партии из правящей коалиции.
2 апреля 2000 г.	Премьер-министр Обути Кэйдзо впадает в кому.
5 апреля 2000 г.	Формирование первого кабинета Мори Ёсиро.
14 мая 2000 г.	Смерть Обути Кэйдзо.
25 июня 2000 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП получила 233 места из 480. Демократическая партия Японии становится лидером оппозиции, получив 127 мест.
4 июля 2000 г.	Формирование второго кабинета Мори Ёсиро.
26 апреля 2001 г.	Формирование первого кабинета Коидзуми Дзюнъитиро.
29 июля 2001 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. Либерал-демократы незначительно увеличили свое влияние, получив 111 из 247 мест.
26 сентября 2003 г.	Либеральная партия вливается в ДПЯ.
9 ноября 2003 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. ЛДП завоевала 237 мест, ДПЯ — 177.
19 ноября 2003 г.	Формирование второго кабинета Коидзуми Дзюнъитиро.
11 июля 2004 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. Победа правящей коалиции. Демократическая партия увеличила число мандатов до 82.
11 сентября 2005 г.	Выборы в нижнюю палату парламента. Крупный успех ЛДП — партия получила 296 мандатов (Демократическая партия — 113).
21 сентября 2005 г.	Формирование третьего кабинета Коидзуми Дзюнъитиро.
26 сентября 2006 г.	Формирование кабинета Абэ Синдзо.
29 июля 2007 г.	Выборы в верхнюю палату парламента. Победа Демократической партии. По итогам выборов у ДПЯ — 109 мест из 242, у Либерально-демократической партии — 83, у Комэйто — 20. В результате утраты ЛДП большинства в палате возникает ситуация «перекрученного парламента».

- 26 сентября 2007 г. Формирование кабинета Фукуда Ясуо.
- 24 сентября 2008 г. Формирование кабинета Асо Таро.
- 30 августа 2009 г. Выборы в нижнюю палату парламента. Демократическая партия завоевала 308 мест из 480, нанеся сокрушительное поражение правящей коалиции во главе с ЛДП.
- 16 сентября 2009 г. Формирование кабинета Хатояма Юкио. В правящую коалицию вошли ДПЯ, СДП и Новая народная партия.
- 30 мая 2010 г. Выход Социал-демократической партии из правящей коалиции.
- 8 июня 2010 г. Формирование кабинета Кан Наото.
- 11 июля 2010 г. Выборы в верхнюю палату парламента. ДПЯ сократила свое присутствие в палате советников до 106 мест. Вновь ситуация «перекрученного парламента».
- 11 марта 2011 г. Самая сильная в истории Японии природно-техногенная катастрофа (землетрясение, цунами и авария на АЭС «Фукусима-1»).
- 2 сентября 2011 г. Формирование кабинета Нода Ёсихико.

Сведения об авторах

Калмычек Павел Александрович — кандидат исторических наук

Павленко Петр Андреевич — кандидат политических наук, ответственный секретарь Национального Комитета по развитию экономических отношений с Японией (НК РЭОЯ)

Панов Александр Николаевич — доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН, профессор МГИМО-Университета

Сапрыкин Дмитрий Анатольевич — кандидат исторических наук, эксперт Отдела подготовки информационно-аналитических материалов Аппарата Президента — Председателя правления ОАО Банк ВТБ

Стрельцов Дмитрий Викторович — доктор исторических наук, заведующий кафедрой востоковедения МГИМО-Университета, ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН

Чугров Сергей Владиславович — доктор социологических наук, профессор МГИМО-Университета, главный редактор журнала «Полис»

Учебное издание

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

Подписано к печати 19.10.2012. Формат 60×90¹/₁₆.
Гарнитура «Newton». Печать офсетная. Усл. печ. л. 24,0.
Тираж 1000 экз. Заказ №

ЗАО Издательство «Аспект Пресс».
111141, Москва, Зеленый проспект, д. 8.
E-mail: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru.
Тел.: (495)306-78-01, 306-83-71

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»
143200, Можайск, ул. Мира, 93.
www.оаомпк.ru, www.оаомпк.рф тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685