



Меньшенина Н.Н., Пантелеева М.В.

GR-ТЕХНОЛОГИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ: АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА, ПАРЛАМЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация: Предметом исследования является процесс согласования интересов общественных и политических групп с властью в современной Японии. Особенно это важно для взаимоотношений бизнеса и власти, представляющих фундаментальную основу развития политической системы. Авторы анализируют особенности становления системы взаимодействия бизнеса и власти Японии с учетом национальных, политических и экономических особенностей ее развития. Отличительной особенностью японской модели отношений «бизнеса – власть» после Второй мировой войны стала концентрация властных полномочий в руках правительственной бюрократии. Наряду с исполнительной властью, правительство Японии, при поддержке американской оккупационной администрации, в тот период фактически монополизировало право на законодательную инициативу. Депутатские законопроекты по сей день занимают незначительное место в их общем числе. Обратной стороной смещения равновесия властных полномочий в пользу бюрократии, стала своеобразная «депутатская вольница» в японском парламенте. Теория Политических коммуникаций исследует GR-технологии, с помощью которых заинтересованные группы добиваются реализации своих целей. Лоббизм, в данном аспекте нами будет рассматриваться как коммуникативный механизм в самой системе GR-деятельности. Авторы используют также метод «кейс-стадис» для рассмотрения конкретного феномена деятельности депутатских кланов в системе джи-ар связей современной Японии. Основными выводами проведенного исследования являются следующие положения: 1. Япония имеет очень специфический порядок отношения к явлению лоббизма: национальное законодательство не запрещает депутату заниматься своим бизнесом даже во время парламентской деятельности, хотя такая практика запрещена в большинстве парламентских регламентах стран мира, включая Российскую Федерацию. 2. Для законодательного процесса характерны следующие технологии сотрудничества бизнеса и власти (парламента и правительства): а. Совместная разработка законопроекта; в. Согласование интересов в процессе принятия законопроектов; с. Деятельность депутатских кланов в парламенте, где согласуются интересы политиков, бюрократии, бизнеса и региональных структур. Научная новизна исследования проблемы состоит в том, что, на примере конкретного кейса «Синкасен», процедура принятия законов о строительстве скоростных железных дорог продемонстрировала механизм взаимодействия депутатских кланов, политических лидеров ЛДП и правительства современной Японии. 5. Авторы пользовались первоисточниками (перевод с японского), информация которых обладает высокой степенью достоверности. **Ключевые слова:** Политические коммуникации, джи-ар технологии, лоббизм, бизнес, власть, правительство, парламент, депутатские кланы, законопроект, государственное управление.

Abstract: The subject of this research is the process of agreement of interests of public and political groups with the authorities in the modern Japan. This is especially important for the relations between business and the government, which provide a fundamental platform for the development of the political system. The authors analyze the specificity of the establishment of the system of cooperation between business and government in Japan with consideration of national, political, and economic aspects of its development. A distinct feature of Japanese model of “business-state” relations after the World War II became the concentration of power in the hands of government bureaucracy. The theory of political communications researches the GR techniques, using which the special interest groups achieve their goals. Lobbyism in this aspect will be viewed as a communication mechanism within the system of Government Relations. The scientific novelty of this work consists in the fact that on the particular case of “Shinkansen” the procedure of passing laws on construction of high-speed railways demonstrated the mechanism of cooperation between deputy clans, political leaders of the Liberal Democratic Party, and the government of the modern Japan.

Keywords: Bill, deputy clans, Parliament, government, power, business, lobbying, GR techniques, Political communication, public administration.

Согласование интересов общественных и политических групп с властью является очень сложным, но необходимым процессом для стабильного развития самого государства. Особенно это важно для взаимоотношений бизнеса и власти, представляющих фундаментальную основу развития политической системы. Политическая коммуникативистика исследует GR-технологии, с помощью которых заинтересованные группы добиваются реализации своих целей [1]. Лоббизм, в данном аспекте будет являться коммуникативным механизмом в самой системе GR-деятельности. Во многих случаях лоббисты представляют собой штат людей высокой квалификации, они хорошо знают свое дело, способны доходчиво объяснить сложные и трудные вопросы, естественно, в свою пользу. В системе власти они добиваются принятия законов, обеспечивающих налоговые и финансовые льготы и иные льготы для своих клиентов, устанавливая связи с нужными людьми в разного рода парламентских комитетах и учреждениях исполнительной власти.

Некоторые государства легализовали лоббистские технологии в джи-ар деятельности, подвергнув сам институт лоббизма нормативному регулированию (США и Великобритания). Данные государства четко разделяют функции бизнеса и власти. Другие же признают само явление лоббизма, как позитивное в политическом развитии государства, однако не имеют нормативных актов, регулирующих данное явление, как правовое (современная Россия). Примечательно, что Российская Федерация также не позволяет государственным и муниципальным чиновникам заниматься бизнесом во время исполнения обязанностей государственной гражданской службы.

Япония же имеет очень специфический порядок отношения к явлению лоббизма. Отличительной особенностью японской модели отношений «бизнеса – власть» после Второй мировой войны стала концентрация властных полномочий в руках правительственной бюрократии. Наряду с исполнительной властью, правительство Японии, при поддержке американской оккупационной администрации, в тот период фактически монополизировало право на законодательную инициативу. Депутатские законопроекты по сей день занимают незначительное место в их общем числе. Обратной стороной смещения равновесия властных полномочий в пользу бюрократии, как это отмечают Т.И. Аравина и Ю.Ю. Кузнецов[2], стала своеобразная «депутатская вольница» в японском парламенте. Так, национальное законодательство не запрещает депутату заниматься своим бизнесом даже во время парламент-

ской деятельности, хотя такая практика запрещена в большинстве парламентских регламентах стран мира, включая Российскую Федерацию.

Таким образом, в Японии в те времена были созданы подходящие условия для устойчивых взаимоотношений между парламентариями и деловыми кругами, которые внесли в парламентскую модель элементы, базирующиеся на национальных традициях. Характерной особенностью принятия законопроектов в парламенте Японии является предварительное обсуждение и согласование мнений. Процесс выработки и принятия решений в парламенте отличается сложностью и многообразием. С процедурной точки зрения подготовка законопроекта включает в себя следующие этапы:

- инициирование и обсуждение будущего законодательного акта в профильном министерстве;
- экспертиза законопроекта в советах и комитетах Либерально-демократической партии Японии или правящей коалиции;
- рассмотрение законопроекта в комиссиях парламента;
- обсуждение на пленарном заседании палат парламента.

В настоящее время большинство законопроектов вносится на рассмотрение парламента правительством, они представляют собой тщательно подготовленные, безукоризненные документы [3,59].

Разработка законопроекта, как правило, производится министерством, которое непосредственно занимается данной проблематикой. Даже в тех случаях, когда с законодательной инициативой выступает правящая партия или коалиция, практическую работу над законопроектом осуществляет исполнительная власть. На заседании консультативного совета при министерстве делается доклад о сути законопроекта, происходит его обсуждение, рассматриваются различные компромиссные варианты решения спорных проблем.

Следующей ступенью является рассмотрение документа в законодательном бюро кабинета министров, где он дорабатывается и приводится в соответствие с законами и конституцией.

Во время правления либерал-демократов после этапа разработки в министерстве законопроект проходил политическую экспертизу в штабе Либерально-демократической партии Японии (ЛДП) и партий, составляющих правящую коалицию. Будущий законодательный акт поступал в следующие инстанции: Совет партии по политическим вопросам (СПВ) – Совет партии по общим вопросам – партийный комитет по парламентским делам [4;139].

При рассмотрении законопроекта в СПВ и Совете по общим вопросам основное внимание уделялось содержательной стороне законопроекта и соответствию его политике, которая проводится правящей партией.

В комитете по парламентским делам рассматривались вопросы, связанные с прохождением законопроекта через законодательный орган страны. В процессе обсуждения давался прогноз хода слушаний в постоянных комиссиях парламента, анализировалась глубина расхождений с политическими оппонентами, степень компромисса, на который можно пойти. С докладами выступали как куратор соответствующей постоянной комиссии парламента, который в дальнейшем нес персональную ответственность за прохождение данного законопроекта, так и члены совета процедурной комиссии, которые излагали свое мнение о неформальном обсуждении законопроекта с оппозиционными партиями.

Законопроект, прошедший согласование в профильном министерстве и центральных органах правящей партии, заблаговременно вносился в повестку дня и официально выдвигался на рассмотрение парламента. По классической схеме законопроект сначала поступал в постоянные или специальные комиссии, а затем – на пленарное заседание палаты.

Именно обсуждение в комиссиях согласно парламентской традиции составляли наиболее значимую часть экспертной оценки законопроекта в парламенте. Прошедшие комиссию законопроекты на 90% считались принятыми. Классическая формула прохождения законопроекта через пленарное заседание палаты следующая: представление результатов обсуждения в комиссии – вопросы – прения – принятие решения [5;78].

Отличительной чертой политической деятельности в Японии также является наличие в парламенте страны депутатских кланов. Название «дзюку» – «кланы» имеют организации влиятельных депутатов японского парламента. Кланов представляют объединения ветеранов парламента, которые знают механизмы государственного управления, сохраняют рычаги воздействия на высшие эшелоны бюрократии и имеют опыт политической работы. Депутатские кланы оказывают сильное повседневное воздействие на формирование определенной политики, входящей в компетенцию того или иного государственного ведомства.

Депутатские кланы образовались 60-х годах. 20 века. в процессе совместной деятельности ЛДП и бюрократии, когда большое значение для разработки и принятия решений наряду с парламентом приобрела правительственная бюрократия и Совет ЛДП по поли-

тическим вопросам, который явился основной ареной деятельности кланов.

В качестве наиболее влиятельных группировок можно выделить клан внешней политики, клан национальной обороны, финансовый клан, клан торговли и промышленности, несколько группировок, связанных с рыболовством сельским и лесным хозяйством, строительный клан, рисовый клан и др. Эти группировки имеют связи с соответствующими ведомствами центрального административного аппарата.

Важнейшей функцией депутатских кланов является то, что они играют роль связующего звена между политическими партиями и государственно-административным аппаратом и бизнесом. Депутатские кланы участвовали в урегулировании интересов этих участников политического процесса. Также депутатские кланы являются своего рода «группами поддержки» для бюрократического аппарата. Каждое министерство и ведомство, предполагая провести в жизнь тот или иной законодательный акт, прежде всего, устанавливает связь с соответствующим кланом в парламенте, согласует с ним намерения, вырабатывает концепцию совместных действий [6;35].

Деятельность кланов, их взаимодействие с политическими лидерами и бюрократией резко активизируется во время рассмотрения важных законопроектов. Показательна деятельность депутатских кланов в решении вопроса о строительстве линий Синкансэн.

Проанализируем данный кейс «Плана строительства дополнительных линий скоростного поезда Синкансэн и полной завершенности сети скоростного сообщения» (который был утвержден еще в 1972 г.) с точки зрения взаимодействия бизнеса и власти. К 1980 году из-за большого финансового дефицита в министерстве транспорта, составлявшего почти 2 трлн. иен строительство новых линий было приостановлено. В 1982 г. Комиссия по делам строительства новых линий Синкансэн по результатам проведенной проверки предоставила в правительство поражающие своей категоричностью рекомендации отказаться от Плана полной завершенности сети скоростного сообщения. В результате было принято решение полностью прекратить исследовательские работы и финансирование. Но такая постановка вопроса не устраивала органы местного самоуправления, что естественно породило столкновение интересов центрального правительства и местных властей. Последние выражали настойчивое желание продолжать строительство новых линий Синкансэн, даже несмотря на огромные финансовые затраты, и начиная с 1984 г. администрации местного самоуправления развернули широкомасштабную кампанию за сохранение финансирования скоростных

железных дорог. В рамках этой компании и при активном участии транспортного клана была создана Ассоциация по скорейшему завершению сети Синкансэн, которая объединила 84 депутата парламента.

В июле 1984 года при участии транспортного клана был разработан компромиссный проект, согласно которому 90% финансирования приходилось на национальный, а лишь 10% – на местные бюджеты. Отдел ЛДП по общим вопросам одобрил этот вариант, но министерство финансов выступило против, т.к. только на исследовательские работы нужно было выделить более 2 млрд. иен, что не представлялось возможным. Для того чтобы убедить министерство финансов в правильности своей позиции, лидеры клана выступили с предложением рассчитать экономический эффект и окупаемость линий Синкансэн. Положительное мнение экспертов из исследовательского бюро Мицубиси по этому вопросу укрепило позиции клана, и таким образом, он получил как «силовую» поддержку в виде Ассоциации депутатов, так и интеллектуальную поддержку в лице компетентных технических специалистов [7;254].

Давление со стороны местных органов власти особенно усилилось после принятия в 1985 г. Плана приватизации железных дорог. В результате возобновившихся в феврале 1985 года переговоров правительство согласилось внести в бюджет статью расходов в размере 1 млрд. 400 млн. иен. на исследовательские цели. В августе 1985 г. состоялось совместное совещание правительства и лидеров ЛДП, на котором было принято решение об учреждении специальной Комиссии по изучению вопроса об окончательном завершении сети линий Синкансэн. Но, несмотря на все усилия, судьба дальнейшего финансирования проекта была неопределенна.

Оживление в решении данной проблемы наметилось в 1986 г. в связи с предстоящими выборами в обе палаты парламента. По инициативе депутатов парламента был организован Союз технических экспертов по строительству и функционированию скоростного железнодорожного сообщения. При поддержке и консультациях этого Союза депутатами был разработан пакет законопроектов и направлен на рассмотрение в парламента. В июле этого года были назначены двойные выборы, и главным предвыборным обещанием ЛДП являлось официальное обязательство достроить Синкансэн. Но министерство финансов, по-прежнему, было негативно настроено по этому вопросу. Члены транспортного клана, партийные фракции, одобрявшие скорейшее завершение строительства, заверяли правительство, что главный козырь в разрешении проблемы – это дробление и приватизация железнодорожных ком-

паний, что эти меры являются гарантией окупаемости и эффективности их функционирования. Правительство, предполагавшее провести реформу налоговой системы, со своей стороны, нуждалось в поддержке ЛДП по этому вопросу, поэтому было готово пойти навстречу политикам и приложить усилия для изыскания 18 млрд. иен, необходимых для продолжения строительства, что было реализовано в бюджете следующего года.

Несмотря на многочисленные сложности, к июню 1986 г. существовали следующие линии Синкансэн: Токайдо (Токио – Осака), Санъё (Осака – Фукуока), Тохоку (Токио – Мориока), Дзёэцу (Токио – Ниигата). Следующей очередью строительства стали линия Хокурику (Такасаки – Осака), линия Хоккайдо (Аомори – Саппоро). В 2004 – 2011 г. была запущена в эксплуатацию линия Кюсю от Хаката до Кагосима, в 2010г. линия Тохоку протянулась до Син-Аомори. В настоящее время ведется строительство линии Хокурику на участке Тояма – Канадзава, планируется полное завершение линий Кюсю, Тюо, Хоккайдо, Хокурику [8].

Таким образом, процедура принятия законов о строительстве скоростных железных дорог продемонстрировала механизм взаимодействия депутатских кланов, политических лидеров ЛДП и правительства. Со стороны ЛДП и со стороны депутатских кланов наблюдалась решительная настойчивость, что проявилось в проведении избирательной кампании, в формировании Союза технических экспертов, Ассоциации по скорейшему завершению сети Синкансэн, в стремлении «угovorить» правительство, пообещав свое содействие в проведении налоговой реформы и т.д.

Японские политологи, рассматривая деятельность депутатских кланов, указывают, что в процессе переговоров политиков с правительственными чиновниками и бизнесом рассматриваются самые различные мнения, учитываются интересы многих сторон. При этом, как правило, ни одна из сторон не старается взять на себя ведущую роль и трудно четко указать, кто является лидером в переговорном процессе [9].

Однако, японские ученые также указывают на ориентированность клановой деятельности на закулисное решение вопросов в неформальной обстановке. И оппозиционные партии, как правило, ставят своей целью нейтрализовать деятельность депутатских кланов.

Наиболее действенные шаги в этом направлении были предприняты при коалиционном кабинете М. Хосокава после поражения ЛДП на выборах. В результате реформ, проведенных кабинетом М. Хосокава в 1994 г., были распущены партийные отделы по взаимодействию с парламентом. Вместо них были

созданы общие отделы по внутри парламентским делам. Помимо кулуарных обсуждений и принятия решений усилилась тенденция проводить совещания с членами этих отделов и всех комиссий парламента.

Однако, полностью нейтрализовать деятельность кланов, не удалось. Взамен кланов, существовавших на основе ЛДП и утративших свое прежнее значение, в коалиционном парламенте возникли новые кланы. Возвращение ЛДП к власти повлекло в конце 1990-х гг. выдвижение новых лидеров и восстановление деятельности прежних кланов.

В 2000-х гг. основным объектом критики оппозиции являлось сохранение системы принятия политических решений после согласований в Совете по политическим вопросам ЛДП, т.к. данная система наряду с депутатскими кланами способствовала формированию коррупционных смычек: бизнес – бюрократия – политики. Для того чтобы реформировать систему, по мнению оппозиции, необходимо было, прежде всего, ослабить значение СВП, который являлся «инкубатором» для взращивания депутатских кланов [10;161].

В связи с этим после победы на выборах в 2009 г. Демократическая партия Японии отказалась от обсуждения законопроектов в СВП и заявила о роспуске СПВ. Однако, после ухода Ю. Хатояма в июне 2010 г. в отставку новое руководство ДПЯ во главе с Н. Кан приняло решение восстановить институт СПВ, задачей которого стало бы обеспечение двусторонней коммуникации между партией и кабинетом министров. Усиление роли СПВ происходило и при следующем кабинете, возглавляемом Ё. Нода.

После поражения ДПЯ на выборах в палату представителей в декабре 2012 г. После поражения ДПЯ на выборах в палату представителей в декабре 2012 г. ЛДП вновь вернула себе власть, став ведущей политической силой и правящей партией [11;57]. Кабинет лидера ЛДП С. Абэ приступил к воссозданию прежней системы предварительного согласования законопроектов, которая осуществлялась в СВП, т.к. по мнению руководства партии, существовавшая система принятия решений, в частности упразднение СВП, создала хаос, который привел к критической ситуации.

В декабре 2012 г. на заседании кабинета министров был рассмотрен документ «О роли политиков и государственных служащих», в котором определялось распределение обязанностей между ними. Политики должны нести ответственность за политические решения, а бюрократия – оказывать помощь путем предоставления данных и различных вариантов решения [12;199].

Таким образом, для законодательного процесса характерны следующие технологии сотрудничества бизнеса и власти (парламента и правительства):

1. Совместная разработка законопроекта;
2. Согласование интересов в процессе принятия законопроектов;
3. Реформирование системы организаций, таких как партийные Советы по политическим вопросам;
4. Деятельность депутатских кланов в парламенте, где согласуются интересы политиков, бюрократии, бизнеса и региональных структур.

Библиография:

1. Меньшенина Н.Н. Парламентаризм как политический источник лоббизма: анализ практики США и Великобритании / Н. Н. Меньшенина // Право и политика. – 2010. – N 12 (132). – С. 2136-2141.
2. Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости // <https://docviewer.yandex.ru/r.xml?sk=d716cc44458c2e5aeda7c47112079ee5&url=Fecsocman.hse.ru>
3. Анисимцев Н.В. Япония: со структурными реформами в XXI в. / Отв. ред. Павлятенко В.Н. – М.: Макс Пресс, 2007. 248 с.
4. Маэда, Х. Гэндай сэйдзи сэйдо (Современная политическая система) / Х. Маэда. – Токио: Кобундо сёппанся, 1997. – 203 с.
5. Анисимцев Н.В. Япония: со структурными реформами в XXI в. / Отв. ред. Павлятенко В.Н. – М.: Макс Пресс, 2007. 248 с.
6. Иваи, Т. Синдокугиин-но кэнкю (Исследование новых депутатских кланов) // Экономист. – 2002. – 12 марта. С. 33-36.
7. Иногути, Т. Дзокугиин-но кэнкю (Исследование депутатских кланов). Токио: Нихонкэйдай симбунся, 1987.309 с.
8. Синкансэн. [Электронный ресурс]. URL: ru.wikipedia.org. 05.06.2015.
9. Оикава, С. Ясасий кокай-но ханаси (Просто о Парламенте). Токио: Хогакусёин, 2009.175 с.
10. Маэда, Х. Гэндай сэйдзи сэйдо (Современная политическая система) / Х. Маэда. – Токио: Кобундо сёппанся, 1997. – 203 с.
11. Афонин Б.Д. Япония – 2013: либерал-демократы усиливают позиции // Россия и АТР. 2013. № {4} С. 50–58.
12. Стрельцов, Д.В. Япония: политическая модернизация эпохи Хэйсэй / Д.В. Стрельцов. – М.: АИРО-XXI, 2013. 296 с.

References (transliterated):

1. Men'shenina N.N. Parlamentarizm kak politicheskii istochnik lobbizma: analiz praktiki SShA i Velikobritanii / N. N. Men'shenina // Pravo i politika. – 2010. – N 12 (132). – S. 2136-2141.

2. Aravina T.I., Kuznetsov Yu.Yu. Lobbizm: natsional'nye obraztsy i stepen' sotsial'noi priemlemosti //https://docviewer.yandex.ru/r.xml?sk=d716cc44458c2e5aeda7c47112079ee5&url=Fecsocman.hse.ru
3. Anisimtsev N.V. Yaponiya: so strukturnymi reformami v XXI v./ Otv. red. Pavlyatenko V.N. – M.:Maks Press, 2007. 248 s.
4. Maeda, Kh. Gendai seidzi seido (Sovremennaya politicheskaya sistema) / Kh. Maeda. – Tokio: Kobundo syuppansya, 1997. – 203 s.
5. Anisimtsev N.V. Yaponiya: so strukturnymi reformami v XXI v./ Otv. red. Pavlyatenko V.N. – M.: Maks Press, 2007. 248 s.
6. Ivai, T. Sindzokugiin-no kenkyu (Issledovanie novykh deputatskikh klanov) // Ekonomisto. – 2002. – 12 marta. S. 33-36.
7. Inoguti, T. Dzokugiin-no kenkyu (Issledovanie deputatskikh klanov). Tokio: Nihonkeidzai simbunsya, 1987.309 s.
8. Sinkansen. [Elektronnyi resurs]. URL: ru.wikipedia.org. 05.06.2015.
9. Oikava, S. Yasasii kokai-no khanasi (Prosto o Parlamente). Tokio: Khogakusein, 2009.175 s.
10. Maeda, Kh. Gendai seidzi seido (Sovremennaya politicheskaya sistema) / Kh. Maeda. – Tokio: Kobundo syuppansya, 1997. – 203 s.
11. Afonin B.D. Yaponiya – 2013:liberal-demokraty usilivayut pozitsii // Rossiya i ATR. 2013. № {4} S. 50–58.
12. Strel'tsov, D.V.Yaponiya: politicheskaya modernizatsiya epokhi Kheisei / D.V. Strel'tsov. – M.: AIRO-XXI, 2013. 296 s.