

ДЕПУТАТСКИЕ КЛАНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ЛОББИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЯПОНИИ



Марина Васильевна ПАНТЕЛЕЕВА,
старший преподаватель кафедры
японоведения Восточного институ-
та ДВГТУ

Основными субъектами лоббистской деятельности в парламенте Японии являются депутатские кланы. Название «дзоку» — кланы — имеют неформальные организации влиятельных депутатов японского парламента.

Не каждый новоизбранный парламентарий сразу может вступить в ряды клановой группировки. Членами кланов становятся, как правило, депутаты из числа бывших высокопоставленных чиновников соответствующих министерств и ведомств. Имея за плечами огромный опыт государственного управления, обладая бесценными знаниями специфики конкретной отрасли, эти парламентарии сохраняют неформальные отношения со своими бывшими коллегами, поддерживают доверительные контакты с деловыми кругами, входящими в сферу их компетенции. Одновременно они должны быть опытными политиками и иметь значительный стаж пребывания на крупном партийном или парламентском посту, например, заместителем министра, председателем парламентской комиссии, руководителем секции Совета по политическим вопросам (СПВ) в Либерально-демократической партии Японии (ЛДП)¹.

Как отмечал С. Сато, в депутатах — членах кланов сочетаются достоинства бюрократа, знающего механизм государственного управления, и носителя высшей государственной власти, имеющего рычаги воздействия на высшие эшелоны бюрократии. Они оказывают сильное влияние на формирование определенной политики, входящей в компетенцию того или иного государственного ведомства².

При характеристике кланов учитываются следующие факторы:

- численность клана;
- должности, занимаемые его членами;
- парламентский опыт, а также опыт работы в должности министра, парламентского заместителя министра, председателя парламентской комиссии, председателя партийного комитета;
- принадлежность членов клана к партийной фракции.

Как правило, численность клана является важным показателем, но «реальную силу» представляют должности, которые занимали его члены. От того, какой была предыдущая должность депутата, зависит приоритет направления его деятельности и наличие связей. Принадлежность депутатов к сильной партийной фракции также свидетельствует о влиятельности клана. Став членом клана, депутат получает весомую поддержку на выборах; в его пользу увеличивается объем политических пожертвований; происходит расширение сферы его политического влияния³.

Поддержка на выборах — один из самых важных факторов, представляющий возможность переизбрания. Если кто-либо из авторитетных депутатов потерпел неудачу на выборах, это может означать конец его политической карьеры. Содействие клана заключается в том, чтобы оказывать помощь во время проведения выборов, поддерживать должный имидж, авторитет и влияние депутата в избирательном округе. Поддержка депутатов во время избирательного процесса и формирование политических фондов носят всеобъемлющий характер и затрагивают широкие слои населения. Считается, что формирование фондов отражает наличие так называемой «спайки», «железного треугольника»: политика — бюрократия — бизнес. Следует отметить, что этот «треугольник» не является застывшим конгломератом. Политики всегда стремятся ослабить влияние могущественной бюрократии, что ведет к усилению роли кланов. В то же время, получая деньги от предпринимательских кругов, политические деятели используют противоречия, существующие в предпринимательской среде, оперативно реагируют на изменения в экономике и стремятся ослабить диктат бизнеса. Это часто выражается в поддержке среднего бизнеса и сдерживании интересов крупного. Со своей стороны предприниматели устанавливают тесные связи с политиками и бюрократией, в условиях лавирования последних между различными предпринимательскими кругами вновь возрастает роль кланов. Именно они становятся наиболее серьезными лоббистами интересов бизнеса. С идеологической точки зрения принадлежность депутата к влиятельному клану — свидетельство авторитетности и важности его деятельности, что имеет большое значение во взаимоотношениях с оппозиционными партиями и СМИ⁴.

Клановость как результат смычки интересов политиков, высших бюрократов и крупного бизнеса зародилась во второй половине 60-х гг. Основой для формирования клановых структур послужили парламентские комиссии, именно те, которые можно отнести к разряду «денежных»: комиссия по строительству, которая ведает общественными работами; комиссия по торговле и промышленности, связанная с производством и реализацией товаров, обращением денежной массы, напрямую взаимодействующая с финансово-промышленными кругами; комиссия по связи, курирующая деятельность почтового ведомства и развитие информационных систем страны; комиссия, которая курирует работу транспорта, рассматривает вопросы приватизации и перевода в частное управление государственных железных дорог, а также связанные с подведомственностью транспортного сообщения⁵. Однако на деле в качестве организационно-связующего звена кланов выступили соответствующие таким комиссиям экономические секции Совета по политическим вопросам ЛДП, который является ключевым партийным органом для разработки и изучения парламентских законопроектов. На заседаниях кланов, как правило, присутствуют председатель соответствующей секции СПВ, а также крупные бюрократы, компетентные в данном вопросе. Принимаемые ими решения носят принципиальный характер, что делает дальнейшую процедуру согласования в достаточной степени формальной.

До середины 60-х гг. взаимодействие крупной бюрократии и руководителей правящей партии было на уровне информирования — бюрократы объясняли смысл законопроекта на заседании секции СПВ, а депутаты информировали руководителей министерств о нуждах своих избирателей, но впоследствии картина коренным образом изменилась. Подготовка законопроекта потребовала теснейшего контакта руководителей отраслевых секций СПВ с ведомственными структурами на начальной стадии работы. Такой контакт стал обеспечиваться при помощи кланов.

Авторитет и престиж разных клановых группировок менялись по мере структурной перестройки японской промышленности. Если раньше депутаты стремились попасть в один из кланов, входящих в сферу деятельности комиссии по торговле и промышленности (развитие металлургии и автомобилестроения), то в дальнейшем сфера повышенного интереса расширилась и включала инфраструктуру, транспорт, связь и т.д. В то же время традиционно влиятельными остаются финансовые, строительные кланы, а также некоторые группировки, связанные с национальной обороной, лесным хозяйством и рыболовством.

Свой клан существует и в процедурной комиссии парламента. В отличие от «денежных» комиссий объектом столкновения интересов здесь является процедура, а точнее — гладкость прохождения нужного ЛДП законопроекта. Во многих случаях от тактико-технических вопросов (время выдвижения, расстановка сил в парламенте, политический момент и т.д.) зависит судьба законопроекта, поэтому клан процедурной комиссии, стоящий особняком относительно прочих кланов, считается особо элитарным и престижным.

Кланы есть и в других партиях, только масштабы их деятельности, а также контролируемые финансовые средства гораздо меньше. Структура клановых группировок весьма аморфна и зиждется в основном на личностных, профессиональных контактах. Многие исследователи справедливо отмечают, что вычленив конкретные сферы ответственности отдельных членов «дзоку» порой невозможно. Тем не менее все же прослеживаются характерные для Японии социальные отношения формального лидерства, так как работу кланов координируют и направляют наиболее авторитетные и умудренные опытом политические деятели.

Несмотря на организационную неоформленность кланов и их видимую ограниченность узкопрофессиональными интересами, все же можно обнаружить неформальные двусторонние связи с внутрипартийными фракциями ЛДП. Лидеры кланов почти всегда являлись руководителями фракций либо входили в координационные советы. Например, в «клане внешней политики» в 1980-е гг. выделялись Т. Мики, Т. Фукуда, К. Миядзава, одновременно возглавлявшие фракционные группировки. Вместе с тем каждая из фракций ЛДП обязательно имела приоритет в одном из профессиональных кланов.

Однако кланы формируются на общепартийной, т.е. надфракционной основе. Активность их членов проявляется в первую очередь в секциях Совета по политическим вопросам ЛДП, в которые на равных

входят представители разных фракций. Поэтому принадлежность депутата к определенному клану не свидетельствует о его фракционной принадлежности. Напротив, фракционные интересы в клановой деятельности отходят на задний план⁶.

Взаимодействие кланов с политическими лидерами и бюрократией резко активизируется во время рассмотрения важных законопроектов. Показательным примером является принятие закона о создании Дэнкицусин. Этот Закон предусматривал приватизацию (Нихон дэнсин дэнва кося) (Дэндэнкося) — государственной компании, монополизировавшей средства связи и информации в Японии. Дэндэнкося была создана при содействии министерства связи в довоенной Японии и находилась под его патронажем. Поэтому министерство связи решительно выступило против ее приватизации и возможности допустить частный бизнес в сферу связи и информации, считая, что в этом случае значительно снизится степень достоверности сообщений, особенно в чрезвычайных ситуациях, будет невозможно обеспечить полную секретность закрытой информации. Министерство предполагало принятие закона, который предусматривал бы не приватизацию предприятий связи, а усиление надежности при передаче информации.

Вопрос о статусе Дэндэнкося был поставлен на повестку дня парламента в июле 1982 г. Закон о создании Дэнкицусин включал приватизацию Дэндэнкося. В основе его лежало заключение аналитической комиссии парламента, сделанное в 1984 г. Наиболее важным пунктом закона о Дэнкицусин было создание VAN — предприятия, являющегося одним из подразделений Дэнкицусин. В его рамках предполагалось объединить компьютерные терминалы и предприятия связи с целью создания высокоскоростной мультимедийной сервисной компьютерной системы. Министерство связи было намерено сохранить за собой право на выдачу лицензий на сервисные услуги в сфере связи и удержать контроль за функционированием современных мультимедийных систем. Но здесь интересы министерства связи столкнулись с интересами министерства торговли и промышленности, которое также стремилось установить контроль над VAN и, следовательно, за оперированием и воспроизводством информации. По этой причине министерство торговли и промышленности в марте 1984 г. потребовало от министерства связи большей либерализации в формировании Дэнкицусин. В этот процесс вмешалась американская сторона, чьи интересы были представлены компанией «Бурокку цусё», настоятельно советуя допустить иностранный капитал в создание Дэнкицусин. Таким образом, Дэнкицусин стало не только камнем преткновения в отношениях между министерствами, но и повлекло за собой осложнения в отношениях между Японией и США.

Со стороны министерства промышленности и торговли выступил С. Нода, председатель партийного комитета по промышленности и торговле, со стороны министерства связи — Ё. Хаяси, председатель подкомиссии парламента по осуществлению ускоренной информатизации. В главном штабе ЛДП на протяжении нескольких дней продолжались переговоры, основной целью которых являлось достижение соглашения

между торгово-промышленным кланом и кланом связи. Однако согласие не было достигнуто. В дальнейшем к переговорам привлекались министры заинтересованных ведомств, партийные лидеры. Стоит отметить, что со временем из состава участников переговоров был выведен председатель комитета связи правящей партии, так как в согласительных комиссиях перевес был на стороне министерства связи. Этот шаг был предпринят для того, чтобы сохранить равновесие сторон.

В то же время депутаты клана связи для поддержки своего министерства организовали Ассоциацию членов парламента по вопросам развития современных средств связи, которая насчитывала свыше 200 чел. и представляла собою фактически еще один дополнительный депутатский клан. В состав клана входили рядовые депутаты, но возглавлял его С. Канэмару, который являлся «мастером» клана связи и одним из лидеров ЛДП, чья сфера деятельности влияла не только на решение конкретных политических задач, но и носила всеобъемлющий характер.

В результате многочисленных консультаций и согласований был принят компромиссный вариант закона о Дэнкицусин. В процесс формирования и функционирования предприятия допускался иностранный капитал, но право на выдачу лицензий сохранялось за министерством связи, что позволяло ему влиять на функционирование информационных предприятий в целом.

При решении вопроса о Дэнкицусин выявились противоречия между двумя министерствами и представлявшими их кланами. Клан министерства связи, сумевший в нужный момент объединить более 200 депутатов, пользовался большим влиянием и был более сплоченной и мобильной группировкой. И хотя кланы играли вспомогательную роль в борьбе двух министерств, лидирующие позиции остались за тем из них, за кем стоял более сильный и организованный депутатский клан⁷.

Показательна также деятельность депутатских кланов в решении вопроса о строительстве линий Синкансэн. План строительства дополнительных линий скоростного поезда Синкансэн и полной завершенности сети скоростного сообщения был утвержден в 1972 г. Но из-за финансового дефицита в министерстве транспорта строительство новых линий было приостановлено. В 1982 г. комитет по вопросам целесообразности строительства и комиссия по делам строительства новых линий Синкансэн представили в правительство поражающие своей категоричностью рекомендации отказаться от плана полной завершенности сети скоростного сообщения. И поскольку члены правительства также склонялись к замораживанию строительства новых линий Синкансэн, было принято решение полностью прекратить исследовательские работы и финансирование.

Но такая постановка вопроса не устраивала органы местного самоуправления, что, естественно, породило противостояние интересов центрального правительства и местных властей. Последние выражали настойчивое желание продолжать строительство новых линий Синкансэн, даже несмотря на огромные финансовые затраты, и с 1984 г. администрации местного самоуправления развернули широкомасштабную кампанию за сохранение финансирования скоростных железных дорог. В рамках этой

кампании была создана Ассоциация по скорейшему завершению сети Синкансэн, объединившая 84 депутата парламента. В июле 1984 г. при участии транспортного клана был разработан компромиссный проект, согласно которому 90% финансирования приходилось на национальный, а 10% — на местные бюджеты. Отдел ЛДП по общим вопросам одобрил этот вариант, но министерство финансов выступило против, так как только на исследовательские работы нужно было выделить более 2 млрд. иен, что не представлялось возможным. Чтобы убедить министерство финансов в правильности своей позиции, лидеры клана выступили с предложением провести экспертный анализ всех аргументов и контраргументов, 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 в лице компетентных технических специалистов.

Давление со стороны местных органов власти особенно усилилось после принятия в 1985 г. плана о дроблении и приватизации железных дорог. И хотя в бюджете, сформированном в декабре 1984 г., министерство финансов не выделило на строительство линий Синкансэн ни одной иены, в результате возобновившихся в феврале 1985 г. переговоров правительство согласилось в будущем внести в бюджет статью расходов в размере 1 млрд. 400 млн. иен. Эти средства выделялись Министерству транспорта и компаниям по строительству железных дорог и предназначались на исследовательские цели.

Министерство финансов выдвинуло условие, что средства будут выделены только после создания полной законодательной базы для завершения строительства, включая ликвидацию уже существующих железных дорог, функционирования вновь образованных транспортных предприятий, вплоть до обустройства вокзальных терминалов, привокзальных площадей, расчета экологической безопасности работы линий Синкансэн. Срок разработки пакета законов был ограничен августом 1985 г. В июле парламентской комиссией по реорганизации железнодорожного сообщения был представлен «окончательный» отчет по этому вопросу. Комиссия, не желая вызывать недовольство ЛДП, под давлением транспортного клана предпочла замолчать тот факт, что при урезанном финансировании нецелесообразно говорить о возможности комплексного завершения строительства. Сроки же отведенные министерством на создание законодательной базы были предельно коротки. Поэтому доклад содержал в себе много неясных моментов.

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. Со стороны депутатов транспортного и строительного кланов все чаще стали раздаваться голоса с призывом преодолеть

застой в этом вопросе. Правительство упорно отказывалось поддерживать планы политиков. Тогда по инициативе специальной Комиссии по изучению вопроса об окончательном завершении сети линий Синкансэн 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 парламент.

В июле были назначены двойные выборы, главным предвыборным обещанием ЛДП являлось официальное обязательство достроить Синкансэн. Этой же позиции придерживался лидер партии Я. Накасонэ. Но министерство финансов по-прежнему было настроено негативно. Партийные фракции, одобрявшие скорейшее завершение строительства, заверяли правительство, что главный козырь в разрешении проблемы — это дробление и приватизация железнодорожных компаний, подобные меры являются гарантией окупаемости и эффективности их функционирования.

Правительство, предполагавшее провести реформу налоговой системы, нуждалось в поддержке ЛДП по этому вопросу и было готово пойти навстречу политикам. Однако общая сумма, необходимая для завершения строительства, исчислялась 18 млрд. иен, источники финансирования были неясны, и вопрос по-прежнему оставался открытым⁸.

Несмотря на многочисленные сложности, к июню 1986 г. существовали следующие линии Синкансэн: Токайдо (Токио — Нагоя — Осака), Сангё (Осака — Фукуока), Тохоку (Токио — Мориока), Дзёэцу (Токио — Такасаки — Ниигата). Планировалось построить линию Хокурику (Такасаки — Осака), линию Хоккайдо (Аомори — Саппоро), продолжить линию Тохоку от Мориока до Аомори и линию Кюсю по двум направлениям: от Фукуока до Кумамото и от Фукуока до Нагасаки⁹. В рамках этого проекта в октябре 1997 г. было завершено строительство участка линии Хокурику от Такасаки через Каруйдзава до Нагано, в марте 2004 г. была запущена в эксплуатацию часть линии Кюсю от Синъяцусиро до Кагосима¹⁰. В настоящее время ведется строительство линии Хоккайдо на участке Мориока — Хатинохэ, линии Хокурику (участки Итогава — Ёдзу, Тояма — Канадзава) и планируется полное завершение линий Кюсю, Хоккайдо, Хокурику¹¹.

Принятие законов о строительстве скоростных железных дорог продемонстрировало механизм взаимодействия депутатских кланов и политических лидеров из ЛДП. Особенность этого процесса в том, что со стороны ЛДП и депутатских кланов наблюдалась решительная настойчивость, что проявилось в проведении избирательной кампании, в формировании Союза технических экспертов, Ассоциации по скорейшему завершению сети Синкансэн, в стремлении «уговорить» правительство, пообещав свое содействие в проведении налоговой реформы.

По мнению японских политологов, деятельность кланов оказывает как положительное, так и отрицательное влияние на японскую политику. Положительное заключается в том, что при взаимодействии бюрократии с политиками для принятия решений очень важно мнение высококвалифицированных специалистов, которые и составляют костяк депутатских кланов. Важно и то, что кланы обеспечивают «стыковку» парламентской

активности отдельных депутатов и многогранных, противоречивых интересов деловых кругов.

Японские политологи, оценивая деятельность кланов, делают упор на то, что отстаивание интересов происходит не в пользу какой-либо одной стороны; в процессе переговоров рассматриваются самые различные мнения, учитываются интересы многих сторон, поэтому положительный эффект достигается в масштабах общества в целом, благодаря чему сохраняется сбалансированность интересов. 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. Подобное предварительное согласование интересов является особенностью Японии, отличительной чертой ее политической культуры в сравнении с другими индустриально развитыми странами¹².

Негативный момент существования в японском парламенте клановых организаций состоит в том, что их деятельность подрывает базовый демократический принцип разделения властей (исполнительной и законодательной), снижает роль премьер-министра, партий и парламента. Отрицательной стороной деятельности кланов является также коррупция, возникающая в результате их действий в интересах определенных финансово-промышленных кругов. Однако само по себе существование кланов не может преследоваться по закону, так как они являются внутрипартийными образованиями, не имеют официального статуса, носят добровольный характер и юридических ограничений на их деятельность не существует¹³.

¹ Стрельцов Д.В. Современный японский парламент. М., 1994. С. 165.

² Сато Сэйдзабуро. Дзиминто сэйкэн (Система правления ЛДПЯ). Токио, 1986. С. 267.

³ Такаси Иногути. Дзокугинно-но кэнкю (Исследование депутатских кланов). Токио, 1987. С. 178.

⁴ Там же. С. 166.

⁵ Сасаго Кацуя. Кокай-но дзёсики хидзёсики (Рациональное и нерациональное в парламенте Японии). Токио, 1986. С. 57.

⁶ Стрельцов Д.В. Современный японский парламент. С. 167—168.

⁷ Такаси Иногути. Дзокугинно кэнкю... С. 222—224.

⁸ Там же. С. 253—255.

⁹ Нихон кэйдзай симбун. 1986. 17 июня.

¹⁰ Дзяпан аруманакку (Японский альманах). Токио, 2006. С. 183.

¹¹ The Kodansha bilingual encyclopedia of Japan (Японская билингвистическая энциклопедия). Токио, 1998. С. 449.

¹² Мурамацу Митио. Сэнго нихон-но асуреку дантай (Группы давления в послевоенной Японии). Токио, 1986. С. 193.

¹³ Оикава Сёити. Ясасий кокай-но ханаси (Просто о парламенте Японии). Токио, 1994. С. 161.

SUMMARY: The article by Panteleeva Marina "Parliamentary clans as a lobbyist activity tool" is devoted to the issues of parliamentary clans formation and functioning in Japanese Parliament. The article deals with clan formations influence on the process of passing bills and their role in relations between bureaucracy and politicians.