

Л. М. Герасіна, доктор соціологічних наук, професор, завідувач сектором НДІ державного будівництва та державного будівництва АПрН України

М. Г. Окладна, кандидат історичних наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Конституційно-політичний процес в Японії: історичні віхи та узгодження політико- правових засад системи влади

Японія між двома світовими війнами ХХ ст. згідно з історичними обставинами демонструвала драматичне протиборство «лівих» і «правих» консервативних сил у політиці, прозахідної та націоналістичної еліт, традиційної економіки та її милітаризованого, більш індустріального сектору. Всі ці обставини разом і визначали політичний вибір країни на початку 40-х рр. Поразка Японії у Другій світовій війні та її окупація військами США стали основними чинниками корінного зламу застарілих політичних інститутів і конституційних норм. Після повної дискредитації націонал-фашистських режимів Європи та Азії у цій країні склалися більш оптимістичні умови для демократизації суспільства і корінної трансформації колишньої елітистської (фашистського типу) мобілізаційної політичної системи.

Основою післявоєнної перебудови японського суспільства стала Потсдамська декларація 1945 р. держав-переможниць (Ра-

дянського Союзу, США, Англії й Китаю): цілями окупації Японії проголошувались демілітаризація країни, демобілізація японських збройних сил і покарання усіх військових злочинців; указувалося, що мають бути усунуті будь-які перешкоди на шляху «відродження і посилення демократичних тенденцій в японському народі», має бути встановлена повага до основних прав людини.

Уряд США також прагнув активно брати участь у розбудові принципів демократії в Японії, знівечених милітаризмом і війною. Під керівництвом генерала Дугласа Макартура американська окупаційна адміністрація почала перебудову економіки країни, передбачивши перерозподіл землі на користь незалежних фермерів, фінансову підтримку закордонних інвесторів і розширення доступності освіти. Японія, подібно до Німеччини й Італії, відмовилася від економічної автаркії й активно включилася у світову капіталістичну економіку. На трансформацію політичної системи Японії вплинуло те, що НАТО, обмеживши владу національних армій колишніх країн фашистської коаліції, посилює можливість цивільного контролю над військовими. У результаті в Японії з 1950 до середини 70-х рр. відбулося помітне економічне зростання, зниження безробіття, була приборкана інфляція та досягнуто певної рівності у прибутках.

Розбудова інститутів конституційно-політичної системи післявоєнної Японії визначалась системою традиційних цінностей, правовими важелями та соціальними зобов'язаннями. Політика й право, як це властиво суспільствам Сходу, передусім розглядались як механізми досягнення соціального консенсусу та уникання конфліктів. Про це свідчить традиційне японське кредо: благополуччя надається «зверху» за виконання певних обов'язків «унизу». Перетворення післявоєнного періоду викликали зміни в державно-політичній структурі Японії. Одним із завдань держави на цьому етапі стало ідеологічне забезпечення курсу політичної модернізації, що здійснювалась за американською моделлю.

Особливе бачення післявоєнної Японії становила Доктрина Йошиду (Yoshida Shigeru, прем'єр-міністр Японії — головний «архітектор» післявоєнної стабільності). Доктрина Йошиду є найкращим способом охарактеризувати післявоєнну японську політичну економіку в трьох стратегічних аспектах¹:

¹ Eccleston Bernard. State and Society in Post-War Japan. Cambridge, England: Polity Press, 1989. – P. 19–21.

– Головна мета Японії — економічно доцільний видобуток і розвиток; а політичне й економічне співробітництво зі Сполученими Штатами — необхідна для того умова.

– Японія може допускати тільки обмежене переозброєння і повинна уникати міжнародних політичних і стратегічних проблем. Це має дати змогу зосередити її зусилля на економічно доцільному розвитку.

– Для забезпечення внутрішнього захисту Японія повинна покласти на ресурси американських військових баз у країні, які США визначили як «сторожовий заслін» проти поширення азіатського комунізму і головний засіб блокування спроб відродження японського імперіалізму.

У жовтні 1945 р. в Японії почалася конституційно-політична реформа: після невдалої спроби прийняти компромісний консервативний проект (що мав примирити великодержавність з вимогами демократизації), уряд у березні 1946 р. подав до парламенту проект, фактично розроблений штабом американських окупаційних військ. Нова Конституція була прийнята у жовтні 1946 р., промудльована імператором і вже 3 травня 1947 р. набрала чинності¹.

Головними особливостями Конституції 1947 р. стало чітке закріплення трьох принципів: народного суверенітету (преамбула, ст. 1; 41); дотримання основних прав і свобод громадян (розділ III); принцип пацифізму — відмови від війни і створення регулярних збройних сил (ст. 9). Імператор, позбавлений реальної політичної влади, залишився символом нації. Вищим органом держави і єдиним законодавчим інститутом був проголошений парламент. Конституція закріпила ряд загальнолюдських цінностей, зокрема, необхідність додержуватися загальних принципів миру і політичної моралі.

Ідеологічна діяльність 50–60-х рр. була зведена до поширення в японському соціумі політичних цінностей Заходу, до «культу» модернізації, що розглядалась як «благо» для Японії. Але їх утвердження вело до послаблення традиційних японських політичних інститутів, морально-етичних уявлень; і, незважаючи на загальний

¹ Конституционное право зарубежных стран / Под общей ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М.: НОРМА, 2002. – С. 555.

індустріальний підйом, у країні загострилися соціальні проблеми як негативні наслідки монополізації й швидкої індустріалізації.

За цих умов правлячі кола Японії були змушені різко змінити ідеологічну стратегію, пояснюючи негативні наслідки модернізації специфікою нових соціальних практик, що прийшли зі США (але не руйнуючи структури капіталістичних відносин). Частково відроджувалась традиційна націоналістична лінія японського імперіалізму; суттєвою рисою цього періоду стало геополітичне протиставлення східної Японії країнам Заходу, підкреслення переваги її традиційних соціальних форм, інститутів над західними та вказівка необхідності їх збереження через наступ західної індустріальної культури на японську. Отже, 1975 р. на чолі з міністром освіти Нагаї був створений дорадчий орган — Рада з вивчення проблем цивілізації (близько 30 видатних учених), що провела серію обговорень з проблем визначення шляхів розвитку Японії. Як альтернативу НТР і західній модернізації Рада запропонувала курс на «гальванізацію» традиційних японських інститутів і відновлення консервативних ідеологічних форм: зокрема, релігійних течій (буддизму, властивого первісним племенам анімізму); всемірно звеличувалися достоїнства національного «японського характеру», особливий гуманізм японської культури, її переваги над західною¹. Діяльність Ради Нагаї пройшла під гаслом утвердження «духу Ямато» і заперечення індустріальної цивілізації Заходу, що руйнує «людяність» східного типу.

Незважаючи на певні колізії, уряд Японії сприйняв головну ідею Ради про винятковість японської культури і відродження традиційних цінностей, заклавши її в основу подальшої ідеологічної діяльності. У 1979 р. до вироблення офіційної політико-правової доктрини приступив кабінет прем'єра Охіра, створивши новий Комітет з вивчення політичних проблем, за участю 200 відомих учених. Кожна з 9 груп Комітету готувала доповіді з ключових проблем японської дійсності, які опублікували 1980 р. під назвою «Стратегія забезпечення комплексної безпеки»².

¹ Див.: *Поспелов Б. В.* Некоторые аспекты идеологической деятельности японского буржуазного государства на современном этапе // Япония: идеология, культура, литература. – М.: Наука, 1989. – С. 10–18.

² Див., напр.: *Сого андзэн хосё сэнряку* (Доклады Политического комитета при кабинете Охира). – Токио, 1980.

Але більший науковий формат цієї стратегії не змінив ідей «гальванізації» партикуляристських настанов, зберігалась лінія протиставлення і доведення переваг японської моделі капіталізму над західною й оцінка системи соціальних відносин в Японії. Особлива риса японського суспільства і джерело його економічних успіхів — принцип групової взаємозалежності («айдагарасюгі»), що створює ґрунт міжособистісних зв'язків; він є умовою «гармонії» та взаємодії в соціальній ієрархії, основою успішного функціонування підприємництва і держави. Йому протиставляється принцип «індивідуалізму» західного суспільства як категорія нижчого порядку й джерело негативних явищ у високорозвиненому індустріальному соціумі.

Наступним Комітетом з соціально-економічних досліджень 1984–1985 рр. (500 фахівців, близько 100 різних інституцій при кабінеті прем'єра Я. Накасоно) було підготовлено понад 40 доповідей, які представили японський варіант концепції «постіндустріального суспільства» на основі доктрини «софтономіки» — комплексного забезпечення національної безпеки Японії. Передбачалось, що першорядну роль у суспільстві мають відігравати не традиційні методи промислової діяльності, а стратегії широкого використання інтелектуальної праці при підвищенні якісних характеристик промислової продукції (soft pass)¹. Визнаючи факт руйнування традиційних японських структур, цінностей під натиском ринку, доктрина «софтономіки» проголосила народження так званого «м'якого» буржуазного індивідуалізму, що ніби складається в межах традиційних соціальних зв'язків у країні. Але й ця форма соціальних відносин суперечила традиційній японській «груповій спільності» і насправді швидко еволюціонувала у бік західного індивідуалізму.

Слід зауважити, що нова доктрина японського капіталізму мала значення в основному як політико-футурологічна теорія; у прогнозах на майбутнє вона мала риси типової технократичної ідеї, покликаної переконати у безмежних можливостях японського суспільства і держави за умов випереджаючого розвитку науки і техніки. Зрозуміло, що визначальний вплив на характер цієї концепції здійснило прагнення японських монополій посісти головне місце у русі науково-

¹ Див.: *Поспелов Б. В.* Указ. праця. – С. 16–17.

технічного прогресу, тому багато уваги в ній приділено пропаганді технічних досягнень японського капіталізму. Проте вихідні ідеї «софтономіки» більш об'єктивно відображають реалії соціальної структури японського суспільства, проблемні сторони політичних практик і чіткіше орієнтують на правові шляхи подолання кризових наслідків політичної модернізації країни.

Цікаво, що Конституція Японії 1947 р. в подальшому жодного разу не піддавалася перегляду, хоча подібні питання неодноразово ставили представники партійної опозиції (наприклад, прихильники перегляду 9-ї (антивоєнної) статті). Це пов'язано не лише з жорстким порядком внесення змін до Основного Закону (потрібна згода не менше 2/3 загальної кількості обох палат парламенту), а й з існуючим у Японії стійким балансом політичних сил, що не дозволяє партіям, які прагнуть ревізувати Конституцію, досягти необхідного кворуму в парламенті.

Сучасна Японія за територією приблизно дорівнює Німеччині, її населення понад 126 млн. осіб (з яких 99,4% — японці)¹. Це одна з найбільш технологічно високорозвинених країн світу; вона займає третє місце у світі за обсягом ВВП на душу населення (після США і Китаю) і шосте — за часткою ВВП на душу населення, поряд зі Швейцарією і Люксембургом². Конституцією (Основним Законом) Японії широко заявлені і гарантуються права і свободи громадян: поряд з невід'ємними особистими правами і свободами скасовані привілейовані стани (князівства, перства й ін.); закріплені всі необхідні політичні права і свободи (слова, зборів, об'єднань й ін.); дотримуються і забезпечуються соціально-економічні права (на працю, освіту, охорону здоров'я тощо). Принцип поділу влади закріплений у чинній Конституції та реалізується у сучасній політичній системі Японії цілком коректно і на демократичній основі.

За оцінкою сучасних політологів³, як у ряді колишніх фашистських, авторитарних режимів Європи — Німеччині, Італії, Греції, Португалії, Іспанії, у післявоєнній Японії, що є конституційною

¹ Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – С. 816.

² Див.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997. – С. 474.

³ *Eccleston Bernard.* State and Society in Post-War Japan. – P. 15–21.

парламентською монархією, правовим шляхом затверджена і функціонує цілком стабільна, узгоджувальна система демократії, діє ліберально-демократичний політичний режим, у політико-ідейній сфері на рівноправній основі конкурують (відповідно до партій-носіїв) неоконсервативна та неоліберальна ідеології, всі ж політико-правові норми і консенсуальні (узгоджувальні) процедури одержали конституційне закріплення та інституціоналізовані.

Вибори до представницьких інститутів влади в Японії, як і в інших демократіях, проводяться на основі загального виборчого права шляхом таємного голосування; дискримінація у виборчих правах не допускається, у тому числі за ознаками статі, майнового стану чи доходів. Але соціологи і політологи зазначають при цьому, що на голосування японських виборців основний вплив справляють не стільки ідейно-політичні уподобання, скільки почуття вдячності, споріднення та інші неформальні зв'язки. Нерідко навіть місця померлих депутатів «переходять» до їхніх родичів, за яких голосують вдячні виборці.

Єдиним законодавчим органом Японії є парламент, що складається з двох палат: нижня — Палата представників обирається на 4 роки в кількості 500 депутатів; верхня — Палата радників складається з 252 осіб, які обираються на 6 років, з обов'язковою ротацією наполовину через 3 роки. Палата представників може бути достроково розпущена актом імператора на вимогу уряду, верхня ж палата розпуску не підлягає. Кожна палата обирає на весь термін дії голову, віце-голову і тимчасового голову. Депутати і радники мають вільний мандат і користуються обмеженим депутатським імунітетом; але член парламенту може бути виключений у будь-який час зі складу палати резолюцією більшості присутніх (за наявності кворуму). У палатах парламенту створюються партійні фракції, що відіграють вирішальну роль при розподілі керівних посад у парламенті та державі. Внутрішня структура палат, як і в інших сучасних країнах, має постійні й тимчасові комітети (18 — у Палаті представників і 16 — у Палаті радників) за різними сферами життя; кожен парламентар зобов'язаний бути членом одного чи двох комітетів. Голова комітету обирається з членів партійної фракції, яка має в ньому найбільше пред-

ставництво (насправді ж це вирішується завчасно в ході переговорів між лідерами фракцій).

Головним завданням і винятковою прерогативою парламенту є законодавча діяльність, зокрема, визначення державних доходів і видатків. Право законодавчої ініціативи має також уряд (Кабінет міністрів) і парламентарі (так, внести законопроект може 20 депутатів або 10 радників). Глава держави (імператор) у законодавстві участі не бере і права вето щодо прийнятих законів не має. Основну роль у законотворчому процесі Японії, як у багатьох демократичних країнах, відіграє палата представників, прийняті нею нормативні акти можуть стати законами і поза згодою верхньої палати: тобто нижня палата долає вето верхньої шляхом вторинного голосування за закон 2/3 голосів від числа присутніх, а не більшістю загального складу палати. Зокрема, закон про державний бюджет також може бути прийнятий без участі верхньої палати, якщо вичерпані всі можливості для узгодження. Нарешті, з числа вищих органів держави японський парламент формує лише уряд — Кабінет міністрів.

Глава держави Японії — імператор є довічним, його трон успадковується за династичною системою. Відповідно до Конституції 1947 р. особа імператора більше не визнається священною й існує лише як символ держави і єдності нації, це надає даному інституту влади вагомому узгоджувального потенціалу під час можливих соціальних і політико-правових конфліктів. Єдиним же носієм державного суверенітету є народ (ст. 1). Імператор Японії не очолює виконавчу вертикаль і лише теоретично може бути віднесений до цієї гілки влади; він має право виконувати лише ті державні функції, що визначені у Конституції (наприклад, формально затверджує вже фактично здійснене парламентом призначення прем'єр-міністра країни та ін.).

Царювання кожного імператора проголошується особливою ерою: з дати сходження на трон нового імператора ведеться офіційне літочислення (з 1989 р. — ера імператора Акіхіто). За традицією, життя імператора, якого раніше вважали «сином неба», а також його родина були оточені таємничістю. Але в останні роки відкритість життя імператорської родини зростає: від «божественного походження» вперше у 1949 р. відмовився імператор Хіро-

хіто, а дружина нинішнього монарха Акіхіто є родом із простої родини. Але при цьому імператор — особа недоторкана і не підлягає цивільній, кримінальній чи адміністративній відповідальності. В Японії діє «салічна» система династичного спадкування престолу: трон передається старшому сину, жінки успадковувати престол не можуть; проте в наші дні не заперечується можливість перегляду цього стану (як дотепер єдина японська принцеса — дівчинка), якщо в монаршій родині не з'явиться спадкоємець чоловічої статі.

На практиці усією повнотою виконавчої влади в Японії розпоряджається Кабінет міністрів, уряд країни, у складі якого: прем'єр-міністр, 12 міністрів і 8 державних міністрів (радників прем'єра). Уряд формується обома палатами парламенту та офіційно призначається за указом імператора. Відповідно до Конституції не менше половини міністрів повинні бути обрані з членів парламенту, але при цьому вони обов'язково складають депутатський мандат. Конституційно закріплений і принцип колективної відповідальності уряду перед парламентом, який наголошує: якщо Палата представників приймає резолюцію про недовіру Кабінету міністрів, він має у повному складі піти у відставку; або імператор, за порадою і за згодою Кабінету, розпускає Палату представників.

Згідно з конституційною компетенцією Кабінет міністрів Японії виконує загальні функції керування державою і передусім зобов'язаний:

- сумлінно проводити в життя Конституцію і закони, вести державні справи;
- керувати зовнішньою політикою, укладати міжнародні договори (зокрема після їхнього схвалення парламентом);
- представляти проект державного бюджету парламенту;
- видавати укази для проведення в життя конституції і законів;
- приймати рішення про амністію, помилування, відстрочку покарання і відновлення прав;
- керувати державною службою тощо.

Головну роль у Кабінеті відіграє прем'єр-міністр Японії, який фактично призначає і звільняє членів уряду, врегульовує розбіжності між його членами, забезпечує єдність та узгодженість діяльності та підписує укази. Засідання уряду регулюються звичаєм,

вони закриті для публіки, рішення ж приймаються не шляхом голосування, а односторонньо чи на основі вироблення консенсусу. Міністри в уряді зазвичай не є професіоналами — це партійні політики, що не втручаються глибоко в справи своїх міністерств і часто змінюються; реальне ж керівництво здійснюють адміністративні голови апарату міністерств. Таким чином, у діяльності японського уряду, як і парламенту, значна роль належить професійним менеджерам, верхівці «раціональної бюрократії», що є суттєвим моментом схожості політичної системи Японії зі зразками західної демократії.

При уряді створена широка мережа консультативних органів, діяльність яких свідчить про розвиненість громадянського суспільства в Японії та її близькість до західних плюралістичних демократій. Вони тісно співробітничують з організаціями підприємців, профспілками, академічними колами, членами парламенту, держслужбовцями вищих рангів; узагальнюють соціально значущу інформацію і проводять незалежну експертизу політичних рішень, здійснюючи певний контроль за діями бюрократичного апарату держави.

Судова система Японії має певну вертикальну ієрархію і досить оригінально розгалужена за сферами соціально-правових відносин, що створює ситуацію реальної правової захищеності громадян і свідчить про значну роль суду в розв'язанні соціально-правових конфліктах. Очолює судову владу країни Верховний суд, до складу якого входять: головний суддя (затверджується імператором за поданням уряду) і 14 суддів, призначених Кабінетом. Верховний суд здійснює конституційний контроль і є останньою інстанцією розгляду всіх інших справ; має певні повноваження судового управління відповідно до традицій судового централізму, узагальнює судову практику і видає керівні вказівки для судів нижчих інстанцій.

Судами першої інстанції у справах про державні злочини, а також апеляційною інстанцією у цивільних і кримінальних справах є вищі суди, що містять у своїй структурі декілька відділень. Майже 50 окружних судів діють у кожній префектурі (губернаторстві) Японії, розглядаючи основну масу кримінальних і цивільних справ. Нижня ланка — це дисциплінарні суди: дрібні

кримінальні і цивільні справи в них одноособово вирішує суддя (якому навіть не обов'язково мати юридичну освіту). Особливе місце займають суди з сімейних справ, що діють при окружних судах, вирішують спори про спадщину, дрібні кримінальні діяння, скоєні неповнолітніми, та інші справи у галузі сімейного права. Нарешті, за відсутності в Японії адміністративних судів судовий контроль за державним управлінням здійснюють суди загальної юрисдикції на підставі спеціальної процедури і за спеціальним позовом; у тому числі і за «народним позовом», коли особа, яка сама не постраждала від незаконних актів адміністрації, звертається до суду за захистом інтересів інших осіб.

Політична система Японії характеризується дійсним політичним плюралізмом: велика кількість громадських організацій — професійних, жіночих, молодіжних тощо, нараховується багато політичних партій, що зникають і відтворюються знову, адже закон дає можливість будь-якій особі, що висуває свою кандидатуру на виборах, оголосити своїх прихильників політичною партією. Усього в Японії зареєстровано 10 тисяч партій, проте переважна більшість з них діє лише на місцевому рівні.

Тривалий час в Японії існувала багатопартійна система з однією домінуючою (майже 40 років) Ліберально-демократичною партією. Вона незмінно одержувала більшість голосів у нижній палаті парламенту і формувала уряд; інші партії (іноді навіть комуністична) були широко представлені в парламенті, але в уряді не брали участі. Але після того як на виборах 1993 р. ЛДП Японії зазнала поразки, а також внаслідок низки парламентських криз і частих відставок Кабінету партійна система була модифікована, і тепер уряд створюється на коаліційній основі. Нині Кабінет міністрів сформований з представників ЛДП Японії, Соціал-демократичної партії (головного суперника ліберальних демократів) і невеликої партії Сакігаке («Провісник»); однак позиції ЛДП у складі Кабінету суттєво посилились.

Крім партій урядової коаліції в Японії помітну політичну роль відіграють Комуністична партія, Партія демократичного соціалізму, Партія «чистої політики» (Комейто), Нова партія Японії, Партія нових рубежів, Партія відновлення Японії (три останні виникли під час парламентських криз 90-х рр.). Вони становлять

(залежно від місця у політичних структурах) парламентську чи позапарламентську опозицію¹.

Хоча Японія є унітарною державою, проте її адміністративно-територіальний устрій має свою специфіку через існування в країні розвинутої мережі муніципальних органів та інституцій. Ієрархічна система адміністративно-територіального розподілу будується на дворівневій основі. Верхню ланку утворюють 47 префектур Японії; нижню — становлять невеликі міста, селища і сільські громади. Столиця країни місто Токіо адміністративно складається з 23 спеціальних районів, що прирівняні до міст.

Місцевим законодавчим органом є муніципальні збори. Але в країні діють в інтересах усього суспільства механізми прямого контролю центральних відомств за діяльністю органів муніципального управління, особливо у фінансовій системі, сфері освіти, охорони здоров'я, діяльності поліції, це надає політиці державного управління сталого, узгодженого характеру.

Закон про місцеву автономію 1947 р., зокрема, свідчить про збалансування інтересів держави і громади, він передбачає ряд специфічних форм прямої демократії для участі виборців у керуванні адміністративно-територіальними одиницями та захисту прав і свобод людини. Це стосується засобів громадського контролю за діяльністю голів адміністрацій (губернаторів, мерів) і членів місцевих органів управління, права виборців щодо їх відкликання; а також пропозицій відносно розпуску окремих місцевих зборів (за зверненням 1/3 виборців) у випадку несумлінного виконання їх членами належних обов'язків. Але народна законодавча ініціатива в японській політичній системі, як правило, не застосовується: загальнодержавні референдуми в Японії практично не проводилися, крім конституційного референдуму (раз на 10 років) про відкликання членів Верховного Суду.

¹ Див. докладніше: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М. В. Баглая и др. — С. 557–564.