

Т.Н. МАТРУСОВА

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ТРУДОВАЯ ПОЛИТИКА
В ЯПОНИИ**

**МОСКВА
ИВ РАН
2007**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ ВОСТОКОВЕДЕНИЯ

Т.Н. МАТРУСОВА

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ТРУДОВАЯ ПОЛИТИКА
В ЯПОНИИ**

**МОСКВА
ИВ РАН
2007**

ББК 65.9 (5Я) 30-6

М 33

Ответственный редактор

д.э.н. *Е. Г. Антосенков*

Рецензенты

к.э.н. *И. П. Лебедева*

к.э.н. *А. А. Соболевская*

М 33 Матрусова Т.Н. Государственная трудовая политика в Японии. — М.: Институт востоковедения РАН, 2007 — 280 с.

ISBN 5-89282-264-8

Работа посвящена широкому кругу проблем, связанных с государственной трудовой политикой в Японии. Особое внимание уделено исследованию современных тенденций в этой области. Рассматриваются особенности формирования трудовой политики в условиях широкой распространенности внутрифирменных систем управления персоналом на основе принципов пожизненного найма. Раскрываются особенности трудового права как основного механизма политики государства. Анализируется государственное управление комплексом проблем, связанных с трудовыми стандартами. Особое внимание уделено современной политике занятости японского государства и влиянию на нее различных факторов, включая пожизненный найм.

ББК 65.9 (5Я) 30-6

ISBN 5-89282-264-8

© Институт востоковедения РАН, 2007

© Т.Н.Матрусова, 2007

Научное издание

Матрусова Татьяна Николаевна

Государственная трудовая политика в Японии

Редактор *М.С. Грикурова*

Корректор *Л.В. Хислова*

Верстка *А.Б. Дунаева*

Утверждено к печати Институтом востоковедения РАН

ИД № 04697 от 28 апреля 2001 г.

Подписано к печати 22.08.05. Усл. п.л. 17,5. Тираж 200 экз.

Институт востоковедения РАН

107031 Москва, ГСП, ул. Рождественка, 12

Научно-издательский отдел

Зав. отделом *Ю.В. Чудалева*

Отпечатано на ризографе в Институте востоковедения РАН

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
----------------	---

Глава I. Основные этапы развития государственной трудовой политики в Японии	12
--	----

1. Проблемы труда и трудовая политика
в довоенный период.....12
2. Рынок труда и трудовая политика японского
государства в послевоенный период.....35

Глава II. Особенности формирования трудовой политики в Японии.....	59
---	----

1. Пожизненный наем и роль государства
в системе управления трудом59
2. Эволюция системы принятия политических
решений в области труда.....84

Глава III. Государственная политика регулирования трудовых стандартов	111
--	-----

1. Деятельность государства по обеспечению
безопасности труда 111
2. Проблемы заработной платы и рабочего
времени в трудовой политике
японского государства133

Глава IV. Государственная политика занятости	154
--	-----

1. Содержание и тенденции развития
политики занятости154

2. Проблемы открытого рынка труда и политика занятости.....	180
3. Государственная политика в отношении лиц старших возрастов	200
4. Иностранная рабочая сила как объект трудовой политики в Японии	228
Заключение	258
Библиография	271
Summary	279

ВВЕДЕНИЕ

В 1995 г. в ходе международных консультаций глав министерств труда стран «Большой семерки», посвященных проблемам рынка труда, занятости и безработицы, опыт Японии по регулированию рынка труда и решению проблем занятости был отмечен как положительный и заслуживающий внимательного изучения за рубежом¹.

Действительно, на фоне других стран этот опыт выглядит весьма успешным. Во-первых, обращают на себя внимание показатели уровней занятости и безработицы в Японии. Эта страна относится к числу стран с довольно высокой и относительно устойчивой долей лиц, занятых по найму в составе экономически активного населения. При этом Япония неоднократно демонстрировала свои большие возможности по стабилизации ситуации с занятостью.

Так, в частности, произошло в момент беспрецедентного системного кризиса в середине 70-х годов, чреватого социальной катастрофой, когда Япония оказалась способной очень быстро мобилизовать механизм государственного регулирования рынка труда и резко увеличить долю заработной платы лиц наемного труда в национальном доходе. За 1973—1977 гг. этот показатель увеличился с 58,8 до 67,5%, в значительной мере отражая сдвиги в уровне занятости населения. Если в 1965 г. доля лиц, занятых по найму, составляла 80,8%, то в середине 70-х годов она увеличилась до 89,8%². И когда мировая экономика была потрясена вторым нефтяным шоком, оказалось, что Япония успела сделать для себя весьма важные выводы из событий 1973—1975 гг., сумев разделить бремя перестройки на рынке труда между его субъектами — наемным трудом и предпринимательством.

Механизм государственной трудовой политики сработал столь же безотказно и во время других драматических событий в японской экономике, последовавших после известного «плазского соглашения» руководителей государств — членов «Большой семерки» 1985 г., вызвавшего форсированную

ревальвацию иены. Упавший в тот момент до 74,3% уровень занятости к середине 90-х годов был восстановлен до своих обычных размеров (до 81,5% в 1995 г.)¹.

Уровень безработицы в Японии также гораздо ниже, чем в большинстве развитых стран, даже в современных условиях затянувшейся экономической депрессии. Важно отметить и то обстоятельство, что стабильность ситуации с занятостью населения достигается за счет весьма низких расходов государства на регулирование рынка труда. Здесь Японии почти нет равных: лишь в США эти расходы столь же низки. Таким образом, по совокупности всех этих показателей Япония выходит в ряд наиболее экономичных и, возможно, эффективных государств, вызывая тем самым заслуженный интерес.

Достижения Японии в социально-трудовой сфере связываются не только с низким уровнем безработицы и высокой занятостью населения. Еще до Второй мировой войны она была одной из немногих стран с рыночной экономикой, где появилась общенациональная система пенсионного страхования. После войны она была отмечена Международной организацией труда как страна, сумевшая в довольно короткие сроки радикально снизить уровень производственного травматизма. В настоящее время по уровню заработной платы Япония занимает одно из ведущих мест в мире. Не случайно поэтому актуальные во все времена и для всех стран вопросы регулирования рынка труда и решения социальных проблем приобретают применительно к такой стране, как Япония, особое звучание. Закономерен и тот интерес, который проявляют исследователи и политики во многих странах к механизмам воздействия на область труда, которые дают здесь столь высокие результаты.

Вместе с тем нельзя не заметить, что на фоне этих успехов в японской практике управления трудом имеются не менее заметные «провалы». Даже при поверхностном взгляде можно увидеть, в частности, что в Японии самая высокая продолжительность рабочего времени, особенно сверхурочного, самые короткие отпуска, самая высокая напряженность труда. Достаточно хорошо известны факты, свидетельствующие о слабом

развитии здесь общенациональной системы профессиональной подготовки, о дискриминации женского труда, о чрезмерной занятости лиц старших возрастов и о возникшей в последнее время проблеме трудоустройства молодежи.

На фоне этой противоречивой картины достижений и слабых мест в сфере регулирования рынка труда возникают закономерные вопросы и желание понять, какие успехи были достигнуты в результате сознательной политики властей, а что является, так сказать, побочным результатом и издержками этой политики. Напрашивается и целый ряд других вопросов. В частности, насколько трудовая политика в Японии отвечает интересам всего общества и в какой мере она служит целям экономического процветания бизнеса? Насколько последний является действующим субъектом этой политики и обеспечивает при этом достижение своих собственных интересов? Каковы особенности организации механизма принятия политических решений в области труда и чем они определяются?

Несомненно, что ответы на подобные вопросы и результаты соответствующего анализа могли бы заинтересовать не только те ведомства и органы политической власти, которые отвечают за формирование трудовой политики в нашей стране, но и бизнесменов и профсоюзных деятелей, а также научных работников, преподавателей, студентов и всех интересующихся социально-экономическими проблемами Японии и в целом проблемами труда и трудовой политики.

Между тем в нашей стране проблемы труда в Японии вообще и государственной трудовой политики в частности пока не получили должного освещения. До недавнего времени отечественные исследования в этой области были сконцентрированы исключительно на политэкономических аспектах этих проблем.

В последнее время стали появляться работы, которые хотя и не вполне относятся к теме данного исследования, однако в отдельных аспектах исследуют явления, представляющие несомненный интерес. К таким работам в первую очередь следует отнести исследования систем управления японскими компани-

ями и в целом японским государством. Так, весьма полезными оказываются результаты и выводы исследований японского менеджмента в той части, которые касаются механизмов принятия управленческих решений в фирмах. В этом отношении особый интерес представляют работы И.П. Лебедевой⁴. Большой вклад в понимание механизмов принятия политических решений, действующих на уровне всего японского общества, внесло исследование Д.В. Стрельцова, посвященное современной системе государственного управления⁵.

С проблемами управления трудом на уровне всего японского общества соприкасаются исследования, посвященные организации и деятельности японских профсоюзов, поскольку последние являются одним из активных действующих субъектов политических процессов в области труда в Японии. Среди этих работ в первую очередь следует отнести исследования Э.В. Молодяковой, посвященные проблемам профсоюзного движения⁶.

Однако в цели и задачи этих работ не входило глубокое освещение специфики проблем государственного управления трудом в Японии. Принимая это во внимание, мы видели перед собой довольно обширную цель по раскрытию механизмов государственной трудовой политики в Японии в послевоенный период, анализу ее основных направлений и тенденций развития. При этом на первый план выдвигался ряд самостоятельных задач, которые предстояло решить в процессе достижения основной цели.

Чтобы понять и правильно оценить сущность японской современной государственной политики в области труда и те механизмы, подчас весьма специфические, которые используются для решения проблем, также иногда немало отличающихся от традиционно решаемых в развитых рыночных странах, необходимо было проанализировать условия, в которых она развивалась и развивается; и факторы, на нее влияющие. То обстоятельство, что японская государственная политика формировалась в условиях доминирования закрытых рынков труда крупных компаний и систем управления, сформировав-

шихся на основе так называемого пожизненного найма, в свою очередь, диктовало необходимость проводить анализ с учетом, по крайней мере, двух моментов.

Необходимо было понять, какое влияние оказывает на государственную политику практика пожизненного найма и, особенно, роль последней в стабилизации занятости в стране. Кроме того, совершенно очевидно, что такое влияние формировалось на протяжении гораздо большего отрезка времени по сравнению с послевоенным периодом, который в основном интересовал нас. Как показывает анализ научной литературы, особенности трудовых отношений и практика пожизненного найма укоренились в Японии еще в XIX веке, что не могло не отразиться на характере взаимоотношений субъектов рынка труда с государством и на формировании трудовой политики последнего и на современном этапе.

Вообще, освещению исторических событий в развитии трудовой политики японского государства мы придавали особое значение и использовали его как метод исследования на протяжении всей работы, обращаясь к нему постоянно с тем, чтобы каждый раз выявить новые особенности этой политики в том или ином ее аспекте. Так, в главе I мы пытались обозначить общую фактуру исторических событий, связанных с развитием государственной трудовой политики в Японии в той мере, которая помогала выявить связь этих событий с трудовыми отношениями и с рынком труда, выступавшими в качестве факторов этого развития. В главе II мы стремились проанализировать своеобразный ход формирования трудовой политики в Японии; рассмотрение этого процесса в рамках распространенных научных концепций и теоретических взглядов на роль государства в управлении экономикой и обществом, как нам представлялось, позволяло не только сравнить его с тем, что происходит в области трудовой политики в других странах, но и выявить узловые моменты в процессе принятия политических решений в области труда в самой Японии. Особое внимание в этой главе уделялось рассмотрению специфической системы управления трудом, сложившейся в крупных фирмах

(пожизненному найму), в связи с ее особой ролью в формировании трудовых отношений и трудовой политики в Японии. Более того, специфическая роль государства в рыночной экономике вообще приобретает в условиях доминирования этой системы в Японии еще более своеобразные и отличительные черты.

В главах III и IV на фоне исторических событий дан анализ особенностей трудовой политики по ее основным направлениям — в области формирования трудовых стандартов и в политике занятости. Здесь обращение к истории вопроса носит характер, сугубо подчиненный основной задаче по выявлению сущности этих направлений и рассмотрению тенденций в их развитии.

Исторический метод представлялся нам весьма полезным и при рассмотрении последних изменений в трудовой политике японского государства, которыми характеризуется конец XX и начало XXI века, поскольку лишь на фоне общей картины прошлых тенденций возможно было понять грандиозный масштаб этих изменений, по своей сути выходящих далеко за рамки области труда и чреватых кардинальными сдвигами во всем японском обществе.

При анализе государственной трудовой политики мы руководствовались исследованиями ведущих японских и западных авторов в области труда и трудовой политики, таких как Кадзуо Сугэно, Ясуо Сува, Фудзимото Такэси, Икуо Кумэ, Хирага Тосиюки, Таканаси Акира, Мурамацу Митио, Харуо Симада, Такаси Араки, Инагами Такэси, Рональд Дор, Соломон Левин и др.

Особую пользу (и вместе с тем трудности) принесло изучение текстов законов и литературы, освещающей юридические особенности трудовой политики японского государства. В процессе работы были использованы статистические материалы, издаваемые японским правительством и ведущими профсоюзами страны, а также разработки, публикации и другие материалы Министерства труда и Института труда Японии. Значительная часть материалов для данной монографии была

собрана в период пребывания автора в научной командировке в Японии в ноябре 1998 — марте 1999 гг. по приглашению и при содействии Японского Фонда.

¹ Strath Bo. The Organisation of Labour Markets: Modernity, Culture and Governance in Germany, Sweden and Japan.

² Knoke D., et al. Comparing Policy Network: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan.

³ Sugeno Kazuo, Suwa Yasuo. Labour Law Issues in a Changing Labour Market: in Search of a New Support System. In: Japanese Labour and Management in Transition. Diversity, Flexibility and Participation.

⁴ См., например: Лебедева И.П. Отличительные черты управленческой системы японских компаний. — В кн.: Японский феномен: и другие работы этого автора.

⁵ Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии.

⁶ См., например: Молодякова Э.В. Япония: профсоюзы и общество: и другие работы этого автора.

Глава I

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТРУДОВОЙ ПОЛИТИКИ В ЯПОНИИ

1. Проблемы труда и трудовая политика в довоенный период

Впервые Япония встала перед необходимостью решения трудовых проблем уже в самом начале эпохи индустриализации, т.е. еще в период Мэйдзи. Рост численности лиц наемного труда и подъем рабочего движения в это время происходил параллельно с ростом промышленного развития страны, стимулируемого двумя масштабными войнами, которые Япония успешно вела за своими пределами — сначала с Китаем (1894—1895 гг.) и затем — с Россией (1904—1905 гг.).

Численность лиц наемного труда, занятых в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, быстро увеличивалась: с 1890 по 1910 г. она выросла вдвое — с 2,3 до 4,6 млн. Доля наемных работников в общей численности рабочей силы также довольно заметно возросла: с 11 в 1890 г. до 18% в 1910 г.¹

В начальный период индустриализации, несмотря на бурный рост производства военной техники и военного снаряжения, основой развития экономики страны оставалась легкая промышленность. Подавляющая часть рабочей силы, занятой в обрабатывающем секторе, принадлежала мельчайшим предприятиям кустарного типа. Ведущее положение в обрабатывающей промышленности Японии занимали текстильные пред-

приятия, которым удавалось укрепить свои позиции на рынке США и на азиатских рынках сбыта вплоть до Первой мировой войны благодаря тому, что самый сильный соперник по экспорту текстильных товаров — Англия — на время оставила эту сферу своих традиционных экономических интересов. К началу XX века восемь крупнейших японских промышленных компаний были текстильными, 40 из 50 торговых компаний также занимались сбытом текстильной продукции. Более половины занятой в них рабочей силы составляли женщины.

Тяжелая промышленность среди крупнейшей пятерки производителей промышленных товаров долго даже не упоминалась, и вместе с тем она развивалась весьма бурно. За период с 1890 по 1910 г. число работников, занятых в металлообработке и машиностроении, увеличилось в 12 раз — с 5 тыс. до 60 тыс., а на частных военных и судостроительных предприятиях — с 7 тыс. до 70 тыс. человек, т.е. в 10 раз. Такой рост был заметно выше, чем в целом по обрабатывающей промышленности, где число фабричных рабочих возросло в 4 раза — со 178 тыс. до 810 тыс. человек. Но на рынке труда место текстильной промышленности, которая росла теми же темпами и где число занятых увеличилось со 110 тыс. до 470 тыс. человек, в начале XX века все еще оставалось преобладающим².

Как известно, в процессе индустриализации большую роль сыграло государство, благодаря которому Японии удалось относительно быстро преодолеть трудности первоначального накопления капитала. Нехватка частных инвестиций явилась своеобразным фактором, способствующим развитию и укреплению государственной инициативы в самых различных областях экономической и общественной жизни страны. Большую роль японское государство сыграло в проведении льготной приватизации своей собственности и в организации национальной кредитно-банковской системы. Помощь частному бизнесу была весьма разнообразной и эффективной и нередко выходила за рамки тех официальных и законодательно-регулируемых форм, с которыми принято связывать представление о государственном контроле над предприниматель-

ством в современных западных демократиях. Именно в это время начала складываться система взаимоотношений между частными компаниями и государством с характерным набором инструментов по принятию политических решений, многие черты которой сохранились до настоящего времени.

Постоянное внимание правительства к делам частных компаний, участие государства в льготном кредитовании бизнеса, внимание к его проблемам и нуждам в конечном счете вылилось в формирование своеобразного механизма их взаимодействия, который включал ряд важнейших элементов. Во-первых, именно государство с помощью своих заказов обеспечивало бизнесу определенную долю рынка. Во-вторых, помимо прямых субсидий бизнесу в ходу у государства было и так называемое «административное руководство», представлявшее собой механизм воздействия на бизнес путем предъявления к нему определенных требований в обмен на льготы и помощь, эффективность которых нередко была выше получаемых официальным путем. В-третьих, в развитии технико-технологической базы отечественной промышленности государство принимало самое активное участие, в том числе с помощью актов льготного амортизационного списания, освобождения от налогов в случаях крупных технических нововведений и импорта иностранных технологий. Наконец, государственная помощь частному бизнесу проявлялась и организационно, когда при осуществлении того или иного мероприятия общегосударственного значения правительство вовлекало представителей крупного промышленного бизнеса страны в процесс принятия своих решений, согласовывая свои действия с ними и с их интересами.

Так, в частности, происходили события при разработке и принятии в 1882—1911 гг. фабричного законодательства, с которого началось формирование в Японии трудового законодательства. Весьма характерно, что при проведении постоянных и весьма активных совместных консультаций с предпринимательством правительство даже не предпринимало попыток войти в контакт с другой заинтересованной стороной — с

профсоюзами — и было настроено по отношению к ним если не агрессивно, то, по крайней мере, индифферентно.

Основной проблемой, с которой выходили на консультации представители бизнеса в это время, была проблема текучести кадров. Сверхмобильность рабочей силы на рынке труда в начальный период индустриализации имела несколько причин. С одной стороны, тот контингент рабочей силы, который в ускоренном режиме подготавливался на предприятиях тяжелой промышленности с помощью государства по западным технологиям, был малочислен и явно недостаточен для обеспечения нужд бурно развивавшегося бизнеса. От этого ценность такой рабочей силы и спрос на нее были велики, что стимулировало ее текучесть. С другой стороны, такая модель поведения квалифицированных работников развивалась вполне в русле сформировавшейся в Японии традиции, по которой переход работников от одного хозяина к другому был вполне обычным явлением. Группа ремесленников во главе со своим руководителем и, часто, нанимателем (*ояката*), завершив работу у одного заказчика, переходила на работу к другому. Конфликт с нанимателем, менее выгодные, чем у конкурента, условия контракта, или любая другая причина могли послужить основанием для того, чтобы *ояката* увел свою бригаду от не понравившегося предпринимателя досрочно. Трудовая мораль и дисциплина на японских предприятиях того времени вопреки распространенному мнению были на весьма низком уровне³.

Положение осложнялось тем обстоятельством, что в период формирования в Японии рынка наемного труда производственные технологии, импортировавшиеся с Запада, были еще не настолько сложны и развиты, чтобы их не могли освоить самые обычные выходцы из японской деревни или тем более городские ремесленники. Крестьяне же в своей значительной части и вовсе не стремились осесть в городах. Они занимались отходничеством лишь в периоды, свободные от сельскохозяйственных забот, рассматривая работу на заводах лишь как источник дополнительных доходов.

Женщины, составлявшие основную рабочую силу на предприятиях легкой промышленности, хотя и не могли прямо влиять на положение в тяжелой индустрии, вместе с тем не только вполне соответствовали сложившемуся стереотипу поведения рабочей силы на рынке труда, но своей склонностью к текучести, несомненно, усугубляли общую ситуацию.

Самым пагубным последствием сверхмобильного рынка труда для дальнейшего развития промышленности являлось резкое снижение возможностей по созданию необходимого корпуса высококвалифицированной рабочей силы. Даже та рабочая сила, которую предприниматели пытались обучить с помощью государства, долго не задерживалась на предприятиях, где получала подготовку. По внутрифирменным системам профессионального обучения текучесть наносила удар прежде, чем они могли развернуться в полную силу, поскольку и ученики, недоучившись профессии, нередко покидали свои места. В результате в своей массе рабочая сила далеко не соответствовала требованиям передовых технологий, что мешало дальнейшему развитию производства.

Другой актуальной проблемой в области труда, которую предприниматели в то время пытались решить с помощью государства, было поднимающееся рабочее движение. К началу процесса индустриализации профессиональные союзы в собственном смысле слова как объединения работников одного вида деятельности, которые на Западе произрастали из трудовых цехов, в Японии отсутствовали. Это было связано с рядом социально-исторических факторов (и, в частности, со сложившейся традицией передвижения кустарей по стране), которые препятствовали созданию таких устойчивых объединений.

С объективной точки зрения, отсутствие профсоюзов сыграло свою отрицательную роль в экономическом развитии страны, поскольку в результате здесь не оказалось того института подготовки кадров для промышленности, каким они являлись в период индустриализации в ряде стран Западной Европы. Вместе с тем отсутствие профсоюзов в Японии препятствовало развитию по западному сценарию процесса

классовой самоидентификации наемной рабочей силы и, по большому счету, конфликтной модели социальных взаимоотношений.

Однако факты, свидетельствовавшие о попытках организации рабочего движения в Японии того времени, имеются. В частности, под влиянием идей социальной реформации, весьма популярных во всем мире на рубеже веков, и в Японии (в Токио, Йокогаме и в других городах) было создано несколько профсоюзных объединений западного типа, которые ставили во главу угла задачи профессионального роста и «морального совершенствования» рабочих. После окончания японско-китайской войны, в 1897 и в 1898 г., имели место и согласованные забастовочные выступления (*даиэй-бикү*) рабочих⁴. Всплеск радикализма, особенно сильного в тяжелой промышленности, отмечался и после русско-японской войны, в 1906 г. и в 1907 г., а пик массовых выступлений пришелся на 1909 г., когда по количеству самих выступлений и по числу участников в них были превзойдены показатели всех предыдущих лет⁵.

Государство недолго занимало позицию стороннего наблюдателя и довольно скоро перешло к политике подавления этих выступлений. В 1900 г. был принят Закон о полицейских мерах по поддержанию общественного спокойствия, по которому рабочие выступления запрещались. Эта мера способствовала снижению организованности начинавшегося профсоюзного движения и в конце концов свела его на нет. Социал-демократическая партия Японии, образованная в 1901 г., была запрещена в день своего образования и фактически приняла на себя роль лидера не рабочего движения, а оторванного от него движения социалистов-интеллектуалов.

Организованное рабочее движение фактически исчезло со сцены общественной жизни Японии. Отныне имели место проявления более или менее локализованного стихийного протеста. Однако и они доставляли менеджменту большие неудобства, поскольку сопротивление профсоюзов некоторое время все еще концентрировалось на защите прав наемного персонала на выбор рабочего места и на передвижения, на нормы труда,

способы приобретения квалификации и прочие аспекты трудовой жизни, затрагивающие и интересы предпринимателей⁶.

В течение еще нескольких последующих десятилетий между предпринимательством и трудовыми коллективами происходила довольно упорная борьба, в которой первые стремились сильнее привязать вторых к предприятию, а последние, в свою очередь, активно отстаивали свой социальный статус, пытаясь либо перейти в разряд мелких предпринимателей, либо вновь организовать трудовые объединения.

Текучесть кадров и угроза выступлений заставила предпринимателей заняться поисками мер, предотвращающих эти нежелательные для них явления. В качестве одной из первых таких мер были попытки узаконить институт *ояката* и использовать «бригадиров» в качестве собственных представителей фирм во взаимоотношениях с рядовым персоналом. Довольно быстро этот путь был отвергнут, поскольку это лишь усиливало личную роль *ояката*, но не вело к достижению целей менеджмента. Малоэффективны оказались и меры дисциплинарного воздействия на персонал: они в значительной мере обостряли конфликты и не решали проблемы текучести⁷.

В конце концов компании выработали комплекс приемлемых мер, которые можно свести в три группы. Во-первых, это меры по совершенствованию организации и нормированию труда, которые обеспечивали контроль над процессом труда без необходимости применения жестких дисциплинарных взысканий. Во-вторых, подготовка корпуса собственных мастеров, обеспечивающих практически четкую организацию труда на рабочих местах. Главное в системе мероприятий, решающих эту задачу, помимо собственно программ по обучению персонала соответствующим управленческим функциям, состояло в формировании у них определенной системы ценностей, обеспечивающих их лояльность фирме. Большая нагрузка при этом падала и на такие меры материального стимулирования, которые бы подкрепляли эту лояльность. Наконец, большое внимание уделялось и системе мер по снижению текучести и развитию стремления к длительной и добросовестной работе

в своей фирме у определенного кадрового ядра. Применялись поощрительные бонусы за посещаемость, оплата трудового стажа, компенсации производственного травматизма, разнообразные бытовые пособия и т.п. В некоторых фирмах появились также полугодовые бонусы-премии и сберегательные программы⁸.

Основная стратегия фирм по устранению конфликтов была направлена не столько на урегулирование, сколько на их предотвращение. При этом менеджмент увязывал воедино решение этой проблемы с проблемой текучести кадров тем в большей степени и тем более последовательно, чем более успешно развивалась практика внутрифирменного обучения кадров. Фирмам приходилось дорожить квалифицированным персоналом и избегать потерь, связанных с их подготовкой.

Не только фирмы, но и политики, участвовавшие в реформах японской государственности, также были озабочены трудовыми проблемами и, учитывая западный опыт индустриализации, искали пути, которые могли бы предотвратить трудовые конфликты. По этому вопросу среди государственных деятелей того времени согласия не было, как, впрочем, не существовало единства мнений и по поводу многих других моментов, касающихся путей развития страны. Политики разделились на два лагеря. Сторонники радикальных реформ считали, что в целях скорейшего накопления капитала страна не должна идти на лишние расходы, связанные, в частности, с охраной труда. По их мнению, не ограниченная никакими барьерами конкуренция была способна «естественным путем привести гармонию в отношения между трудом и капиталом». В оппозиции к ним находились реформаторы-государственники, которые видели в государстве носителя некой этической миссии по защите «бедных и слабых от дикостей индустриализации в интересах социального порядка и национального величия». В борьбе этих двух политических течений победило в конце концов государственническое начало⁹.

В 1900 г., когда был принят Закон о полицейских мерах по поддержанию общественного спокойствия, было учреждено

Управление надзора над предприятиями, которое укомплектовывалось врачами и специалистами по социальной медицине и возглавлялось высшим армейским чином, так называемым хирург-генералом. Управление представляло собой консультативный орган при правительстве по вопросам, касающимся воздействия труда на здоровье лиц наемного труда. Окончательной целью такого надзора являлось определение ущерба, наносимого индустриализацией военной силе нации. Уровень здоровья общества рассматривался в то время как один из важнейших показателей обороноспособности страны. Такой подход сыграл решающую роль в преодолении как раскола в правительстве, так и сопротивления предпринимательства по поводу принятия Фабричного законодательства, которое после долгих лет бесконечных дискуссий было наконец утверждено в 1911 г. и с 1916 г. вступило в силу¹⁰.

Разумеется, факт государственного вмешательства в вопрос о принятии Фабричного законодательства связан не только с проблемой здоровья нации и обороноспособности страны. Радикальные выступления левых сил, многие трудовые конфликты стимулировали эти изменения в государственной и предпринимательской политике. Поэтому Фабричное законодательство являлось ответом государства на эти выступления и своего рода дополнением к Закону о полицейских мерах по поддержанию общественного спокойствия.

В то же время нельзя не видеть в этом событии и некий, по выражению английского ученого С. Левина, «внезапный, одномоментный триумф социальных потребностей общества над экономическими». Как в правительстве, так и в предпринимательской среде сторонники законодательных мер урегулирования трудовых отношений долгое время не могли пересилить своих противников. Законодательство, охраняющее труд, появилось на свет лишь тогда, когда и большинство государственных чиновников, и предприниматели увидели, что защита интересов наемных работников будет способствовать или, по крайней мере, не мешать росту производительности труда¹¹.

В процессе работы над трудовым законодательством определенной частью предпринимателей, пытаясь найти формулу согласия, приемлемую для всех, предлагала обыграть идею патернализма с применением буддистских и конфуцианских ценностей. Эта идея связывалась и с ценностями национальной традиционной семьи (*ондзитэки иэ*), в качестве современной ипостаси которой предлагалось видеть капиталистическое промышленное предприятие. В духе этой идеи предлагалось выработать и концепцию социальной политики, в соответствии с которой предоставление социальных льгот и выплат работникам осуществлялось бы не государством, а предпринимателями в качестве заботы главы «патриархальной семьи» в отношении своих домочадцев. Идея японской «семьи-иэ» быстро нашла сторонников во всех слоях японского общества. Она сознательно и бессознательно мифологизировалась, обретая черты всеяпонского явления и всеяпонской идеи.

Парадокс, однако, состоял в том, что на этом фоне формирования мифологизированной идеи консенсуса и единства японской нации развивался активный процесс дифференциации общества. В практику японского капиталистического предприятия идея семьи-иэ воплощалась весьма избирательно. Относительно небольшая часть постоянных работников была «членами семьи» (*сяин*), в то время как остававшиеся за ее пределами не пользовались ни социальными льготами, ни — самое главное — постоянством найма, их могли уволить в любой момент. Вместе с тем социальные льготы, получаемые от предприятия, были очень важны сами по себе, поскольку служили признаком привилегированного социального статуса наемного работника как «члена семьи» той или иной компании.

Исследования японских ученых показывают, что настоящий бум в распространении систем внутрифирменного социального обеспечения наемной рабочей силы в Японии начался после русско-японской войны, т.е. за несколько лет до принятия Фабричного законодательства. Это было началом процесса закрепления наемного персонала за компаниями и снижения текучести кадров. Социальные льготы получали те работники,

которые служили в компании долго. Фабричное законодательство фактически закрепило эту норму, гарантируя лишь минимальные стандарты условий труда и найма. Поэтому развернутые программы социального обеспечения имели только те, кто мог их иметь, т.е. крупные фирмы¹².

Некоторые компании уже в то время стали формировать системы внутрифирменной подготовки и даже общего образования, страхуя себя от колебаний спроса и предложения квалифицированной рабочей силы на рынке труда. Изменения в промышленных технологиях требовали внесения соответствующих изменений и в профессиональную подготовку рабочих. С окончанием русско-японской войны процесс формирования внутрифирменных систем подготовки кадров интенсифицировался, началось их совершенствование. Постепенно все крупные компании перешли к формированию корпуса квалифицированных рабочих кадров собственными силами.

В тот период каждое предприятие опиралось на свою собственную технологию производства, импортируя ее от своего собственного поставщика из-за рубежа. Соответственно каждая компания имела свой собственный набор цехов, рабочих мест и трудовых операций. Разница в классификации рабочих мест и профессий на аналогичных предприятиях страны также сдерживала текучесть кадров, поскольку умения работника, необходимые и сложившиеся на одном предприятии, не были нужны на другом¹³.

Кроме того, система профессиональной подготовки, которая начала формироваться в Японии после 1905 г., действовала как фактор, способствовавший дальнейшей сегментации рынка труда подобно тому, как это происходило под воздействием патерналистских программ социальной защиты постоянных работников. Такая сегментация была особенно заметна в связи с тем, что традиционные системы подготовки, основанные исключительно на формировании трудовых навыков за счет опыта, в неизменном виде сохранялись на многочисленных мелких предприятиях, которые в техническом отношении продолжали находиться на прежнем уровне¹⁴.

Самым заметным явлением в области трудовых отношений в этот период стало формирование повозрастной системы заработной платы, которая к концу Второй мировой войны стала практически универсальным средством материального стимулирования на предприятиях тяжелой промышленности Японии. Постоянное повышение ставок оплаты труда в зависимости от возраста явилось наиболее эффективным средством против текучести кадров и, кроме того, решало проблему повышения производительности труда в условиях, когда она во многом еще зависела от длительности трудового стажа. Государство в лице правительственных учреждений, уже давно имевших подобные системы, служило частным предприятиям примером для подражания и выступало в качестве катализатора процесса ее распространения в стране.

Период между двумя мировыми войнами характеризовался целым рядом отличительных черт, среди которых особого внимания с точки зрения развития в Японии рынка труда заслуживают как минимум два обстоятельства.

Во-первых, этот период характеризовался бурными событиями, связанными с рабочим движением и ответными мерами со стороны предпринимательства и государства, направленными одновременно как на подавление этого движения, так и на придание ему желательного вектора. Во-вторых, в это время складывается так называемая двойственная структура японской экономики, в которой, с одной стороны, главенствующие позиции занимает крупный капитал в лице *дзайбацу*, а с другой — формируется обширная периферия в виде сектора мелких субконтракторов, обслуживающих ведущие компании страны.

В это время в рабочей среде было велико влияние радикальных левых организаций. В 1922 г. была образована Коммунистическая партия Японии, возникали и профсоюзные организации, которые занимали непримиримую позицию по отношению к правительству и к предпринимателям. Известно, например, что профсоюзное объединение Содомэй в 1920 г. впервые провело в стране первомайские мероприятия, кото-

рые произвели на власти весьма сильное впечатление своими политическими требованиями. К участникам этих и других выступлений правительство применяло жесткие репрессии, и к 1930 г. практически все сильные и независимые профсоюзы в судостроительной промышленности, машиностроении и черной металлургии были запрещены с помощью того же Закона о полицейских мерах по поддержанию общественного спокойствия. В это время крупному капиталу удалось отбить вторую попытку рабочего движения создать отраслевые профсоюзные объединения.

Уровень членства наемных работников в профсоюзах в это время был весьма низок (7,9% в 1931 г.)¹⁵. Конечно, это не означало, что профсоюзное движение исчезло вовсе. Более того, пик выступлений профсоюзов по своей массовости пришелся на 1936 г. Однако большая часть профсоюзов и профсоюзных выступлений рабочих была выдвинута на периферию, в сектор мелкого и среднего предпринимательства.

В политике государства наметились изменения, которые впоследствии серьезно отразились на характере трудовых отношений в стране в целом. В этот период (в 1924 г.) Япония стала членом Международной организации труда (МОТ) и подписала ряд конвенций. В результате японское правительство было уже не в состоянии полностью запретить профсоюзное движение, поскольку оказалось связанным в своих действиях определенными обязательствами.

Там, где это было возможно, в частности в государственном секторе, власти приложили немало усилий по оказанию своего влияния на профсоюзные организации. Под эгидой правительства были образованы профсоюзы в системе общественного транспорта, в военно-морском арсенале и даже в армии. Во многом это было продиктовано и сиюминутными политическими соображениями: в качестве представителей от японских профсоюзов в МОТ нельзя было допустить деятелей социалистического крыла. Кроме того, необходимо было продемонстрировать в глазах международной организации и достаточный уровень членства в профсоюзах. В результате по-

добных усилий властей только за один 1924 г. число членов профсоюзов в Японии увеличилось вдвое¹⁶.

Усилия государства не ограничивались лишь такой «декоративной» деятельностью. В той или иной степени под контроль были взяты все профсоюзы. Поскольку прямой запрет их деятельности стал невозможен, государство направило свои усилия на ее реформирование. Наряду с продолжавшимися репрессиями против радикальных организаций правительство демонстрировало большую терпимость к тем профсоюзам, которые сами проявляли лояльность. На повышение этой лояльности к работодателям и к правительству и были направлены усилия последнего.

Государственные чиновники всячески стремились к личному участию в делах профсоюзов и к отслеживанию таким образом их отношений с работодателями, которым оказывалось содействие в их тактике, направленной на перехват у профсоюзных комитетов инициативы по объединению с комитетами других предприятий. Отвергалась любая попытка профсоюзных деятелей превратить фабричные комитеты в объединенный отраслевой орган коллективных переговоров. Представителям государственной власти вменялось в обязанность пресекать подобные попытки и способствовать тому, чтобы функции этих комитетов были сведены к неформальным консультациям с менеджментом.

Сущность и риторика патернализма при этом заметно изменились перед угрозой обострения классовой борьбы, и это было необходимо, чтобы идея семьи-дома выжила и могла быть использована в японском менеджменте как действенный инструмент управления. К концу Второй мировой войны большинство предприятий тяжелой промышленности ввели системы дополнительных выплат социального назначения. Заработная плата переставала быть единственной формой компенсации наемных работников в Японии. Именно такой «сущностный» (в отличие от сугубо идеологического) патернализм явился вполне осознанным и непосредственным ответом на подъем рабочего движения.

В связи с этим и управление персоналом в японских фирмах в целом стало постепенно превращаться в систему, т.е. в определенный набор взаимосвязанных, неслучайных элементов. Наряду с введением принципов научного менеджмента Тейлора, становившегося все более популярным ввиду распространения западных производственных технологий, многие компании включили в свои организационные структуры отделы кадров со специальным прицелом на осуществление с их помощью своих социальных программ.

Большую роль в укреплении патернализма как системы управления сыграла позиция правых профсоюзов. В период подготовки страны к войне с Китаем, когда в обществе были сильны националистические настроения, они поддерживали «интересы национального капитала», которые выдвигались в противовес «требованиям западных рабочих выставить заслон японским товарам»¹⁷. Такая позиция помогла профсоюзам выжить и в значительной мере способствовала тому, что государство взяло курс не на запрещение, а на их реформирование.

Подъем и последовавший спад профсоюзного движения на общенациональном уровне, его перевод в русло имперских государственных планов происходили на фоне растущей мощи тяжелой промышленности в стране. В период между двумя мировыми войнами развитие японской промышленности и государственной инфраструктуры шли по пути формирования «идеального государственного капитализма», когда государство обеспечивало экономически эффективное существование частного предпринимательства.

В это время тяжелая промышленность заняла в экономике страны ключевые позиции, в то время как на долю отраслей легкой промышленности приходилась основная масса наемного труда. В стране формировалась двойственная структура экономики и рынка труда, которой соответствовали два типа компаний и их организационных структур. Хотя оба этих типа компаний были семейным бизнесом, они имели весьма характерные отличительные черты. С одной стороны, это крупные компании, принадлежавшие разветвленному семейному кла-

ну (*дзайбацу*), а с другой — мелкие и мельчайшие кустарные предприятия, на которых практически не было наемных работников.

Дзайбацу сформировались по преимуществу на основе старых купеческих домов как торгово-финансовый капитал и впоследствии в результате инвестирования в черную металлургию, электроэнергетику и машиностроение во время Первой мировой войны превратились в развитые промышленные концерны. Они занимали ведущие позиции в тяжелой индустрии. Эти компании были тесно связаны с правительством периода Мэйдзи и в своем становлении во многом обязаны попечительству с его стороны. В свою очередь, они щедро финансировали мероприятия этого правительства, в том числе в его стремлении развивать отечественную промышленность. Особенно тесные контакты эта часть предпринимательства поддерживала с чиновниками из Министерства финансов и влиятельного в эпоху Мэйдзи Министерства сельского хозяйства и торговли. Их связи простирались до руководства правительства и парламента и даже до членов императорской семьи и обеспечивали им возможности политического влияния и лоббирования своих экономических интересов.

Благодаря столь обширным контактам руководству *дзайбацу* в конце концов удалось создать разветвленную структуру своего бизнеса, который охватывал банковское дело, различные отрасли тяжелой промышленности, а также торговлю. Организационно такие компании представляли собой холдинги, в которых разные виды бизнеса входили в единую сеть одной, весьма разветвленной, семьи. Все это способствовало тому, что *дзайбацу* смогли не только выжить в период жесточайшего экономического кризиса между двумя мировыми войнами, но и приумножить свое состояние.

Засилье *дзайбацу* в экономической и общественной жизни страны приветствовалось далеко не всеми политиками и государственными деятелями Японии и, в частности, в военных и близких к ним кругах встречало активное сопротивление. В целом в оппозиции к крупному капиталу «старого образца» на-

ходила и та часть администрации, которая выступала за более решительное реформирование общественного устройства страны. С другой стороны, поддержку ему оказывали структуры, которые в большей или меньшей степени были связаны с деятелями эпохи Мэйдзи, и даже эпохи Токугава. Между двумя группами государственных кланов не было согласия по поводу многих сторон общественного развития страны, в том числе и во взглядах на роль *дзайбацу*.

Сторонники реформ были недовольны укреплявшимся политическим влиянием *дзайбацу* и опасались монополизации экономики, поэтому всячески поддерживали возникновение компаний с акционерным капиталом и других форм владения им. Так, в частности, с помощью военных кругов в целях развития маньчжурской горнодобывающей промышленности была образована новая *дзайбацу* (*син дзайбацу*) Нихон Сангё (сокращенно Ниссан, будущий крупнейший производитель автомобилей). В отличие от старых семейных *дзайбацу* типа Мицуи, Мицубиси, Сумитомо, Ясуда и других, Ниссан была компанией акционерного типа, что во всех отношениях устраивало своих создателей.

Политическая поддержка акционерному капиталу со стороны решительно настроенных реформаторов японского общества сыграла немалую роль в том, что большая часть малого бизнеса не была поглощена *дзайбацу* и не исчезла со сцены вообще. К 1930 г. в Японии насчитывалось более миллиона предприятий с числом занятых менее 5 человек. На таких предприятиях было занято 2,5 млн. человек и выпускалось до 30% продукции, производимой в стране¹⁸.

Несмотря на недостаток капиталов и сложные условия выживания, малый бизнес нашел свою нишу в производственно-экономической структуре японского бизнеса, исполняя функции субподрядчиков у крупных фирм. Такая производственная структура, в которой субконтракторы образовывали несколько иерархических уровней, и двойственная структура экономики в целом способствовали распространению и закреплению патернализма не только в производственных отношениях, но и в

более широком контексте японского общества как способ распределения власти и формирования социальной иерархии. В системе государства в качестве иерарха выступал император, в производственной системе — крупные компании-*дайбацу*, в пределах отдельного предприятия или компании — сам работодатель или менеджмент.

Однако поддержание патернализма как системы отношений в обществе имело свои проблемы, в частности в производственно-трудовой сфере. Разница в доходах, получаемых работниками на предприятиях различного размера, была весьма высока и со временем все расширялась. Так, если в 1914 г. соотношение средней заработной платы на мелких (5—9 человек) и на крупных (более 1000 человек) предприятиях в металлообрабатывающей промышленности составляло 1:1,46, то в 1932 г. оно увеличилось до 1:2,43. При этом разница в заработках была особенно ощутима в старших возрастных группах, что подрывало идею патернализма, который воспринимался и как идея приоритета старшинства¹⁹.

Не избежала Япония и классических последствий индустриализации. Хотя и в гораздо меньших масштабах по сравнению с западными странами, она испытала резкий скачок безработицы в начале мирового кризиса конца 20 — начала 30-х годов. Таким образом, в области трудовых отношений в этот период развивались две противоположные тенденции. Снижению текучести кадров и подъему интереса наемных работников к патернализму противостояли массовые увольнения, подрывавшие веру в эту систему. Все это дестабилизировало трудовые отношения и требовало ответных действий со стороны государства.

Однако в довоенный период последовательной государственной трудовой политики еще не было, если под таковой подразумевать комплекс мероприятий, в большей или меньшей мере скоординированных друг с другом и преследующих одни и те же цели. Государство реагировало на проблемы труда ситуативно, пытаясь решать их по мере возникновения теми средствами и в рамках тех институтов, которые были в

его распоряжении. О том, насколько в руководстве страны еще не сложились четкие представления об управлении трудом на общенациональном уровне, говорит тот факт, что в течение этого периода правительство не раз меняло направление своих действий и передавало полномочия по управлению трудовыми отношениями в стране то одному органу, то другому.

Первые зачатки политики японского государства в области труда появились в исполнении двух соперничающих министерств — Министерства сельского хозяйства и торговли, которое придерживалось традиционалистских подходов в понимании роли государства, и Министерства внутренних дел, которое стояло на позициях быстрого и радикального реформирования японского общества, оно находилось в оппозиции к старым правилам, старым *дзайбацу* и т.д. В рамках первого из этих министерств проблемами труда занималось Промышленное бюро, а второго — до 1922 г. — Бюро полиции и безопасности.

Министерство внутренних дел образовалось в период революционных преобразований эпохи Мэйдзи в 1881 г., когда оно было выделено в качестве самостоятельной государственной структуры из Министерства сельского хозяйства и торговли. До 1920 г. Министерство внутренних дел занималось вопросами труда наряду с исполнением тех «естественных» для себя функций, которые сводились к поддержанию в стране общественного порядка. Этим обстоятельством определялись и его обязанности по урегулированию трудовых конфликтов доступными ему мерами, т.е. мерами полицейского характера. В глазах чиновников этого ведомства государственная трудовая политика вообще виделась исключительно как комплекс мероприятий по предотвращению социальной напряженности в обществе, возникающей на основе новых производственных отношений. С прицелом на такой характер этой политики и на особенности ее исполнения Министерством внутренних дел парламентом был разработан и упоминавшийся Закон о полицейских мерах по поддержанию общественного спокойствия, который сводил решение этих проблем к жестким силовым мерам.

С другой стороны, на начальном этапе индустриализации Япония как страна, с опозданием приступившая к своей модернизации, пыталась учесть опыт западных стран и максимально воспользоваться преимуществами «идущего в фарватере» передовых стран. Сочетание традиционного и нового, «двойственные» структуры в социально-экономической, политической и культурной жизни общества проявились и в трудовой политике тех лет. Организационная двойственность этой политики как нельзя лучше отражала это «всеобщее» явление японской действительности тех лет. Поэтому и сама политика была одновременно репрессивной и уговаривающей, политикой «кнута и пряника». Министерству сельского хозяйства и торговли отводилась при этом роль консервативного начала, которое было призвано реанимировать традиции семьи-иэ и обеспечить безусловную привлекательность этого образа в глазах субъектов рынка труда. Министерству внутренних дел вменялось решать проблемы трудовых отношений силовыми методами.

Наращение социального противостояния, учет опыта (во многом малоуспешного) западных стран в решении трудовых конфликтов, открытие новых возможностей и освоение альтернативных решений на базе «семейной формулы» подвигло реформаторов из правительства на создание в 1920 г. в структуре Министерства внутренних дел специального подразделения, так называемого Социального бюро, в задачи которого входило исполнение не только более широких, но и качественно иных функций в области труда. В эти функции входило решение проблем, связанных с безработицей, обеспечением малоимущих граждан, помощью престарелым ветеранам и обеспечением малолетних. Из самого перечисления этих функций видно, насколько велик тот прогресс, который произошел всего за два десятка лет, прошедших с момента принятия Закона о полицейских мерах по поддержанию общественного спокойствия, в самом видении японским государством политики в социально-трудовой сфере. По крайней мере, с институциональной точки зрения Япония была готова к проведению уже довольно развернутой программы по решению проблем в области труда.

Большие изменения происходят в этот период и в законодательной базе, что обеспечивает государство необходимым инструментарием по проведению соответствующей политики. В 1922 г. впервые в Японии был принят Закон о страховании наёмных работников по временной нетрудоспособности, а в 1930 г., когда в связи с мировым экономическим кризисом на первый план резко выдвинулась проблема безработицы, появился и первый Закон о страховании по безработице.

В том же 1930 г. был принят еще один важный закон. Это Закон о выходных пособиях от предприятий, с которого началось новое направление трудовой политики в Японии, суть которого состояла в учете государством социально-трудовой практики крупных компаний и в опоре на эту практику. Следует подчеркнуть, что политика японского государства в этот период стала все больше определяться потребностями частного предпринимательства и с ним же согласовываться. Борьба предпринимателей за установление системы патернализма и решение с ее помощью трудовых проблем, так сказать, «семейно» в рамках каждой отдельной компании пронизывает всю историю развития трудового и социального законодательства довоенного периода. Принятие тех или иных нормативных актов, влекших за собой перспективу «социализации» трудовых проблем, выведения их на общенациональный уровень, встречало со стороны предпринимателей корпоративное сопротивление и выдвижение альтернативного тезиса о необходимости использования «красивых, чисто японских обычаев», прежде всего патерналистского толка²⁹.

Именно таким образом еще в 1911 г. проходило принятие Фабричного законодательства, точно такому же обсуждению подвергались действия законодателей и в более поздний период — в 20-е и 30-е годы. Наиболее упорное сопротивление встретили попытки правительства законодательно оформить в 1930 г. практику компаний по выплате выходных пособий, одного из краеугольных камней системы пожизненного найма, с тем чтобы превратить ее в общенациональную систему пенсионного обеспечения.

Эта попытка государства не увенчалась успехом, но перед самой войной, в 1939 г., была образована государственная система пенсионного страхования работников наемного труда (так называемая система «косэй нэнкин»). Она должна была вступить в силу в 1941 г., но во время войны была полностью разрушена. Это было связано с появлением нового субъекта государственной трудовой политики — Министерства благосостояния, вновь созданного в 1938 г. С его появлением в стране стали осуществляться мероприятия по оценке человеческих ресурсов с позиций обороноспособности и уровня подготовленности страны к военным действиям²¹.

Результаты развития трудовых отношений и государственной трудовой политики в довоенный период имели долгосрочные последствия. Они во многом определили характер этих отношений и особенности этой политики практически в течение всего XX века. Относительная бесконфликтность, конформизм, тенденции к взаимной терпимости и лояльности и другие характерные качества взаимоотношений субъектов рынка труда в Японии были определены именно в этот период. Тогда же выявились и основные тенденции в осуществлении государственной политики в сфере труда: ее направленность на решение проблем в ключе, определяемом прежде всего потребностями предпринимательства и капиталистического накопления в условиях форсированного развития и ограниченности источников этого развития. Поскольку единственным неограниченным таким источником являлся труд, то уже в довоенный период государство идет навстречу предпринимательству в его стремлении максимально мобилизовать его, привязав к системе внутрифирменных закрытых рынков. В результате на долгие годы вперед ограничивается развитие рынка труда в его собственном, открытом виде.

Одним из важнейших результатов этого периода явилась и последовательно проводимая в государственной практике идея дифференцированного подхода к отдельным категориям рабочей силы и осознанный отказ от единых принципов и критериев в решении социально-трудовых проблем.

¹ Strath Bo. The Organisation of Labour Markets: Modernity, Culture and Governance in Germany, Sweden and Japan. с. 56.

² Там же. с. 58.

³ Более подробно см.: Окуда Кэндзи. Хито то кэйэй (Люди и управление).

⁴ Strath Bo. Указ. соч., с. 45—47.

⁵ Levine S.B., Kawada Hisashi. Human Resources in Japanese Industrial Development, с. 18.

⁶ Там же.

⁷ Более подробно см.: Окуда Кэндзи. Указ. соч.

⁸ Фудзимото Такэси. Тингин дзитэн (Справочник по заработной плате), с. 83—84.

⁹ Levine S.B., Kawada Hisashi. Указ. соч., с. 67—90.

¹⁰ Более подробно см.: Knoke D., et al. Указ. соч.

¹¹ Levine S. B., Kawada Hisashi. Указ. соч., с. 23—51.

¹² Более подробно см.: Фудзимото Такэси. Указ. соч.

¹³ Классификация рабочих мест на военных судостроительных заводах, принадлежавших государству, например, соответствовала таким профессиям, как клепальщик, рабочий по металлу и дереву, сверловщик, обшивочник. А на судостроительном заводе Нагасаки, принадлежавшей компании Мицубиси, подобная классификация включала обшивочников, сварщиков, коксовщиков, футуровщиков, сверловщиков и клепальщиков.

¹⁴ Фудзимото Такэси. Указ. соч.

¹⁵ Strath Bo. Указ. соч., с. 25.

¹⁶ Там же. с. 29.

¹⁷ Там же. с. 27.

¹⁸ Там же. с. 68.

¹⁹ Фудзимото Такэси. Указ. соч., с. 31, 67.

²⁰ Более подробно см.: Levine S. B., Kawada Hisashi. Указ. соч.

²¹ Более подробно см.: Knoke D., et al. Указ. соч.

2. Рынок труда и трудовая политика японского государства в послевоенный период

После окончания Второй мировой войны вследствие огромных разрушений и утраты четвертой части экономического потенциала Японии рынок труда как механизм перераспределения рабочей силы практически перестал функционировать, безработица достигла катастрофических размеров. В 1948 г. число предложений труда (со стороны мужчин) на постоянные рабочие места в частном секторе составляло 1,46 млн., а число предложений мест — всего 0,63 млн. Таким образом, уровень удовлетворенного спроса на рабочие места более чем в 2 раза превышал объем их предложений. В частном секторе более или менее успешными оказывались поиски лишь временных рабочих мест¹.

И без того крайне низкие доходы населения не успевали по своим темпам за галопирующей инфляцией. В первое послевоенное десятилетие основной заботой как японских политиков, так и оккупационных властей было восстановление довоенного уровня экономики, увеличение количества рабочих мест и поддержание существования населения.

В 1949 г. принимается Закон о чрезвычайных мерах по борьбе с безработицей, отвечавший самым насущным потребностям населения. Ввиду того, что рынок труда находился в критическом состоянии и рыночные отношения были невозможны, в Японии по американскому образцу 30-х годов был создан институт общественных работ. Практически 80% обращений с предложениями рабочей силы в это время относились к сектору общественных работ. И хотя ситуация с безработицей продолжала обостряться, но столь же быстро реагировала и эта служба. Так, если в 1948 г. число новых рабочих мест здесь составляло 5,28 млн., то в 1949 г. — уже 10,48 млн., т.е. в 2 раза больше. Была высока и эффективность этой системы: спрос на рабочие места удовлетворялся на 98 — 99%.

Фактически именно уровень занятости на этих работах и характеризует острою ситуацию на рынке труда в это время.

В системе общественных работ, притом что она обеспечивала лишь временные и поденные рабочие места и минимальные средства к существованию, в 1948 г. было занято 10%, а в 1949 г. — 20% трудоспособного населения страны. Примечательно, что данные официальной статистики, которые отражали систематически не удовлетворявшийся спрос на рабочие места, свидетельствовали о довольно низком уровне безработицы в это время, что неадекватно характеризовало остроту ситуации на рынке труда. Так, в 1947 г. она зарегистрировала всего 310 тыс. безработных, в 1948 г. — 330 тыс., а в 1949 г. — 210 тыс. человек².

С помощью принятых мер государство предприняло довольно успешные попытки по смягчению положения трудоспособного населения. В этот же период под эгидой оккупационных властей были внесены кардинальные изменения в трудовое законодательство Японии, которые касались прежде всего создания регулярной системы социальной охраны труда. В 1947 г. были приняты два важнейших в этом отношении закона — Закон об обеспечении занятости и Закон о страховании по безработице.

Война в Корее, начавшаяся в 1951 г., стимулировала было процесс восстановления японской экономики и оживила предпринимательскую деятельность. Однако снижение уровня безработицы было прервано уже в 1953 г. в связи с окончанием военных действий и прекращением военных поставок из Японии. Сильный спад промышленного производства вновь привел к значительному росту предложения труда над его спросом и к росту безработицы.

Первое послевоенное десятилетие характеризуется активизацией профсоюзного движения. В 1955 г. под руководством левых профсоюзов была организована первая кампания так называемых «весенних наступлений трудящихся» (*сюнто*), которая проводилась под лозунгами, требующими повышения уровня занятости и доходов населения³.

По мере восстановления экономики Японии постепенно восстанавливался и механизм перераспределения рабочей

силы на рынке труда. В этом процессе, как и в развитии самой экономики, различается несколько этапов, каждый из которых характеризуется некоторыми важными чертами, которые определяли в это время направления и характер государственной трудовой политики. Первый этап (начиная примерно с середины 50-х до середины 60-х годов) характеризовался становлением системы пожизненного найма и формированием закрытых рынков труда в пределах крупных компаний. Государство активно поддерживало развитие закрытых рынков и не выходило при этом за рамки социальной защиты рабочей силы, оказавшейся вне действия этих рынков и в целом вне сферы занятости.

Разработка основ государственной политики занятости в Японии происходила в период высоких темпов экономического роста (1965—1973 гг.), когда на рынке труда возникали острые структурные проблемы: нехватка рабочей силы, особенно молодежи, на закрытых рынках труда сопровождалась относительным избытком так называемых периферийных слоев, потенциальных субъектов открытого рынка.

В условиях умеренных темпов роста (1974—1985 гг.), возникших после длительного периода быстрого развития в связи с повышением цен на сырье и энергоносители, наиболее острой проблемой рынка труда неожиданно стала угроза повышения уровня безработицы. В это же время с помощью государства в механизме регулирования рынка труда была образована согласительная система, которая с успехом использовалась для решения этой проблемы. Несмотря на свое сходство с западной моделью «социального партнерства», известной также под названием «трипати́зм» (т.е. заключение «тройственных союзов» между представителями власти, предпринимательством и профсоюзами с целью принятия политических решений в области труда), она приобрела уникальные в своем роде «чисто японские» черты. Последнее стало возможным именно благодаря той роли, которую в этой системе играет японское государство в урегулировании интересов противостоящих друг другу субъектов рынка труда.

Глобализация экономики и дерегулирование рынка труда представляют собой основные отличительные черты следующего периода, который начался с форсированной ревальвации иены в 1985 г. и продолжается по сей день. События и тенденции этого периода особенно драматичны с точки зрения их влияния на условия развития рынка труда. Последний развивается во все более турбулентных и непредсказуемых условиях на фоне переноса производства за рубеж. Переход государства к политике дерегулирования, качественные изменения рабочей силы, диверсификация и индивидуализация труда составляют картину серьезных сдвигов в этой области на современном этапе. Все это приводит к исчезновению традиционных рабочих мест и целых областей приложения труда и в результате — к росту безработицы, перешагнувшей психологический порог, приемлемый для современного общественного сознания.

Наиболее драматичный период на этом этапе развития рынка труда, связанный с последствиями от крушения экономики «мыльного пузыря», приходится на 90-е годы XX века и на начало XXI века. Систематические и многосторонние сбои в сложившемся механизме регулирования рынка труда в условиях затяжного экономического кризиса становятся основной чертой этого периода и заставляют государство идти на кардинальные изменения в его трудовой политике.

Основные черты этих процессов на различных этапах развития японской экономики и рынка труда и их влияние на государственную трудовую политику в стране рассматриваются ниже несколько подробнее.

Становление системы пожизненного найма и закрытых рынков труда. К концу 50-х годов курс правительства на жесткую экономию ресурсов, сокращение объема импорта и улучшение платежного баланса выразился в признаках надежного подъема экономики и улучшения положения на рынке труда. В первой половине следующего десятилетия в государственном управлении произошли значительные структурные изменения, возникли новые административные системы, призванные исполнить те невиданные по своему масштабу и со-

держанию социально-экономические задачи, которые стояли перед страной. Изменения затрагивали и область регулирования рынка труда и трудовых отношений.

Проблема борьбы с безработицей поставила японское государство перед выбором. С одной стороны, фонды систем социальной защиты довоенного времени (в частности, созданные в соответствии с Фабричным законодательством от 1911 г., медицинское страхование от 1922 г., система выходных пособий от 1930 г., пенсионная система от 1939 г. и некоторые другие) после войны были практически уничтожены инфляцией. Кроме того, все эти системы были скопированы с образцов, импортированных из Германии, опыт которой по строительству «социального государства» в новых социально-экономических и политических условиях оказался не востребовавшимся. Американская модель борьбы с безработицей с опорой на институт общественных работ, оказав огромное влияние на антикризисное регулирование рынка труда и сыграв свою положительную роль в 40-е годы, изжила себя с улучшением в Японии экономической ситуации.

Поэтому японское государство выбрало совершенно иной, отличный от западных образцов, курс по отношению к рынку труда и к решению проблем занятости и безработицы в стране. Взывая к национальной памяти народа и к чувствам предпринимателей о «заботе за будущее страны», государство всячески содействовало воссозданию тех систем закрепления кадров и гарантии их занятости на крупных предприятиях, которые зародились в недалеком довоенном прошлом. Эти призывы находили горячий отклик прежде всего в среде крупного предпринимательства и менеджмента, которые с помощью возрождающихся идей о внутрифирменном патриотизме вновь, как и до войны, рассчитывали локализовать набиравшее силу профсоюзное движение.

Призывы правительства были услышаны и профсоюзами, и на волне развернутой ими кампании за обеспечение гарантий занятости система пожизненного найма начинает пускать прочные корни уже в начале 50-х годов. «То, что в 30-е годы

вызывало сильнейшее сопротивление профсоюзов, в 50-е нашло их самую горячую поддержку», — пишет известный исследователь трудовых отношений американский ученый Солмон Левин⁴.

Эта тенденция продолжала укрепляться в течение всего периода высоких темпов экономического роста, когда под лозунгом «достигнем уровня Западной Европы» правящей элите удавалось консолидировать общество в пользу интересов развивающегося бизнеса. Экстенсивная модель экономического развития способствовала постоянному поглощению рабочей силы, особенно молодежи, и дальнейшему развитию закрытых рынков труда. Все это отвечало и требованиям профсоюзов, которые все более вовлекались в отношения, предлагаемые бизнесом и властью.

Разработка основ государственной политики занятости. Решение структурных проблем рынка труда. К концу 60-х годов на рынке труда спрос на молодых рабочих возрос настолько, что основной проблемой в области труда для крупных компаний стал не избыток, а нехватка рабочей силы. Значение коэффициента эффективного спроса, который показывает отношение количества заполненных вакансий к количеству лиц, ищущих работу, в отношении лиц в возрасте от 20 до 29 лет увеличился (с 1,34 в 1960 г. до 2,66 в 1967 г.)⁵. В 1965 г. спрос на молодежь с незаконченным средним образованием превысил предложение в 3,7 раза, а в 1970 г. — в 5,8 раз. Еще интенсивнее развивался процесс нехватки молодежи с законченным средним образованием (соответственно 3,5 и 7,1 раза). Уровень безработицы в период высоких темпов постоянно снижался. Если в 1955 г. он составлял 2,6%, то в 1960 г. — 1,6, а в 1965 г. и в 1970 г. — всего 1,1%⁶.

По мере того как ситуация с занятостью молодежи улучшалась, в сферу внимания государства попадали проблемы так называемых непривилегированных, периферийных категорий рабочей силы, составлявших основной контингент открытого рынка труда. Первые попытки решения проблемы периферийного труда относятся к началу 50-х годов, когда

японская энергетика перешла с отечественного угля на импортируемую нефть. Массовое закрытие нерентабельных шахт, рост безработицы среди шахтеров вызвали новую волну социальных потрясений в Японии (известные события на шахтах Миикэ на о. Кюсю). Поскольку угольные шахты располагались относительно далеко от основных промышленных районов, а характеристики горных работ сильно отличались от промышленного труда, потребовалась система специальных мер помощи безработным шахтерам по их перемещению в другие районы страны, переобучению и содействию в повторном трудоустройстве.

С прицелом на события в угольной промышленности тогда же были созданы системы специального консультирования, платного переобучения и трудоустройства в отдаленных районах, а также приняты целевые программы строительства льготного жилья, предоставления пособий по безработице и субсидий работодателям, использовавшим труд бывших шахтеров. Этот опыт был впоследствии с успехом использован в периоды нефтесырьевых кризисов при разработке многолетних программ по борьбе с безработицей в депрессивных отраслях и районах.

Особую проблему представляло собой переобучение безработных шахтеров. Та система профессиональной подготовки, которая начинала складываться в рамках пожизненного найма, была ориентирована прежде всего на молодежь как на первоочередной объект внимания крупных компаний. Мелкие же компании вообще не имели возможностей принять на работу персонал иного производственного профиля. Особенности государственной системы в Японии с самого начала ее становления были, таким образом, обусловлены необходимостью обучения (и переобучения) периферийной рабочей силы. В 1958 г. была образована государственная система профессионального обучения и тестирования уровня мастерства, которая первоначально служила целям переобучения шахтеров. Позднее эта система стала обеспечивать квалифицированными кадрами мелкие и средние предприятия.

Пересмотр в 1960 г. Закона о страховании по безработице формально также был связан с событиями в Миикэ, однако шахтерские волнения к тому времени уже пошли на убыль. В результате поправки к закону, касающиеся выплаты пособий по безработице в связи с необходимостью переобучения и передислокации рабочих из одних отраслей и районов в другие, сыграли важную роль несколько позже — в борьбе со структурной безработицей, вызванной перестройкой промышленности в период высоких темпов. Учет и стимулирование географической мобильности рабочей силы в этот период постепенно становился одной из важных составляющих не только трудовой, но и региональной политики государства.

Постепенно контингент периферийной рабочей силы, охватываемой государственными системами, расширялся. В начале 60-х годов к числу непривилегированных категорий рабочей силы стали причислять лиц старших возрастов, которые не могли найти себе работу. В условиях политики, направленной преимущественно на стабилизацию занятости молодежи, возможности по повторному трудоустройству у контингентов старших возрастов становились все более ограниченными. Массовое внедрение новой техники, импортируемой из-за рубежа, делало их позиции еще более уязвимыми. Начиная с 1963 г., когда в рамках Закона об обеспечении занятости были впервые предусмотрены меры, облегчающие для них условия переобучения и трудоустройства, государство не раз возвращалось к этой проблеме. В том же году была предпринята попытка оказать поддержку и лицам с физическими недостатками. Тем работодателям, кто соглашался на условия закона, предоставлялись субсидии.

К середине 60-х годов окончательно стало очевидным, что ситуация на рынке труда требует от государства систематического вмешательства. На фоне общей тенденции перехода от избытка труда к его недостатку отчетливо вырисовывались структурные изменения, которые повторяли преобразования, происходившие в экономике страны в целом. Нехватка молодых квалифицированных работников была характерна для

городских промышленных районов, тогда как рабочая сила старших возрастов, не находившая себе применения, скапливалась в сельской местности. Необходимо было приостановить развитие этих тенденций, в результате которых исключительно по причине диспропорций на рынке труда одним отраслям экономики было суждено процветать за счет других. В этих условиях Министерство труда считало необходимым начать проведение активной политики в отношении трудовых ресурсов для того, чтобы справиться с этими изменениями и сделать рынок рабочей силы более подвижным и управляемым⁷.

С принятием в 1966 г. Закона о мерах по обеспечению занятости, который объединил существовавшие ранее меры в отношении трудовых ресурсов в одно целое, в Японии было начато осуществление политики занятости. В следующем году был принят первый Основной план занятости, который, базируясь на данных прогноза о развитии в стране трудовых ресурсов, обеспечивал выработку направлений этой политики на 5 лет вперед. Это давало возможность разработать на перспективу ряд мероприятий по систематическому регулированию области периферийного труда.

Особое внимание продолжала привлекать проблема стимулирования мобильности (прежде всего профессионально-квалификационной) рабочей силы старших возрастов. Как показали события последующих лет, подобный (с учетом перспективных тенденций) подход к этой проблеме был вполне оправдан. Старение рабочей силы сопровождалось ростом безработицы среди пожилых контингентов. Если в 1970 г. уровень безработицы среди лиц в возрасте от 55 до 64 лет составлял 1,3% (при среднем по стране в 1,1%), то в 1975 г. этот показатель достиг 2,3, а в 1980 г. — 2,8% (при соответствующих средних по стране в 1,9 и 2,0%)⁸.

Весьма своевременными в этом смысле оказались переосмотр в 1969 г. Закона о профессиональной подготовке и принятие Основного плана по подготовке кадров. В них, в частности, были сформулированы принципы новой концепции так

называемого «пожизненного образования», которая имела в виду прежде всего вопрос о повышении квалификации трудовых ресурсов в условиях их старения.

В 1971 г. государство вновь обратилось к проблеме занятости лиц старшего поколения, и вновь был пересмотрен Закон об обеспечении занятости. В результате минимальный возрастной ценз для получения льгот при трудоустройстве снизился с 45 до 35 лет. Кроме того, государство принимало на себя роль посредника в начавшемся к тому времени споре между предпринимательством и профсоюзами по поводу повышения предельного возраста пребывания персонала, охваченного пожизненным наймом, в своих фирмах с 55 до 60 лет. Знаменателен сам факт участия властей в этом споре, причем часто — на стороне профсоюзов. Не имея возможностей кардинально изменить позицию бизнеса, который последовательно противился требованиям профсоюзов, Министерству труда все-таки удалось придать требованию о границах предельного возраста статус законодательной нормы (впрочем, рекомендательной). В результате спустя многие годы удалось наконец смягчить и отношение предпринимательства к этому вопросу, а в конце XX века добиться все-таки, чтобы крупные компании в своем большинстве увольняли персонал в 60-летнем возрасте.

Проблемы рынка труда в условиях умеренных темпов роста. Возникновение согласительной системы принятия политических решений. Так называемый «нефтяной шок» начала 70-х годов вызвал на рынке труда серьезный сбой в связи с тем, что многие компании стали в массовом порядке сокращать кадры. В 1973—1974 гг. к массовым увольнениям персонала были вынуждены прибегнуть 20% крупных корпораций и 30% более мелких компаний⁹. В результате резко возросла численность лиц, ищущих работу, и увеличилась доля безработных не только среди пожилых, но и среди молодежи. С начала 70-х годов проблема роста безработицы среди этих категорий рабочей силы постоянно обостряется, что дало повод заговорить о нарастающем кризисе системы пожизненного найма (см. табл. 1).

Таблица 1

Уровень безработицы в Японии среди рабочей силы различных возрастов в 1970—1992 гг., %

Возрастные категории рабочей силы								
Год	В среднем	15—19 лет	20—24 лет	25—34 лет	35—44 лет	45—54 лет	55—64 лет	65 лет и старше
1970	1,1	2,0	2,0	1,1	0,8	0,6	1,3	0,4
1975	1,9	3,6	2,9	1,9	1,4	1,3	2,3	1,2
1980	2,0	4,1	3,3	2,2	1,3	1,4	2,8	1,4
1985	2,6	7,3	4,1	2,8	1,9	1,7	3,7	1,7
1990	2,1	6,6	3,7	2,3	1,5	1,2	2,7	0,8
1991	2,1	6,6	3,8	2,3	1,5	1,2	2,5	1,0
1992	2,2	6,7	3,9	2,5	1,5	1,2	2,5	1,0

Источник: Нихон токэй нэнкан. Токио. 1993/94. с. 84—85.

Первый нефтяной кризис, спровоцировавший в 1973 г. скачок цен на потребительские товары, положил начало новым отношениям государства, профсоюзов и предпринимательства. В ходе очередных переговоров о заработной плате весной 1974 г. профсоюзам удалось добиться рекордного повышения заработной платы на 33% по сравнению с предыдущим годом, что вызвало крайнюю обеспокоенность предпринимательских кругов и впервые за послевоенный период поставило на повестку дня вопрос о возможности перехода государства к политике доходов, формируемой по западному образцу.

Вскоре после окончания «весенней кампании» состоялась встреча руководства нескольких крупных профсоюзных объединений (Сохё, Домэй, Тэкко Рорэн и других) с представителями бизнеса и администрации. В ходе обсуждения сложившейся ситуации представителями Министерства труда были высказаны сомнения по поводу необходимости смены курса и эффективности политики доходов, которая «может вызвать порочную спираль “зарплата — цены”, как это уже было во многих развитых странах Запада»¹⁰. По предложению руководства Тэкко Рорэн (Федерации профсоюзов работников сталелитейной промышленности)

литейной промышленности) было решено пойти на обоюдные уступки. С одной стороны, профсоюзы были готовы в дальнейшем проявлять сдержанность в своих требованиях о росте заработной платы. В свою очередь правительство обязывалось выступить с жесткой ценовой политикой и использовать все свое влияние на бизнес для снижения роста цен. Это предложение получило поддержку среди основной массы профсоюзных лидеров, а также от предпринимательской организации Кэйданрэн и кабинета министров.

В результате этих событий возникла новая форма выработки политических решений в области труда. Если до войны предпринимательство, а вслед за ним и государство решительно не принимали в расчет представителей труда, а в первые послевоенные годы это партнерство, возникнув как вынужденный результат общих демократических преобразований, все еще не имело адекватных форм трехстороннего общения, как на Западе, то после нефтяного кризиса такая форма наконец приобрела свои реальные очертания. Сначала появилась так называемая Конференция круглого стола по труду и промышленности (Санрокон), которая собиралась ежегодно для свободного и неформального обсуждения вопросов, касающихся заработной платы, высшими лидерами всех заинтересованных сторон. Со временем к ней добавились так называемые согласительные комитеты при Министерстве труда, функции и значение которых в политическом процессе по сравнению с Конференцией существенно расширились, а сама их деятельность стала осуществляться на регулярной основе. Таким образом, в процессе формирования трудовой политики в Японии появился новый механизм, в основе которого лежали принципы достижения консенсуса мнений¹¹.

Уже в следующем 1975 г. переговоры по заработной плате завершились с весьма показательными результатами: прирост заработной платы упал до 13%. Свои обещания выполнили и другие партнеры по переговорам. Благодаря эффективной ценовой политике государству удалось приостановить галопирующий рост цен в частном и общественном секторах экономики (включая цены на коммунальные услуги).

Последствия неожиданного подъема цен на нефть, сопровождавшегося ростом потребительских цен и заработной платы, были преодолены в течение самой начальной фазы. В стране были приняты решительные меры по повышению эффективности производства. Благодаря внедрению новейших энергосберегающих технологий быстро снижалась его энергоемкость. Активно внедрялась микроэлектроника и робототехника, сокращавшая трудозатраты. Результатом явилось заметное улучшение международной конкурентоспособности японской продукции с точки зрения соотношения цены и качества.

Правительство продолжало весьма энергично реагировать на изменение ситуации на рынке труда. Значительные усилия были направлены на использование системы пожизненного найма в целях поддержания уровня занятости. Отныне под нажимом государства крупным компаниям приходилось воздерживаться от непосредственного увольнения постоянного персонала и переходить к другой тактике экономии на живом труде. Они стали сокращать объем ежегодного пополнения кадров за счет молодежи и прибегать к практике добровольной отставки персонала, поощряемой выходными пособиями. В пределах устойчивых групп компаний (так называемых *кэй-рюцу*) практиковался также перевод рабочей силы (*сюкко*) из компаний, пораженных депрессией, в те отрасли, которым удалось сохранить свой потенциал. Большое значение имело сокращение продолжительности рабочего времени, особенно сверхурочного.

В 1976 г. был разработан План мероприятий в области занятости лиц старших возрастов, в котором с одобрения кабинета министров впервые в качестве наиболее актуальной и перспективной задачи в этой области были установлены сроки повышения предельного возраста пребывания персонала в фирмах, а также определены квоты на насм лиц старших возрастов. К фирмам предъявлялось требование, подкрепленное системой финансового стимулирования, сделать это к 1985 г. Учитывая рекомендательный характер японского трудового законодательства в той части, которая регулирует отношения

государства с бизнесом, можно видеть определенную положительную динамику развития событий в соответствии с этими планами (см. табл. 2).

Таблица 2

Изменения в системе предельного возраста в японских компаниях за 1973—1992 гг.

Доля компаний, установивших предельный возраст на уровне, %							
Год	Всего	До 55 лет	55 лет	От 56 до 59 лет	60 лет	От 61 до 64 лет	65 лет и выше
1973	100,0	0,3	52,0	12,3	32,4	0,4	2,6
1980	100,0	0,2	39,5	20,1	36,5	0,7	2,5
1985	100,0	0,1	27,0	17,4	51,0	2,1	1,8
1990	100,0	0,5	19,3	16,1	60,1	1,1	2,7
1992	100,0	0,2	11,5	11,7	71,4	1,7	3,4

Источник: Нихон токэй нэнкан. Токио. 1985. с. 82—83; 1993/94. с. 96—97.

Вместе с тем государственные средства были направлены не только на использование системы пожизненного найма в целях стабилизации занятости в стране, но и на поддержание самой системы. Нажим государства на крупные компании, имевший целью поддержать уровень занятости в стране с их помощью, сопровождался предоставлением им субсидий на эти цели.

Уже к концу 1974 г. принимается Закон о страховании занятости, заменивший собой действовавший Закон о страховании по безработице. Это означало переход к новому курсу в политике занятости, который предусматривал введение упреждающих мер борьбы с безработицей. Новая концепция регулирования занятости предусматривала оказание помощи работодателям в поддержании уровня занятости, в их адаптации к изменениям, вызванным нефтяным кризисом. На основе Закона о страховании занятости в 1977 и в 1978 г. принимаются первые две государственные Программы по стабилизации занятости в депрессивных отраслях и в депрессивных райо-

нах. Всем работодателям депрессивных отраслей или районов, которые шли на различные меры, способствовавшие сохранению рабочей силы (в том числе путем переобучения, переводов в филиалы, предоставления отпусков и т.п.), предоставлялись специальные субсидии¹².

Профсоюзы на первый план также ставили вопрос о сохранении занятости персонала, охваченного пожизненным наймом. В свою очередь, большой проблемой для предпринимательства стали переговоры с профсоюзами по поводу внедрения трудосберегающей техники, обычно проходившие без труда. Столкнувшись лицом к лицу с этой ситуацией, профсоюзы более настойчиво, чем когда-либо, выдвигали требования о гарантии занятости, о переобучении, о производственной безопасности и охране здоровья постоянного персонала. Во многих федерациях профсоюзов были приняты решения и разработаны специальные руководства относительно стандартов требований к работодателям при проведении с ними консультаций или переговоров по внедрению новых технологий¹³.

Государство принимало активное участие в урегулировании этой проблемы. Однако процесс ее обсуждения на общенациональном уровне завершился лишь к концу этого периода. Лишь в 1984 г. на очередной Конференции круглого стола по труду и промышленности ведущими представителями бизнеса, профсоюзов, правительства и научной общественности были наконец выработаны те основные принципы, которые устраивали все заинтересованные стороны и которыми отныне они должны были руководствоваться при внедрении микроэлектронных технологий.

Глобализация экономики и дерегулирование рынка труда. Большие изменения на рынке труда происходили после событий 1985 г., связанных с повышением курса иены. По экспортным отраслям промышленности, а вместе с ними и регионам, где они преимущественно концентрировались, был нанесен сильный удар. Одновременно начал увеличиваться объем импорта из новых индустриальных стран (НИС), которые становились серьезными конкурентами Японии на внеш-

них рынках. США, имевшие все возраставший государственный долг перед Японией, увеличивали свое давление на нее и все сильнее настаивали на том, чтобы та открыла свой рынок для высокотехнологичных товаров (в частности для импорта интегральных схем) и для сельскохозяйственной продукции.

Японские компании стали переводить производство за рубеж. «Высокая иена» вызвала такое явление, как массовое бегство (*кудока*) японского производства в страны с более дешевой рабочей силой. Последствия этого явления оцениваются в Японии неоднозначно. В среде крупного бизнеса существует мнение, что в нем, как в неизбежном процессе, вызванном глобализацией японской экономики и заставляющем страну мобилизовывать все ресурсы в целях выживания, имеются свои положительные стороны. Вместе с тем вполне осознаются и те проблемы, которые могут потребовать новых, возможно, неординарных подходов для своего решения. В первую очередь к таким проблемам относились проблемы занятости и безработицы.

Энергичные усилия японского правительства в это время были направлены на стимулирование внутреннего потребления и на перестройку промышленной структуры. В результате экономическая ситуация начала выправляться уже после 1986 г. Были достигнуты определенные успехи в области жилищного строительства, личного потребления и личного накопления. Однако уровень безработицы в стране превысил 2,5% и продолжал расти, что, по стандартам Японии, которая в течение длительного периода испытывала острую нехватку трудовых ресурсов, считалось высоким показателем.

Профсоюзы особенно сильно реагировали на угрозу перевода производства за рубеж и в ходе совместных консультаций требовали подтверждения гарантий занятости постоянному персоналу. С другой стороны, предпринимательство и Министерство труда также все еще возлагали большие надежды на пожизненный наем. Созванная в 1987 г. Конференция круглого стола была посвящена изучению воздействия «вымывания» производств за рубеж на занятость и практику ее поддержания.

В отчетном докладе, представленном министру труда, предлагалось параллельно с усилиями правительства по расширению внутреннего спроса поддерживать уровень занятости за счет возможностей системы пожизненного найма. Компаниям предлагалось создавать новые рабочие места внутри страны, обеспечивать возможности по переобучению персонала и создавать консультационные механизмы в случае перевода производства за границу¹⁴.

В трудовой политике государства в это время наряду с такими проблемами, связанными собственно с рынком труда, как безработица, старение населения, рост участия женщин в рабочей силе и другие, звучали темы общеэкономического порядка (повышение стоимости иены, структурная перестройка, развитие третичного сектора, региональное распределение промышленности и др.), которые, так или иначе, выходили на проблемы занятости. Министерство труда стремилось усиливать свое воздействие на эти области государственной политики с тем, чтобы максимально поддержать уровень занятости населения и смягчить несоответствие между спросом и предложением на рынке труда.

Между тем на рынке труда накапливались проблемы, которые не могли быть решены исключительно средствами пожизненного найма. Основной сдвиг, который произошел в это время на рынке труда, был связан с изменениями в секторе открытого рынка. Увеличивалась по численности и по своему составу категория периферийной рабочей силы, быстро менялась ее профессионально-квалификационная структура, и, самое главное, в новых экономических условиях возрастали потребности бизнеса в более гибком труде, которые могли быть обеспечены прежде всего за счет открытого рынка. Задача государства состояла в том, чтобы, учитывая все эти тенденции, переориентировать свою трудовую политику с преимущественной поддержки закрытых рынков в пользу открытого.

Частичная и временная занятость в Японии уже переросла к этому времени рамки неквалифицированного труда. Как и в других развитых странах, в Японии увеличивалась доля рабо-

чей силы, которая, обладая специфическими знаниями и высоким мастерством, стала самостоятельно выходить на открытый рынок труда наряду с низкоквалифицированной. Это было новым явлением для страны, в которой квалифицированная рабочая сила сосредотачивалась главным образом на закрытых рынках в пределах крупных компаний. Все большая часть этой рабочей силы находила работу с помощью фирм-перекупщиков труда, деятельность которых в Японии была в принципе запрещена законом. В целом ряде случаев такие работники не были обеспечены ни элементарными условиями труда, ни надлежащими гарантиями социальной защиты. К 1985 г. этот вопрос уже в течение семи лет безрезультатно обсуждался в согласительных комитетах разных уровней при участии профсоюзов, работодателей и научной общественности.

К середине 80-х годов обострились проблемы, связанные с положением женщин на рынке труда. Хорошо известно, что в Японии участие женщин в труде традиционно отличается большой спецификой. В системе пожизненного найма обычно им не находится места. После замужества или рождения ребенка они увольняются. В крупных компаниях на их долю выпадают низкоквалифицированный труд и отсутствие возможностей профессионального и служебного роста. Здесь женщины как персонал, не относящийся к категории постоянного, в периоды низкой конъюнктуры служат первым объектом для увольнений. Основной сферой занятости женщин является сектор мелкого бизнеса, главным образом занятого торговлей и услугами. Для женщин в Японии особенно характерны частичная и временная формы занятости с низким уровнем доходов и урезанными гарантиями социальной защиты.

В период высоких темпов роста, когда экономика страны постоянно испытывала нехватку рабочей силы, ее потребности в ней в значительной мере восполнялись за счет женщин. В результате в этот период занятость среди женщин возросла почти до 40%¹⁵. За счет молодежи, получавшей все более высокое образование, в целом квалификация женской рабочей силы росла. В связи с укреплением общей стабильности в об-

ласти занятости увеличивался постоянный трудовой стаж и у женщин. Даже в крупных компаниях женщины стали рассматривать в качестве постоянных работников. В стране появились успешные женщины-предприниматели. Характеристики женского труда, таким образом, переставали отличаться от черт мужской рабочей силы.

Ухудшение положения на рынке труда после нефтяных кризисов и, особенно, после подорожания иены в первую очередь отразилось на женской рабочей силе, которая начала быстро терять «нажитые» в прошлом статусные позиции. Наряду с массовым возвращением женщин в область периферийного труда более заметными, чем прежде, стали случаи традиционной дискриминации женщин: увольнений, препятствий в служебном продвижении и т.п.

Все это не прошло незамеченным ни для женского движения, ни для профсоюзов, которые стали включать в свои требования вопрос о положении женщин. В результате в начале 80-х годов Япония ратифицирует Конвенцию МОТ по исключению всех форм дискриминации женщин.

Сразу после «плазского соглашения» в Японии принимает-ся целый ряд законов по проблемам, которые уже давно ждали своего решения. Прежде всего, именно в этот период впервые за все послевоенное время получают признание проблемы открытого рынка труда, концентрирующего периферийную рабочую силу, и ставится вопрос о необходимости решения этих проблем, учитывая не только потребности бизнеса, но и самой рабочей силы. В течение одного лишь 1985 г. целый ряд законов, регулирующих отношения преимущественно на открытом рынке труда, быстро прошли все стадии согласований, были представлены в парламент и одобрены им. К ним относятся Закон о перенайме рабочей силы, Закон о равных возможностях полов в области занятости, поправки к Закону о трудовых стандартах.

В том же году была создана негосударственная система службы распределения рабочей силы на открытом рынке труда. Частным специализированным фирмам было разрешено

заниматься наймом рабочей силы определенных категорий с последующей поставкой ее работодателям, нуждающимся во временном труде. При этом, поскольку трудовой контракт заключался между всеми тремя сторонами, лица, нанятые таким образом, получали все необходимые виды социального обеспечения и гарантии от злоупотреблений работодателями.

Примечательно, что дополнения и изменения, вносимые в законы о занятости женщин, лиц старших возрастов и других категорий периферийной рабочей силы, на деле не были обеспечены надежными механизмами практического воплощения. Однако немаловажно, что на государственном уровне с их помощью освещались идеи, уже широко распространенные в обществе. На государственном уровне было признано наконец, что ни пол, ни возраст сами по себе не могли служить достаточной причиной для выхода людей из активной жизни, что проблемы трудовой жизни и для других категорий рабочей силы не менее актуальны, чем для молодежи, и что, наконец, возможности трудоустройства должны быть равными для всех. Все эти особенности общественного мнения, столь своевременно нашедшие место в трудовом законодательстве, весьма ярко отразили большие изменения, происшедшие в экономике и на рынке труда Японии во второй половине 80-х годов.

К расширению мер в отношении открытого рынка труда прибавляются такие усилия государства по регулированию отношений найма в крупных компаниях, которые объективно чреваты разрушением этих отношений. Стоит, правда, еще раз подчеркнуть, что такой нажим государства на сложившуюся систему управления в этих компаниях происходит хотя и устойчиво, но весьма осторожно.

В 80-х годах речь наконец зашла о пересмотре трудовых стандартов, представляющих собой область «неприкасаемых интересов» работодателей, в частности о начале кампании по сокращению продолжительности рабочего времени. В 1987 г. было принято совместное решение Министерства внешней торговли и промышленности и Министерства труда о повсеместном введении к 1997 г. 40-часовой рабочей недели и об

ограничении объема сверхурочных работ. Это решение весьма знаменательно, поскольку резерв рабочего времени, особенно сверхурочного, до сих пор являлся важным средством поддержания системы пожизненного найма, и в своей политике по обеспечению стабильной занятости в стране в периоды кризисов им постоянно пользовалось и государство. В свете событий, связанных со стимулированием развития открытого рынка труда, подобные решения правительства видятся как очередной переход к новому курсу, в соответствии с которым проблемы занятости будут, очевидно, решаться с большей ориентацией на рыночные механизмы. Знамснательно, что этот курс совпал по времени с осуществлением в Японии Административной реформы, которая в конечном счете ставила своей целью либерализацию экономики, дальнейшее развитие рыночных отношений и сокращение роли государства в социально-экономическом развитии страны¹⁶.

Сбои в системе регулирования рынка труда в условиях затяжного экономического кризиса. Тенденции социально-экономического развития страны в 90-е годы и в начале XXI века подтвердили актуальность этих задач. 90-е годы оказались особым периодом в послевоенном развитии японской экономики. После крушения «высокой иены» страна вступила в полосу экономических потрясений, положивших начало наиболее глубокой и затяжной за весь послевоенный период депрессии, перспективы выхода из которой до сих пор весьма неопределенны.

Ситуация на рынке труда характеризовалась столь же драматично, как и в период «нефтяного шока». За период с 1991 по 1997 г. уровень безработицы вырос с 2,1 до 3,4%. Систематически падало и значение коэффициента эффективного спроса (с 1,34 в 1991 г. до 0,66 в 1997 г.)¹⁷. Многие фактически безработные лица, теряя надежду найти работу, переставали искать ее и выбывали из числа безработных и из соответствующего раздела статистического учета. Поэтому ситуация на рынке труда была еще более драматичной. Приростные показатели численности наемной рабочей силы, которые в условиях длительной рецес-

сии существенно дополняют картину и характеризуют положение вещей более полно и объективно, также систематически снижались и свидетельствовали о нарастании угрожающего положения, когда безработица могла приобрести неуправляемый характер. Если в 1990—1991 гг. прирост численности рабочей силы составлял 2,3%, то в 1992 г. — 1,4%¹⁸. Начиная с 1993 г. этот показатель составлял менее 1%, что свидетельствовало о необходимости срочного вмешательства государства. По мнению профессора университета Хосэй, известного специалиста по вопросам труда К. Коикэ, допустимый период произвольного развития ситуации в это время составлял не более трех месяцев¹⁹.

Тяжелая ситуация на рынке труда осложнилась новыми структурными изменениями, которые выражались в дальнейшем падении спроса на молодежь с высшим и специальным образованием, еще недавно относившейся к категории дефицитной рабочей силы. Согласно данным обследования предприятий с числом занятых более 30 человек, за 1991—1996 гг. количество трудоустроенной молодежи с высшим и специальным образованием сократилось почти в 3 раза — с 1,07 млн. до 383 тыс. человек²⁰.

И на этот раз, как обычно в периоды депрессии, были включены антикризисные механизмы, и среди них в первую очередь — механизм, функционирующий на основе снижения длительности рабочего времени. Надежды на получение относительно быстрого эффекта от действия этого механизма, встроенного в систему пожизненного найма, на этот раз не оправдались. Массовые увольнения персонала стали неизбежны, и, начиная с этого времени, уровень безработицы неуклонно растет.

В 1995 г. этот уровень впервые превысил 3%, а в 1999 г. достиг 4,7%. Несмотря на то, что в 2000 г. появились сообщения о некоторой стабилизации экономической ситуации, о чем, на первый взгляд, свидетельствовали и данные о росте продолжительности рабочего времени, рост безработицы не прекратился и к началу 2002 г. По подсчетам, за первые 11 месяцев 2001 г. уровень безработицы в Японии составил 4,85%²¹.

На протяжении всего послевоенного периода трудовая политика в Японии характеризовалась пристальным вниманием к пограничным слоям рабочей силы, занятость и социальная обеспеченность которых составляла одно из важных направлений этой политики. Будучи ориентированным на решение различных трудовых проблем по мере их возникновения, в целом ряде случаев государство достигало заметных успехов и решало поставленные задачи. Однако к началу XXI века в этой области накопилось немало нерешенных проблем. Потребность в дальнейшем институциональном и законодательном обеспечении открытого рынка труда в настоящее время становится тем более очевидной, чем, в частности, в большей степени ощущается острота такой актуальной проблемы, как трудоустройство и низкая профессиональная квалификация молодежи. Содержание трудовой политики меняется в зависимости от большого числа факторов социально-экономического и политического характера. Состав, структура и характер взаимодействия самих факторов весьма различны в разных странах и на разных этапах их развития. Если говорить о социально-экономических условиях, в которых формируются основные направления политики в области труда в такой стране, как Япония, то среди них, несомненно, на одно из первых мест следует поставить исторически сложившуюся здесь и значительно отличающуюся от практики других стран систему трудовых отношений.

К рассмотрению этой практики и ее влияния на процесс формирования государственной трудовой политики в Японии мы переходим в следующем разделе данной работы.

¹ Нихон токэй нэмпо. Т. 1950.

² Там же. ежегодные данные за ноябрь.

³ Более подробно см.: Akira Takanashi et.al. Shunto Wage Offensive. Japanese Economy Series. № 1. 1996.

⁴ Levine S. B., Kawada Hisashi. Указ. соч., с. 108.

⁵ Нихон токэй гэнпо. 1997. № 432, июнь.

⁶ Нихон токэй нэмпо. Токио. 1985.

⁷ Более подробно см.: Akira Takanashi et.al. Employment Insurance Law. Japanese Economy Series. № 3, 1996.

⁸ Нихон токэй нэмпо. Токио, 1985.

⁹ Labor Issues Quarterly. 1996. Summer. № 32.

¹⁰ Labor Unions and Labor Management Relations. Japanese Industrial Relations Series. № 2. 1986, с. 23.

¹¹ Более подробно см.: Joint Labor-management Consultation System. Its Features and status. International Productivity Symposium 1983.

¹² Акира Таканаси. Аратана Коё Сэйсаку-но Гэнкай (Развитие новой политики занятости). с.128.

¹³ Более подробно см.: Joint Labor-management Consultation System...

¹⁴ Более подробно см.: Akira Takanashi et.al. Employment Insurance Law...

¹⁵ Рассчитано за период с 1965 по 1973 г. по: Родо токэй ёран. 1968—1975.

¹⁶ Araki Takashi. Changing Japanese Labor Law in Light of Deregulation Drives: A Comparative Analysis. с. 5.

¹⁷ Нихон токэй гэнпо. 1997. № 432. июнь.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Nikkei Weekly. 1995, October 9.

²⁰ Тоё кэйдзай токэй гэнпо. 1996. № 3.

²¹ Тоё кэйдзай токэй гэнпо. 2001. № 3.

Глава II

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ ПОЛИТИКИ В ЯПОНИИ

1. Пожизненный найм и роль государства в системе управления трудом

Современная система отношений между работодателями и наемными работниками окончательно оформилась в Японии в период экстенсивного развития и высоких темпов роста экономики, когда она поглощала огромные массы рабочей силы. В конкурентной борьбе за нее крупный бизнес, возрождая идеалы семейной традиции, создал особую систему управления персоналом, построенную на принципах патернализма, — так называемую систему пожизненного найма. Эта система представляет собой комплекс взаимосвязанных методов, которые и по отдельности, и в своей совокупности направлены на поддержание с персоналом долговременных отношений. Методы этой системы включают в себя найм рабочей силы преимущественно из числа молодежи, непрерывную профессиональную подготовку, повозрастную оплату труда, систему продвижения по старшинству и другие меры стимулирования длительного стажа персонала.

Система пожизненного найма, неоднократно описанная нами при рассмотрении различных аспектов управления в японских фирмах, а также в связи с анализом факторов, влияющих на нее, требует тем не менее некоторых существенных дополнительных пояснений ввиду ее особой роли в трудовых отношениях и в формировании политики государства в области труда¹.

Система пожизненного найма представляет собой сферу действия так называемого закрытого рынка труда, где отношения между работодателями и наемным персоналом осуществляются в рамках отдельных компаний, главным образом крупных, на основе целостной системы норм и установлений, свойственных только данной компании. В этом смысле закрытый рынок труда противостоит открытому, обслуживающему мелкий бизнес, где трудовые отношения складываются под воздействием стихийных сил экономической конъюнктуры.

В стране, длительное время отличавшейся высоким уровнем занятости и стабильностью трудовых отношений, система пожизненного найма уже давно вызывает интерес зарубежных исследователей и политиков. Со времени нефтесырьевых кризисов внимание привлекает также вопрос о соотношении ролей крупного бизнеса и государства в поддержании этой стабильности. Действительно, механизмы управления трудом на уровне корпораций и на государственном уровне тесно взаимодействуют друг с другом. Это взаимодействие прослеживается и в области, связанной с трудовой политикой японского государства, и отражается в содержании этой политики. Не будет большим преувеличением сказать, что оно (взаимодействие) представляет собой синтез этих механизмов управления трудом, однако вместе с тем не лишенный проблем и противоречий.

Взаимодействие государства с частным бизнесом в области труда и, в частности, по поводу формирования трудовой политики осуществляется в рамках и на основе *трудового права*, которое является одним из основных средств регулирования трудовых отношений. Оно включает в себя *законы и другие нормативные акты, коллективные соглашения, трудовые договоры, правила найма и трудовую практику*.

Трудовое законодательство в Японии, сложившееся в послевоенный период, представляет собой многоотраслевую систему, призванную регулировать трудовые отношения, определять минимальные нормы труда, создавать условия для функционирования служб трудоустройства, найма, занятости, страхования по безработице, профессиональной подготовки.

Трудовое законодательство обеспечивает в юридическом отношении функционирование и обслуживание рынка труда по многим другим параметрам.

Известно, что в каждой стране правовая система управления трудом имеет свою исторически сложившуюся специфику, при этом в целом она опирается на силу государственных законов. Именно законы и нормативные акты определяют некоторые фундаментальные, основополагающие моменты политических решений, а также предусматривают принятие определенного минимума мер в области трудовых отношений. Это та область, в которую активно вторгается государство как посредник между основными субъектами рынка труда — лицами наемного труда и работодателями. Именно в этой части трудового права осуществляется воздействие государства на взаимоотношения этих субъектов. Располагая законодательной базой, государство выступает в качестве третьей стороны, справедливо решающего вопрос о балансе интересов сторон. По мнению японских ученых, занимающихся вопросами трудовой политики, и в Японии роль трудового законодательства во всем механизме государственной трудовой политики также очень важна, поскольку если это и не весь арсенал инструментария и механизмов, которым располагает государство в проведении своей линии, то, во всяком случае, его весьма существенная часть². Вместе с тем положение трудового законодательства в трудовом праве Японии имеет определенную специфику, которая тесным образом связана со взаимоотношениями государства с работодателями, с одной стороны, и последних с профсоюзами — с другой, в рамках системы пожизненного найма.

Устанавливаемые законодательством нормы труда и условия найма более детально прописываются затем в *коллективном договоре*, который заключается между профсоюзом и работодателем. Это область формализованных трудовых отношений между двумя активными субъектами рынка труда — профсоюзами, представляющими коллективные интересы и коллективную волю лиц наемного труда, и работодателями.

В западном менталитете, особенно в американском правовом сознании, укрепилось мнение, что в системе трудового права практически достаточно одного лишь законодательства, чтобы превратить профсоюзы как коллективного выразителя интересов работников наемного труда в равноправного субъекта взаимоотношений с работодателем. В действительности и в западных странах это далеко не всегда имеет место. Многое зависит от силы профсоюзов, от традиций профсоюзного движения и от особенностей организации этого движения в той или иной стране. Но и при том, что позиции профсоюзов могут быть достаточно прочными, доминирующая роль в коллективно-договорных отношениях в рыночной экономике объективно остается за работодателем.

В японской правовой системе имеется целый ряд специфических черт, которые образовались в процессе ее исторического формирования и напрямую связаны с особенностями управления персоналом в фирмах и с положением профсоюзов в них. В частности, тот исторический путь, который в своем развитии прошло профсоюзное движение в Японии, предопределил если не более слабые (по сравнению с профсоюзами многих западных стран), то, во всяком случае, еще более подчиненные их позиции по отношению к работодателям, чем в Европе или тем более в США.

Положение профсоюзов в системе трудовых отношений в Японии определяется тем обстоятельством, что благодаря системе пожизненного найма они, по существу, встроены в структуру крупного бизнеса. Большая часть профсоюзов Японии сосредоточена на крупных предприятиях. Их действием охватываются далеко не все работники даже одной и той же фирмы. Вследствие этого область действия коллективного соглашения в Японии очень сужена. Она не распространяется на всех работников данного района или отрасли, как в других странах. В настоящее время уровень членства лиц наемного труда в профсоюзах в Японии — и без того всегда невысокий — снизился до критических пределов. По некоторым данным, охват наемных работников коллективными соглашениями в 90-х го-

дах составлял всего около 10%¹. Соответственно содержание государственной трудовой политики в Японии (особенно не в номинально-декларативном, а в своем реальном виде), фактически лишенное воздействия со стороны коллективно-договорного процесса на общенациональном уровне, не может не отвечать интересам работодателей прежде всего.

Подчиненное положение коллективного соглашения особенно ярко выражает именно его содержание, которое, по замечаниям специалистов, носит довольно общий характер. Во многих случаях оно декларирует лишь фундаментальные принципы условий найма, формально не противоречащие требованиям законодательства, оставляя более детальную их проработку на откуп правилам о найме, являющимся прерогативой руководства фирмы в фактическом регулировании повседневных отношений с персоналом. Ярким примером в этом отношении может служить характерной частью коллективного договора, которая касается заработной платы и которая составляет, по существу, единственную статью договора, ежегодно обсуждаемую на общенациональном уровне в ходе так называемых «весенних наступлений» профсоюзов. В процессе переговоров с предпринимателями профсоюзы обычно выдвигают требования о самых общих показателях роста заработной платы и, добившись здесь удовлетворительных результатов, не вмешиваются в порядок определения самих размеров компенсации за труд на своих предприятиях. Опросы работников компаний свидетельствуют о том, что они не знают, каким образом и за что начисляются им различные виды заработка. Из ответов на вопросы автора, заданные в 1998 г. представителям профсоюза компании Омрон о том, насколько ее многофакторная система заработной платы известна и понятна персоналу, следовало, что решение подобных проблем вообще не относится к компетенции коллективного договора, а является исключительно прерогативой менеджмента.

По этой же причине в большинстве случаев персоналу неизвестен и порядок начисления премий (так называемых бонусов), составляющих в крупных компаниях около четверти всей

суммы заработка. По данным английского ученого Р. Фримана, вопрос об уровне премий решается в японских фирмах практически без привязки к показателям, контролируемым коллективным соглашением¹. Из-за своего декларативного характера коллективное соглашение в системе трудового права играет в Японии, по словам известного японского ученого Ясуо Сува, роль своеобразной «конституции предприятия»¹.

Условия труда и найма конкретизируются работодателем *в правилах о найме*, которые представляют собой область прерогатив, принадлежащих ему «по праву». В Японии она особенно важна. Именно здесь по воле корпораций политические решения государства, по существу, впервые переходят из стадии деклараций в стадию своего практического осуществления. Более того, благодаря особым отношениям работодателей с профсоюзами в рамках пожизненного найма роль законодательства в процессе исполнения этих политических решений во многом сведена к обслуживанию интересов прежде всего работодателей.

В области, связанной с правилами о найме, имеется две противоречивых стороны, что объясняется положением профсоюзов в системе трудовых отношений в Японии. Так, с одной стороны, все вопросы, которые охватываются правилами о найме, определяются в законодательном порядке. Согласно Закону о трудовых стандартах, работодатель, который постоянно нанимает более 10 работников, обязан под угрозой наказания представить правила о найме на апробацию и соответствие требованиям закона в Отдел инспекции трудовых стандартов Министерства труда. С другой стороны, работодатель может легко изменить эти, на первый взгляд, жесткие для него правила, если однажды они уже прошли процедуру проверки в министерстве. Для этого в дальнейшем при внесении изменений ему необходимо заручаться лишь согласием профсоюза, представляющего интересы большинства персонала фирмы. Понятно, что с учетом особенностей организации японских профсоюзов в условиях пожизненного найма сделать это работодателю совсем нетрудно.

Из-за тех преимуществ, которыми в системе трудового права пользуются правила о найме, их роль в трудовых отношениях гораздо больше, чем коллективных соглашений. Именно правила о найме представляют собой тот ключевой документ, который фактически регулирует эти отношения в Японии и который имеет решающее значение при практическом осуществлении государственной трудовой политики. При решении спорных вопросов суд часто исходит из приоритета именно этих правил. Поэтому их называют «законом предприятия»⁶. Согласно Закону о трудовых стандартах (ст. 93), правила о найме имеют силу основного нормативного документа при определении минимальных типовых условий труда. Несудивительно поэтому, что значительная часть трудовых отношений регулируется широким спектром положений, заключенных не столько в законе, сколько именно в правилах о найме.

Более того, когда заключается или пересматривается коллективное соглашение с профсоюзом, то под названием «правила действий» создается блок специальных положений, которые также часто включаются в правила о найме. Поскольку по Закону о трудовых стандартах (ст. 92) правила о найме не могут вступать в противоречие с коллективным соглашением, они обычно создаются с учетом согласия большинства членов профсоюза. По данным опроса, проведенного Исследовательским центром проблем труда в 1992 г., 86,3% работодателей с помощью правил о найме стремятся унифицировать условия труда на своих предприятиях. В результате создается монополизированная система условий труда, благодаря которой профсоюзы фактически лишены возможности предъявить требования об улучшении этих условий на основе сравнения с другими предприятиями⁷.

Наконец, важной областью взаимоотношений субъектов на рынке труда является *индивидуальный трудовой договор*, поскольку именно здесь отдельный работник имеет возможность сказать свое слово и выразить свою волю. Однако работодатели и постоянные работники в рамках системы пожизненного найма в подавляющем большинстве случаев обходятся без за-

ключения письменного трудового договора. Поэтому условия договора, по существу, специально не оговариваются, а понимаются «на основе здравого смысла и доверия сторон друг другу». Главное же состоит в том, что в основу индивидуального договора, заключен ли он таким образом или в письменной форме, обычно вкладывается содержание правил о найме⁸.

Таким образом, получается, что во всей правовой системе регулирования трудовых отношений позиции работника как индивида самые слабые, а работодателя, у которого в руках находятся правила о найме, — самые сильные. Позиция коллектива работников, представленного профсоюзом, промежуточная: постоянный работник, охваченный пожизненным наймом и являющийся членом профсоюза, выигрывает в отношениях с работодателем по сравнению с тем, кого профсоюз не представляет. Однако преимущества постоянного персонала лишь относительны. Они все — на стороне работодателя, и при этом в гораздо большей степени, чем в других странах. Основным инструментом в японской практике трудовых отношений являются правила о найме, которые находятся в значительной мере под контролем фирм. Роль государственного трудового законодательства при этом во многих отношениях на практике часто может быть скорректирована в пользу работодателя.

Сказанное выше, однако, не означает, что работодатель в Японии может бесконтрольно пользоваться своими преимуществами в области трудового права. Большое влияние на всех субъектов трудовых отношений оказывает *трудовая практика, или традиция*, накопившаяся в системе трудового права за всю историю его формирования. Поскольку трудовая практика складывалась в течение многих лет при участии всех субъектов, которые в различные периоды обладали разной силой влияния на положение дел, она представляет собой своего рода синтетический результат действий этих субъектов, накопленный опыт их отношений. Трудовая практика может существенным образом видоизменить взаимоотношения субъектов трудового права и ту силу влияния каждого из них, которую они имеют, в том числе, на процесс реализации установок государства. Так,

в частности, в Японии сложилась особая практика применения законодательных актов в области гарантий права на труд.

Роль системы пожизненного найма в обеспечении гарантий права на труд, по крайней мере в отношении определенного контингента рабочей силы Японии, исключительно велика. Нельзя не видеть, что по самим своим принципам эта система призвана к закреплению кадров за фирмами с начала до конца трудовой жизни тех, кого она охватывает. Внимание привлекает ориентация японского менеджмента на предпочтение, отдаваемое молодежи при наборе кадров, благодаря чему уровень безработицы в Японии среди этой категории рабочей силы длительное время был исключительно низок по сравнению с другими странами. И именно с фактом повышения этого уровня в последние годы особенно часто связывают признаки разрушения системы пожизненного найма.

Значительным резервом саморегулирования для системы пожизненного найма является временный труд как в рамках самих крупных предприятий, так и в секторе мелкого бизнеса на открытом рынке труда. Иногда высказывается мнение, что именно временный труд главным образом обеспечивает этой системе необходимую гибкость и жизнеспособность⁹. Ответ на вопрос о размерах этого резерва и о его роли упирается в определение границ самого пожизненного найма и численности постоянного состава крупных компаний (*сяин*). В связи с тем, что система управления персоналом в крупных фирмах практически интегрировала в себя профсоюзные организации, в работах зарубежных исследователей степень распространения пожизненного найма в Японии чаще всего приравнивается к показателю членства лиц наемного труда в профсоюзах. Поэтому обычно называется цифра, близкая к среднестатистическому числу членов профсоюзов в послевоенный период в Японии, которая долго колебалась около 30% от численности наемной рабочей силы.

Это означает соответственно, что вместе с рабочей силой, занятой в сфере мелкого бизнеса в Японии, область непостоянного, «периферийного», труда распространяется на 70% со-

вокупной наемной рабочей силы страны. Это и составляет, согласно этому взгляду, резерв гибкости системы пожизненного найма. Та относительно небольшая область постоянного труда, которая существует параллельно с периферией, таким образом, не только сводится к системе пожизненного найма, но и поддерживается именно за счет последней с ее внушительными масштабами. Такой подход, однако, не учитывает специфической роли государства в механизме поддержания в стране стабильной занятости. Границы постоянного труда в Японии определяются не только сложившейся практикой управления персоналом в крупных фирмах, но и с помощью особой практики применения средств правовой системы в Японии.

Речь идет, в частности, о специфике понимания и применения в Японии такой правовой нормы, как постоянство трудового договора. Известно, что контингент работников, занятых в большинстве японских фирм, как правило, состоит из нескольких категорий: имеются постоянные, временные, полденные, частично занятые, штатные и внештатные работники. При этом все это разнообразие с точки зрения закона сводится в две группы, различающиеся между собой характером заключаемых с персоналом трудовых договоров. Одна часть персонала нанимается по договору на неопределенный срок, а для другой — период найма в договоре строго ограничен. Согласно требованиям Закона о трудовых стандартах, работодатель в Японии имеет право заключать временный трудовой договор сроком не более чем на 2 месяца (но не менее чем на 8 часов, такой найм не требует договора вовсе). Если такой временный договор не перезаключен заново, то он превращается в постоянный, без фиксированного срока найма.

Согласно данным обследований, ежегодно проводимым Министерством труда, практически в течение всего послевоенного периода около 90% наемных работников в соответствии с официально установленной классификацией относились к постоянному (*дзётои*) и лишь оставшиеся 10% — к временному (*риндзи*) контингенту¹⁰. Первые имели договоры без фиксированного срока найма, а вторые — с фиксированным. Та-

ким образом, законодательная поддержка постоянства найма в Японии обеспечивается работникам независимо от того, на каком предприятии они работают, — на крупном или на мелком, охватывает их система пожизненного найма или нет. Это означает, что подавляющая часть наемного труда в Японии защищена законом от произвольных посягательств на свои рабочие места со стороны работодателей.

Разумеется, статус постоянного договора автоматически не влечет за собой обеспечение гарантий постоянной занятости для соответствующего контингента работников, и такое разделение индивидуальных договоров на постоянные и временные существует скорее для обозначения четких сроков занятости временных работников, чем для обеспечения гарантий занятости тех, с кем заключен постоянный договор. Однако нарушить права постоянного (по официальному статусу) персонала и уволить работников, пользуясь нормой, предусмотренной законом, работодателю в Японии весьма непросто.

С позиций западного правового сознания парадокс состоит в том, что не защищенный на законных основаниях условиями трудового договора персонал (с неопределенным сроком договора) находится в японской фирме в более благоприятном положении по сравнению с остальным персоналом. В отличие от тех, кто нанят на определенный срок, персонал с неустановленной длительностью контракта не может быть уволен не только по любому желанию работодателя, но часто — и по серьезным экономическим причинам, ухудшающим состояние бизнеса.

Парадокс состоит и в том, что в отличие от большинства европейских стран и от США в трудовом законодательстве Японии не существует положений, обязывающих работодателей указывать на причину увольнения персонала. За исключением некоторых ситуаций, закон никак не ограничивает свободу их действий в этом отношении. Это, однако, вовсе не означает, что на деле они могут воспользоваться предоставленной им свободой. Более того, эта норма закона в Японии с самого момента ее возникновения как таковая практически не действует,

что вовсе не является результатом сознательного выбора руководства японских корпораций.

Вопрос об увольнениях персонала с предприятий в Японии решается не на основе трудового законодательства, а с помощью так называемого *прецедентного права*, возникновение которого связывают с ранним послевоенным временем¹¹. В условиях послевоенной разрухи, когда использование работодателями своего права на увольнения могло вызвать социально неприемлемый рост безработицы, суды стали решать трудовые споры, касающиеся этого вопроса, в пользу работников на основании их доводов о «злоупотреблении правом на увольнения» со стороны работодателя и руководствуясь положениями Гражданского кодекса о правах личности.

С улучшением социально-экономической ситуации и по мере развития системы пожизненного найма для государственного вмешательства в механизм поддержания стабильной занятости в стране долго не находилось повода. До момента возникновения первого нефтесырьевого кризиса безработица в стране находилась на уровне статистической погрешности и, более того, по целому ряду категорий рабочей силы экономика страны испытывала острую нехватку. Однако как только возникла угроза увольнений в связи с резким повышением цен на нефть и ухудшением экономической конъюнктуры, угрозе дестабилизации рынка труда был противопоставлен механизм государственного вмешательства, который на этот раз приобрел вполне определенные очертания.

В 1975 г. прежний опыт признания фактов злоупотребления работодателями своим правом на увольнения окончательно приобретает силу прецедентного права (прецедент так называемого дела компании Ниппон Сёкусэн). Отныне, согласно этому праву, увольнение считалось оправданным исключительно на основании решения суда, но никак не в результате непосредственного применения норм трудового законодательства. По каждому случаю, связанному с угрозой увольнения, проводится судебное разбирательство. Суд имеет право потребовать от работодателя предоставить причины увольнения и рассматри-

вать их достаточность в первую очередь в пользу увольняемого. И это при том, что в Законе о трудовых стандартах прямо указывается на необязательность таких действий со стороны работодателя. Основным аргументом в пользу решения властей о переходе с трудового права на прецедентное в вопросе об увольнениях персонала служит их обращение к идее о социальных приоритетах и приверженность политике, обеспечивающей в стране стабильную занятость. И это находит поддержку не только со стороны профсоюзов, но и широкого общественного мнения. В результате в своем большинстве персонал японских компаний пользуется своеобразной гарантией найма. Но только для отдельных категорий персонала крупных компаний такая «гарантия» может превратиться в пожизненный наем.

Важны два вывода, вытекающие из факта существования официального статуса постоянного трудового договора и фактического положения с постоянной занятостью в стране. Во-первых, резервы саморегулирования системы пожизненного найма в виде непостоянного гряда соответственно гораздо меньше тех оценок, которые обычно фигурируют в литературе. Во-вторых, постоянная занятость не может быть приравнена к системе пожизненного найма или сведена к этой системе: область постоянной занятости существенно шире границ последней. И в периоды кризисов, как показала практика, очень важными оказываются дополнительные меры государства по поддержке этой системы. Ввиду этого нельзя недооценивать роль японского государства в создании механизма предоставления населению права на труд, провозглашенного в конституции страны.

Несмотря на то, что сфера действия пожизненного найма достаточно ограничена, приоритеты и структура государственной политики в Японии ориентированы именно на эту систему. С момента нефтяного «шока» постоянным инструментом в государственной политике занятости по сдерживанию роста безработицы и методом эффективного влияния государства на рынок труда становится составление целевых стабилизационных программ. Именно они позволили высто-

ять крупному бизнесу и, соответственно, пожизненному найму в экспортных отраслях.

Механизм выхода из кризиса с использованием системы пожизненного найма и его поддержкой со стороны государства значительным образом отличается от развития событий в условиях свободных рыночных отношений. В соответствии с классической схемой развития кризиса на Западе, если рецессия (или рестрикционная кредитно-финансовая политика государства) продолжается достаточно долго, сопутствующая ей приостановка в росте потребностей экономики в рабочей силе неизменно перерастает в вал массовых увольнений, в рост безработицы и обострение социальной ситуации. Такой ход событий при всех социальных издержках считается неизбежным и в известном смысле даже экономически целесообразным. Наличие незанятой массы рабочей силы рассматривается как резерв, необходимый для выхода экономики из стадии падения, поскольку он позволяет бизнесу в нужный момент быстро переключаться на режим подъема и без труда восстановить необходимый объем деятельности. Ориентация на такой ход событий делает поведение предпринимателей по отношению к своему персоналу логически обусловленным. В свою очередь, это ставит государство перед необходимостью следовать главным образом принципам «пассивной» трудовой политики, компенсирующей результаты такого поведения предпринимателей задним числом, по факту возникновения безработицы. Она направлена прежде всего на поддержание существования безработных, оставляя в тени деятельность фирм по созданию рабочих мест и стимулированию роста занятости.

Поскольку государственная трудовая политика в Японии формируется с ориентацией на существование внутрифирменной практики пожизненного найма и на ее поддержку, положение на рынке труда в периоды циклических спадов развивается по другой схеме. Различия начинаются с установки на то, чтобы крупные компании вообще не увольняли персонал до тех пор, пока у них имеется возможность справиться с ситуацией собственными средствами. Этому способствует при-

менение изложенного выше механизма *прецедентного* права, ограничивающего увольнения.

Поэтому прежде всего компании пускают в ход резервы по сокращению сверхурочного рабочего времени, доля которого в структуре рабочего времени здесь всегда велика. Следующим шагом служит перевод рабочей силы (*сюкко*) из депрессивного сектора бизнеса в те отделения и филиалы, которые развиваются более успешно. Обычно крупным японским компаниям сделать это бывает не так трудно. Процесс перераспределения рабочей силы в пределах корпораций-гигантов в Японии облегчается как традиционной практикой внутрифирменной ротации персонала, так и в связи со специфической организационной структурой, скрепляющей в своих рамках долговременными отношениями многие фирмы-партнеры. На этом этапе приспособление сферы использования труда к циклическим колебаниям конъюнктуры во многом происходит не столько за счет рыночных сил, сколько в результате целенаправленного подключения механизмов, встроенных в структуру крупных компаний. До определенного времени это не требует обращения к функции государства по трудоустройству и социальному обеспечению временно не занятой рабочей силы. В целях избежания увольнений персонала японским компаниям приходится во многом под давлением государства идти даже на повышение удельных расходов на труд в себестоимости.

Начиная с середины 70-х годов такое принципиально худшее, чем прежде, положение в Японии складывалось не однажды. Именно к такой практике прибегла значительная часть компаний при ухудшении для них конъюнктуры и в периоды нефтяных «шоков», и после известных событий, связанных с повышением курса иены в середине 80-х годов. В последнем случае, например, доля расходов на рабочую силу в объеме продаж обрабатывающей промышленности увеличилась с 11,03 в 1985 г. до 11,52% в 1986 г. и до 12,51% в 1987 г., а в целом по экономике — соответственно с 7,32 до 7,92 и до 8,81%¹².

Если кризисная ситуация продолжает обостряться и перечисленных мер уже недостаточно, то подобная ситуация рассма-

тривается как экстраординарная и требующая вмешательства государства: в таких случаях, подключая антидепрессивные стабилизационные программы, оно снимает с компаний часть бремени. Антидепрессивная программа состоит из комплекса мероприятий, стимулирующих создание (или сохранение) рабочих мест путем предоставления льготных и безвозмездных субсидий. Характер такого вмешательства в известном смысле прямо противоположен тому, что имеет место на Западе. В Японии и действия корпораций направлены на сохранение рабочей силы, и государственная политика, поддерживающая эту стратегию, носит упредительный характер.

Существование системы пожизненного найма значительным образом и по многим параметрам влияет на содержание трудовой и социальной политики государства в Японии по сравнению с другими странами. При этом такое влияние явно носит двусторонний характер: внутрифирменная система управления кадрами и политика государства учитывают существование и взаимно дополняют друг друга. Именно благодаря тому, что государственная политика занятости учитывает особенности практики управления персоналом в фирмах и образует с ней единый механизм, в периоды циклических колебаний экономической конъюнктуры здесь удается достигнуть значительного стабилизирующего воздействия на рынок труда.

Разумеется, то «легальное» постоянство найма, которое государство, по существу, принудительно пытается обеспечить населению с помощью *прецедентного* права, нельзя приравнивать собственно к пожизненному найму ключевого персонала крупных компаний. Пожизненный наем не сводится к количественной стороне дела, поскольку праву на долговременную занятость сопутствует целый комплекс преимуществ, которым кадровый персонал пользуется на крупных фирмах. К привилегиям «людей компании» можно отнести и их право заключать коллективный договор с компанией, чего лишены все остальные работники. В свою очередь, такое право обеспечено для них их членством в профсоюзах, состав которых сводится исключительно к контингенту «людей компании» и привязан к

данной компании. При всех своих недостатках коллективный договор дает постоянным работникам определенные преимущества перед временными.

Для того чтобы компания была заинтересована в задержании работников у себя на длительное время, их труд должен быть эффективен, что прежде всего упирается в вопрос о качестве труда, о квалификации кадров. Поэтому компании затрачивают большие средства для организации тщательной и длительной профессиональной подготовки. Организация такой подготовки, с другой стороны, возможна благодаря тому, что в течение длительной трудовой жизни работников эти средства окупаются. Нельзя не видеть той особой роли, которая принадлежит внутрифирменной профессиональной подготовке в системе пожизненного найма. В самом деле, невозможно представить управленческую систему, которая, будучи нацелена на закрепление кадров с помощью целого ряда сложных и дорогостоящих механизмов, не имела бы при этом в виду качество этих кадров, их квалификацию.

Сама идея долгосрочных отношений компании со своими работниками делает такой взгляд не только необходимым, но и вполне реальным с экономической точки зрения. По мнению английского ученого Р. П. Дора, «предложение пожизненной занятости, по крайней мере, в отношении ключевого состава рабочей силы фирмы служит для нее сильным аргументом в пользу вкладывания средств в подготовку персонала»¹³. А некоторые японские ученые видят эту проблему с другой точки зрения, которая самым непосредственным образом дополняет взгляд Р. П. Дора.: «Затратив массу времени и денег на новичков, компания уже не может не заботиться о том, как их закрепить за собой»¹⁴.

Для того чтобы работник, в свою очередь, был заинтересован в пребывании на одном предприятии, в рамках пожизненного найма организована целая система мер стимулирующего характера, основанная на признании длительного стажа и возраста работника. Сюда входят системы должностного продвижения, заработной платы, выплат и льгот социального

характера. Помимо расходов на заработную плату каждая фирма производит затраты социально-бытового характера, составляющие в настоящее время в среднем около 15% стоимости рабочей силы. Эти затраты распределяются между обязательными страховыми взносами в общегосударственную систему социального обеспечения и так называемыми добровольными расходами на внутрифирменную. На крупных предприятиях (с числом занятых более 5 тыс. человек) на эти последние расходы приходится до 60% всех затрат, идущих на социально-бытовые цели. В японских компаниях выработался определенный набор выплат и услуг социального характера, которые каждая фирма стремится предоставить своему персоналу. Это — выходные пособия и пенсии, медицинские услуги, предоставление жилья и дотации на его приобретение и оплату, питание в течение рабочего дня, физкультурно-спортивные и культурно-увеселительные мероприятия, личное страхование, обеспечение по производственному травматизму, натуральные выплаты (бесплатное обеспечение товарами, чаще всего производимыми самой фирмой), содействие в получении образования членам семьи работников фирмы, денежные нецелесвые субсидии и другие услуги.

К особым преимуществам пожизненного найма относится и система предельного возраста, которая и придает всему найму, так сказать, «пожизненный» статус. В соответствии с этой системой кадровый персонал может рассчитывать не только на то, что его не уволят до строго определенного возраста, но и на значительное выходное пособие или пенсию от фирмы при увольнении.

Статус *сяин* требует ответных обязательств, готовности делать все зависящее от них во благо фирмы и в соблюдении предельной лояльности по отношению к ней. Отношения между постоянными работниками, охваченными пожизненным наймом, и работодателем (компанией) документально не оформляются, выполнение их взаимных обязательств относится к области традиционной корпоративной этики. Среди японских предпринимателей распространено предубеждение против тех

работников, которые, «предав» своего хозяина, бросались искать более выгодных условий найма в другом месте (*тютосаё*). До сих пор не в почете в предпринимательских кругах и те, кто замечен в смиривании чужих кадров.

Все эти особенности управления персоналом в условиях системы пожизненного найма отражаются на трудовой политике, проводимой государством, и часто выливаются в сокращение государственных расходов на социальные цели и на обслуживание рынка труда. В свою очередь, это приводит к недоразвитости соответствующих общенациональных систем.

Например, мощностъ государственной системы профессиональной подготовки в Японии достаточно мала. По количеству обучающихся (примерно 180 тыс. человек в год вместе с лицами, проходящими курс повышения квалификации) для страны, имеющей более 120 млн. человек населения и более 60 млн. человек рабочей силы, государственная система профессиональной подготовки выглядит не особенно внушительно. Так, в сфере начальной подготовки она принимает на себя не более 7% численности новой рабочей силы, ежегодно поступающей на рынок труда и нуждающейся в профессиональном обучении¹⁵. И это понятно, поскольку основной акцент в подготовке квалифицированной рабочей силы в стране сделан на внутрифирменных системах.

То же самое можно сказать и в отношении многих отраслей общенационального социального обеспечения в Японии, таких как обеспечение по безработице, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание — в той или иной степени все они предусматриваются в рамках системы пожизненного найма на внутрифирменном уровне. Модель государственной социально-трудовой «пассивной» политики компенсационного типа применяется здесь далеко не в той мере, что в других странах. Во многом именно из-за эксплуатации государством возможностей системы пожизненного найма в рамках крупных компаний область социального обеспечения в целом по стране до сих пор остается недоразвитой. Поскольку значительная часть рабочей силы страны занята на мелких предприятиях, которые

не гарантируют своему персоналу социального обеспечения, эта проблема в Японии является очень острой и актуальной.

В последнее десятилетие XX века, когда на рынке труда страны сложилась особенно напряженная ситуация, компании стали все чаще нарушать негласный договор с персоналом о пожизненном найме, профсоюзы стали выдвигать требования о включении в коллективные договоры специального пункта, фиксирующего гарантии занятости для «людей компании». Компании идут на выполнение этого требования профсоюзов очень осторожно.

Всесторонние меры, которые принимаются государством и менеджментом по стабилизации занятости, не проходят бесследно для системы управления кадрами, основанной на пожизненном найме. Затяжной характер экономического кризиса конца XX века вызвал развитие новых и обострение существующих неблагоприятных долговременных тенденций в этой области. Сохраняемая в компаниях с помощью такой политики рабочая сила служит препятствием для нового набора персонала. Однако поскольку под набором персонала в японских компаниях понимается прежде всего прием молодежи, то каждый очередной прилив ее, возмещая соответствующий объем естественной убыли рабочей силы, играет принципиальную роль в воспроизводстве всей управленческой системы, основанной на пожизненном найме. И та опасность, которую таит в себе затяжной экономический кризис для судьбы этой системы, связана с нарушением ее воспроизводственной стороны в результате перенапряжения антикризисной функции. Если обычное, краткосрочное использование этой функции приводит только к сбоям, то длительная ее эксплуатация грозит органическим и невосстановимым повреждением системы в целом. Длительная приостановка процесса обновления кадров нарушает процесс планирования, который в нормальных условиях носит долгосрочный характер, ведет к недопустимому росту расходов на рабочую силу, резко снижает ее качество и эффективность использования, что в совокупности даже ставит под сомнение экономическую целесообразность

применения системы управления, основанной на принципе пожизненного найма.

В новых условиях, когда пересмотру подвергаются многие стороны производственной системы Японии, зарекомендовавшие себя в прошлом как важные факторы быстрого развития страны, критически переосмысливается и роль японской системы управления в этом процессе, и ее дальнейшая судьба.

Одни исследователи видят большие преимущества этой системы в ее гибкости, которая является следствием сбалансированных отношений руководства компаний со своим персоналом и достигается в результате долговременного характера этих отношений. По их мнению, залог жизнеспособности японской системы управления кроется в тех экономических преимуществах, которые она обеспечивает организации в целом. Среди них самый важный состоит в относительной простоте и бесконфликтности процесса технического обновления японской компании вследствие неразделимости интересов менеджмента и интересов работников. Большое значение при этом имеет тот высокий уровень квалификации японской рабочей силы, который обеспечивается в основном мерами внутрифирменной подготовки, что, в свою очередь, возможно лишь в условиях надежной и стабильной занятости персонала в пределах одной фирмы. К этому добавляются те условия свободы и ответственности, в которых действует японский менеджмент, также связанный со своей организацией взаимными и долговременными обязательствами.

Эта система имеет достоинства и в глазах персонала фирм, и с точки зрения общества в целом. Поэтому основные аргументы в пользу долговечности этой системы, сформулированные на семинаре, проводившемся в марте 1996 г. Институтом труда Японии и посвященном кадровому менеджменту, сводились к обоснованию идеи встроенности сложившейся управленческой практики в более широкий контекст социальной жизни в Японии и укорененности в ней. В частности, как полагали участники семинара, большинство предпринимателей, и особенно представителей администрации страны, вспоминая про-

шлые заслуги внутрифирменной системы управления и будучи уверены в том, что ее потенциал далеко не исчерпан, намерены переждать современную ситуацию¹⁶. Сторонники системы пожизненного найма уверены, что она еще проявит себя с новой силой, стоит только поместить ее в «правильную», соответствующую ей инфраструктуру и несколько модернизировать¹⁷.

Ряд исследователей, однако, настроены по поводу судьбы японской системы управления гораздо более скептически. Они считают, что те условия, в которых японская система проявила свои лучшие черты, безвозвратно ушли в прошлое, чему убедительным свидетельством служит глубина и длительность современной депрессии. Анализ макроэкономической статистики свидетельствует, что рост ВВП в Японии тесно коррелируется с ростом производительности труда и вместе с тем с ростом затрат труда. То обстоятельство, что японская модель управления была особенно эффективна в период стабильного и постоянного экономического роста и, по существу, являлась результатом экстенсивного типа развития, ярко отражает такой макроэкономический показатель, как продолжительность рабочего времени. Подобные тенденции в использовании источниками экономического роста есть прямое следствие опоры корпораций на такую управленческую модель, которая обеспечивает безусловную лояльность и преданность персонала целям организации и стабильный приток молодежи, особенно дешевой в условиях повозрастной тарификации персонала.

Использование сверхурочных в качестве одного из средств антикризисного механизма имеет свои пределы. Вполне назрела необходимость внесения изменений в характер использования рабочего времени. Даже если оставить в стороне международно-политический аспект этой проблемы, то общественное мнение в самой Японии теперь вполне осознало тот факт, что высокая продолжительность рабочего времени в сравнении с экономической мощью страны свидетельствует об относительно низком уровне качества жизни японцев.

Гибкость и относительная дешевизна производства в Японии достигалась в первую очередь за счет гибкости и деше-

визны такого фактора производства, как труд. Однако именно в этой области, как известно, в Японии происходят такие изменения, которые подрывают условия использования и этого фактора развития в прежнем режиме. По уровню заработной платы страна в настоящее время занимает одно из первых мест в мире. Самое важное при этом, что благодаря старению рабочей силы дальнейшее использование повозрастной оплаты труда ведет к росту удельных издержек на рабочую силу. Экономический кризис конца XX века своей необычайной продолжительностью окончательно подвел черту под периодом «дешевого труда».

В результате целый ряд проблем приобрел необычные для Японии количественные и качественные параметры. И в первую очередь это связано с проблемами функционирования того антикризисного механизма, в котором фактор рабочего времени играет важнейшую роль. Снижение темпов экономического роста и эффективности экономической деятельности корпораций в 90-е годы имело настолько серьезный и долговременный характер, что падение спроса на рабочую силу уже не удавалось компенсировать с помощью традиционной системы многоступенчатого сокращения трудозатрат. Как показывают события начала XXI века, Японии вряд ли удастся избежать безработицы как социальной проблемы.

Альтернативным решением, по мнению некоторых специалистов, может стать, в частности, сокращение рабочего времени и заработной платы в пользу сохранения и увеличения рабочих мест (путем разделения последних между несколькими исполнителями, а также увеличения оперативного времени использования основных фондов с параллельным введением гибких рабочих графиков).

Ключевой вопрос относительно результативности воздействия многочисленных факторов, разрушающих сложившуюся систему управления, заключается в том, насколько корпорации смогут противостоять им и насколько государство сможет приспособить к ним свою политику. В свою очередь, это затрагивает вопрос о механизме принятия решений и при

формировании государственной политики и в японской корпорации. Дерегулирование и укрепление рыночных начал в японской экономике, несомненно, резко снизят возможности корпораций приспособиться к изменяющимся условиям без кардинальных перестроек.

В настоящее время делается немало прогнозов относительно развития японской системы управления «по рыночному пути». Согласно результатам исследования, проведенного профессорами факультета экономики университета Датто Бунка (Токио) М. Амагаса и М. Ханаока, поворотным пунктом в развитии системы управления персоналом в японских корпорациях станет 2010 г., когда «полностью сменится климат, в котором эта система существует»¹⁸. К этому моменту, как полагают авторы, изменится все то, с чем связывается понятие пожизненного найма и традиционный образ системы в целом.

Нельзя не подчеркнуть всей серьезности тех перемен, которые при переходе к «либерально-рыночной» модели предстоят не только системе управления японской корпорацией и области трудовой политики, но и всему японскому обществу, поскольку речь пойдет о смене парадигмы его существования. В самом деле, если стратегия корпораций будет определяться в иной системе власти (приоритета акционеров, а не менеджмента) и направляться прежде всего на максимизацию экономической эффективности в ущерб социальной функции, то их роль снизится не только для их собственного персонала, но и для общества в целом. По существу, это грозит сломом японской модели «общества корпораций» (*кайся сякай*), которое до сих пор опиралось не на совокупность индивидуумов (как в обществах либерально-протестантского типа) и даже не столько на государство (как в обществах тоталитарного типа), сколько во многом на корпорации с их мощным механизмом социальной защиты, гарантировавшим все общество от разнообразных видов риска¹⁹.

¹ См., например: Матрусова Т.Н. Своеобразие системы мотивационного управления персоналом. — В кн.: Японский феномен; Матрусова Т.Н. Японская система

управления персоналом в условиях экономической депрессии. — В кн.: Япония 90-х: кризис системы или временные сбои? Матрусова Т.Н. Национальные традиции и западные технологии в японском менеджменте: история взаимодействия. — В кн.: Япония 2000: консерватизм и традиционализм; Матрусова Т.Н. Влияние глобализации на японскую систему управления трудом. — В кн.: Япония и современный мировой порядок.

¹ Более подробно см.: Suwa Yasuo. Relation of Collective Agreement to Rules of Employment.

² Suwa Yasuo. Enterprise-based Labor Unions and Collective Agreements.

⁴ Journal of Japanese and International Economics.

⁵ Сува Ясuo. Сюге кикосу хори-но кодзо то кино (Структура и функции правил о найме), с. 13.

⁶ Там же, с. 5—30.

⁷ Более подробно см.: Suwa Yasuo. Relation of Collective Agreement to Rules of Employment.

⁸ Там же.

⁹ Более подробно см.: Chalmers N.J. Industrial Relations in Japan. The Peripheral Workforce.

¹⁰ Рассчитано за 1965—1995 гг. по: Родо токэй ёран.

¹¹ Более подробно см.: Araki Takashi. Labor and Employment Law in Japan.

¹² Regulating Employment and Welfare. Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries, с. 34—37.

¹³ Dore R.P., Sako Mari. How the Japanese Learn to Work, с. 32.

¹⁴ Нихон родо кёкай дзасси, с. 18.

¹⁵ Более подробно см.: Ishikawa Toshio. Vocational Training.

¹⁶ Labour Issues Quarterly, с. 10—11.

¹⁷ Рицумэйкан кэйдай гаку. 1994, т. 43, № 3, август, с. 40—56.

¹⁸ Более подробно см.: Amagasa Michio, Hanaoka Masao. Future Models of Japanese Human Resource Management. A Forecast Based on the New Delphi Method.

¹⁹ Именно идеологеме «сякаисюги» (социализм), концептуально очерчивающей сущность тоталитарного общества, сторонниками теории общества японского типа был противопоставлен термин «каисёсюги» («корпоративизм»). Игра слов-перевёртышей удачно оттенила принципиальную разницу ролей государства и корпораций в этих двух типах обществ.

2. Эволюция системы принятия политических решений в области труда

При рассмотрении системы принятия решений в Японии, в «большой» политике или в бизнесе, принято обращать внимание на ее сугубо согласительную сторону и делать акцент на такие традиционно ей присущие специфические (ввиду особой истории, культуры и менталитета японской нации) явления, как *нэмаваси* (в дословном переводе — «окучивание корней») или *ринги* (система длительного согласования мнений)¹. Не отрицая существования этих явлений и их значения в системе принятия решений, в том числе в области труда, все же важно понять, каким образом эта система встраивается в механизм государственного управления, поскольку этот механизм представляет собой не только результат национального творчества, но и, несомненно, опыт других стран, воспринятый и переработанный Японией в соответствии с собственными потребностями. Более того, система принятия решений в области труда возникла не сразу и продолжает развиваться. Поэтому необходимо также увидеть, как она изменяется в процессе длительного формирования отношений государства с другими субъектами политической воли, прежде всего с предпринимательством и с профсоюзами.

При рассмотрении современного механизма формирования трудовой политики и системы принятия политических решений в первую очередь важно выяснить положение самого государства и то, как его роль соотносится с ролями последних. Роль государства в формировании политики в разных областях жизни общества зависит от сложного взаимопереплетения многих факторов, в том числе от политического контекста, в котором развиваются социально-экономические процессы того или иного периода. Большое влияние на роль государства в обществе оказывают взгляды представителей политической элиты, концепции и теории относительно необходимого характера взаимоотношений с различными субъектами политической воли, которыми она руководствуется. Так, в условиях развитой де-

мократии и рыночной экономики государство играет несколько другие роли, чем, например, при господстве авторитарной политической системы или планового хозяйства. Области социальной и трудовой политики это касается прежде всего.

Механизм формирования государственной трудовой политики в Японии, который сложился к началу XXI века, включил в себя элементы тех моделей взаимодействия государства с другими социально-экономическими и политическими субъектами общества, которые функционировали в прошлом и продолжают функционировать в настоящем, в большей или меньшей степени отвечая условиям своего времени. Ученые выделяют несколько таких моделей, которые оказали наибольшее влияние на «окончательный» вариант этого механизма. Вместе с тем ни одна из этих моделей, доминируя и определяя соответствующее своеобразие государственных ролей в те или иные исторические периоды, никогда не действовала в Японии в «чистом» виде. Всегда имеет место сосуществование черт разных моделей, в той или иной степени воспринявших отечественный и международный опыт государственного строительства.

Определенная часть современного механизма формирования государственной политики в Японии обязана известной и в других странах модели так называемого «развивающего государства», в которой последнее выступает в качестве главного организующего и направляющего начала в стране. В своей наиболее последовательной форме эта модель была характерна для довоенного периода и первых послевоенных лет истории страны. После войны японская бюрократия с помощью оккупационных властей и вместе с правящей Либерально-демократической партией (ЛДП) обеспечила решающий прорыв экономики страны на конкурентные позиции методами протекционистской промышленной политики, индикативного планирования, стабилизационного монетаристского курса и других мер, которые «свойственны мощному государственному образованию, озабоченному соблюдением четко обозначенных национальных интересов в экономической области и способному

сделать это»². В качестве основного агента «развивающего государства» в Японии выступало Министерство внешней торговли и промышленности, проводившее протекционистскую политику государства. Протекционизм государства в отношении отечественного бизнеса не мог не затрагивать область труда. Жесткая позиция органов власти, которая сопутствовала ее стремлению обеспечить условия развития прежде всего частному бизнесу, заставляла представителей труда (после войны в лице легализованных профсоюзов) прибегать к столь же решительным ответным действиям как к единственному методу воздействия на политику государства и участия в ней. Поэтому о существовании в это время какой-либо развитой согласительной системы в области трудовых отношений и трудовой политики в Японии говорить не приходится.

По существу, протекционизм японского государства никогда не уходил со сцены. Однако направление его деятельности со временем существенно менялось. Если в 60-е годы политика государства была сосредоточена на экономической области, то впоследствии к ней добавилась социальная сфера, что особенно ярко проявлялось в периоды кризисов. И в настоящее время черты этой модели продолжают оказывать немаловажное влияние на процесс принятия политических решений в Японии.

В трудовой политике такая роль государства в Японии особенно важна. Во многом именно за счет целенаправленной политики государственного субсидирования крупного бизнеса и антикризисных стабилизационных программ, а также путем правового и административного регулирования рынка труда здесь поддерживалась система пожизненного найма. Каждый раз, когда в периоды кризисов эта система давала сбой и подвергалась угрозе разрушения, государство применяло все рычаги воздействия, чтобы этого не случилось. Большое значение имела помощь депрессивным отраслям и районам, в отношении которых принимались специальные государственные программы, направленные на предотвращение безработицы прежде всего путем поддержания бизнеса.

Со вступлением в период высоких темпов экономического роста Япония все больше обращается к так называемой «корпоративистской модели» управления, или к варианту, в котором государство выступает одним среди многих носителей разнообразных интересов. В рамках «корпоративистской модели» государство все чаще перестает быть автономным и главным субъектом политики. Его роль, оставаясь исключительно важной, существенным образом изменяется по сравнению с «развивающим государством». Государственные органы власти, не доминируя, стали выступать наравне с крупным бизнесом и правящей партией и исполнять согласованную волю своих наиболее важных партнеров. В результате приоритетом их функционирования становилось достижение состояния сбалансированности интересов различных экономических и политических субъектов политики.

Период быстрых экономических темпов, в течение которого японскому бизнесу удалось выйти на основные международные рынки в качестве мощных конкурентов западным компаниям, характеризовался уже значительными усилиями государства по координации действий различных политических субъектов и по сведению этих действий в единое политическое решение.

В период наивысших успехов на внешних рынках в Японии действовала особая разновидность политического корпоративизма, известная еще под названием модели «правящей триады». В рамках корпоративизма этого образца высшее руководство таких центральных государственных экономических ведомств, как Министерство финансов, Министерство внешней торговли и промышленности и Управление экономического планирования при премьер-министре, действовали в неразрывном союзе с главной политической силой страны — ЛДП, а также с крупнейшими промышленными компаниями³. За ту силу и сплоченность, с которой «правящая триада» выступала в защиту интересов японского бизнеса на внешних рынках, ее окрестили на Западе как «Джапан Инкорпорейтид» («Объединенная Япония»). В период высоких темпов защититель-

ная функция в прошлом «развивающего государства», которая до времени была нужна «для внутреннего пользования», перерастает в «наступательный протекционизм», особенно необходимый Японии для эффективной конкурентной борьбы на международной арене.

Наиболее интересным моментом в японской «корпоративистской модели» в рамках рассматриваемой нами темы является отсутствие в этом союзе представителей труда «на законных основаниях» и в качестве самостоятельного субъекта процесса формирования политики, в том числе трудовой. Это принципиально отличает японскую модель корпоративизма от близкой к ней модели «социального партнерства» западного типа, к которой стремились некоторые политики в Японии и в которой при принятии политических решений в области труда профсоюзам отводится вполне определенное в политическом отношении место.

В свою очередь, это дало основание некоторым исследователям охарактеризовать эту модель как «корпоративизм без представителей труда» и настаивать на том, что в Японии социальная функция государства всегда выполняется исключительно по воле правящей элиты, без нажима со стороны профсоюзов¹. Однако исключительно на счет альтруизма власти и корпораций трудно отнести многие политические решения, принятые в Японии в пользу труда, в частности касающиеся целой серии мощных социальных программ (включая значительное повышение уровня пенсионного обеспечения) в период обострения нефтесырьевых кризисов 70-х годов.

На самом деле, несмотря на отсутствие профсоюзов в японском политическом процессе *de jure*, их роль *de facto* после войны не была незаметной. До определенного момента интересы труда в рамках корпоративистской модели в Японии соблюдались путем их «партизанских» (по выражению авторов) выступлений с привлечением в союзники оппозиционных партий, а затем — благодаря формированию опосредующих механизмов, в основе которых лежали интересы крупного бизнеса. Речь идет о специфически японском механизме коллек-

тивных переговоров профсоюзов с работодателями в рамках системы пожизненного найма при отдельных компаниях. Взамен своего участия в политическом процессе на уровне всего общества, «японские профсоюзы весьма активно “продавали” свои требования “собственным” фирмам и таким образом были интегрированы в общую корпоративистскую модель государственно-монополистических отношений»⁵.

При этом государство отнюдь не оставалось в стороне от этого процесса, устанавливая общие правила ведения коллективных переговоров и нередко участвуя в них в роли третейского судьи. Большая роль здесь принадлежала не столько Министерству труда, сколько Министерству внешней торговли и промышленности, которое, выступая в защиту интересов крупного бизнеса, волей-неволей одновременно создавало в стране условия для стабильной занятости, в которой столь остро были заинтересованы профсоюзы.

С середины 70-х годов корпоративизм в Японии начинает приобретать новые черты из-за организационного включения профсоюзов в процесс принятия политических решений. Эти изменения отмечают многие ученые и в «медовом месяце» отношений государства, капитала и труда наконец начинают видеть черты западной модели «социального партнерства»⁶.

История возникновения этих отношений восходит к периоду первого нефтесырьевого кризиса и экономического хаоса, охватившего страну, когда профсоюзы впервые заговорили о необходимости объединения действий с целью последующего участия в формировании социальной политики государства. В это время серьезность ситуации заставляет руководство крупнейших профсоюзных объединений осознать невозможность улучшения положения своих членов путем прежней тактики достижения сепаратных целей на уровне отдельных компаний или с помощью «собственных» оппозиционных партий. Необходимость вынудила их идти не только на взаимное согласование этих целей, но и на координацию своих действий с политикой властей. Поэтому в 1976 г. самые влиятельные профсоюзные объединения — от чер-

ной металлургии, судостроения, тяжелого машиностроения, химической, автомобильной, радиоэлектронной и электротехнической промышленности, а также от ряда отраслей, не относящихся к обрабатывающим, — создают Совет профсоюзов по развитию политики. Этот Совет по замыслу его создателей должен был вырабатывать предложения профсоюзов для государственной политики в области труда⁷.

На новом уровне этот опыт был повторен в конце 80-х годов, когда в результате слияния Сохё (Генеральный совет профсоюзов), Домэй (Японская конфедерация труда) и Тюрицу Рорэн (Федерация независимых профсоюзов) было создано новое профсоюзное объединение Рэнго (Японская конфедерация профсоюзов) и его представители были интегрированы в систему согласительных комитетов по выработке политических решений наряду с представителями предпринимательства и государственной власти.

Эти изменения в отношениях с профсоюзами происходили в русле общих изменений в модели функционирования японского государства. Государство начинает уходить с авансцены политического процесса по мере укрепления рыночных отношений и повышения роли частных корпораций и перестает воздействовать на этот процесс непосредственным образом. Возрастает его посредническая роль между представителями все более разнообразных интересов. По мнению некоторых исследователей, в течение последних трех десятилетий XX века в Японии действовала так называемая «плюралистическая модель». Она была похожа на западную, с тем лишь существенным от нее отличием, что соблюдение разнообразных интересов в японском обществе происходило все же в результате исполнения некоторых официальных процедур, а не в недрах «черного ящика демократии» (по выражению одного из японских авторов), как на Западе, где на поверхность выступает лишь окончательный результат политического решения. В японском варианте «плюрализма» государство предлагало определенные, известные всем участникам правила игры и даже образцы политических решений, которые вырабатыва-

лись с помощью целого ряда специальных комитетов, комиссий и других органов, где, кроме представителей различных общественных сил, активную роль исполняли также государственные функционеры⁸.

Вместе с тем подобные «скромные» возможности японского государства позволяли и позволяют довольно эффективно вводить социальные отношения в стране в нужное русло. Более того, по мнению известного ученого Д. Окимото, опираясь на приоритет коллективных ценностей, которые характерны для японского менталитета, государство здесь, как ни в какой другой стране, располагает надежной социальной поддержкой, позволяющей ему «подняться над *petty politics* («низменной»), повседневной политической рутинной) в пользу насущных общественных и национальных интересов»⁹. Такую модель государства он называет «социальной». Анализируя трудовую политику государства в Японии, многие авторы обращают внимание на то обстоятельство, что, несмотря на слабость представительства профсоюзов в официальном политическом процессе, Министерство труда не раз было поставлено перед необходимостью отстаивать решения, которые были скорее на руку представителям труда, чем менеджмента.

С тех пор как представительство профсоюзов в политическом процессе начало приобретать институционализированную форму, наиболее распространенной практикой, обеспечивающей их эффективное участие в этом процессе, становится процедура согласования мнений и достижения консенсуса в рамках специальных согласительных комитетов (*сингикай* или в англоязычном варианте — *deliberation committee*), организуемых на самых различных уровнях управления государством. Именно в это время согласительная система как основной механизм принятия решений укрепляется и в области формирования трудовой политики.

Такие формы достижения консенсуса мнений, как *нэмава-си* и *ринги*, подробно описанные в нашей и зарубежной литературе, становятся для области труда не менее характерными, чем для любой другой области японской действительности,

где применяется эта система. Весьма примечательно то обстоятельство, что наибольшее распространение эти сугубо национальные формы достижения согласия в трудовой политике получают именно в рамках модели «социального партнерства», которая была выработана исторической практикой западноевропейских стран, более того, и в самой Японии была спроектирована по западному образцу. Как это уже не раз бывало в японской истории, западные достижения в любой области — в науке и технике, в теоретических изысканиях и в практике — довольно быстро осваиваются в этой стране, но непременно с существенной поправкой на собственные нужды и с внесением национальных особенностей.

В состав согласительных комитетов, формируемых под эгидой Министерства труда, кроме представителей профсоюзов, входят предприниматели, ученые, общественные деятели и другие компетентные участники. Работа комитетов примечательна своей тщательной организацией. Процедура согласования мнений продумана и отработана до мельчайших подробностей. Проект решения в комитете проходит несколько этапов. Много времени уходит на то, чтобы вопрос был предварительно обсужден в целом ряде совещательных органов, инициаторами создания и работы которых являются представительские органы каждой из сторон. К моменту участия в процессе согласования позиций в рамках комитетов все заинтересованные стороны вырабатывают собственную точку зрения на отдельные проблемы, программы или политику в целом. Результаты предварительной деятельности оформляются в письменном виде и на каждом этапе заранее предоставляются для ознакомления партнерам по дальнейшей работе в комитете.

С возникновением согласительной системы такая практика стала использоваться систематически при формировании трудовой политики. Достижению согласия уделяется особое внимание во всех ведомствах, сталкивающихся в своей деятельности с решением проблем в социально-трудовой сфере. Только при одном лишь Министерстве труда обычно насчитывалось

полтора-два десятка согласительных комитетов и, кроме того, большое количество неформальных совещательных органов, функционирующих на трехсторонней основе. Передко комитеты и другие подобные органы работают не только на общенациональном, но и на префектуральном, а также на других уровнях. Совет по минимальной заработной плате, например, имеет, кроме центрального аппарата в рамках Министерства труда, также свои отделения на региональном и отраслевом уровнях, а также обеспечен специальным согласительным механизмом установления минимальных норм заработной платы для отдельных видов занятий и профессий. В 1996 г. в Японии насчитывалось 217 официально признанных совещательных органов, в которых происходила выработка политических решений. Если учесть все неформальные организации такого рода, то их было гораздо больше¹⁰.

В процессе своего становления и развития в сфере грудовой политики согласительная система не раз меняла очертания за счет появления новых и расформирования уже ненужных комитетов. Не однажды изменялось их количество, состав и целевая направленность. Более или менее серьезные изменения в экономике и в социально-трудовой сфере обычно вносят сюда соответствующие коррективы. Бизнес также постоянно участвует в этом процессе.

Так, в частности, на кризис середины 70-х годов не только профсоюзы, но и предприниматели отреагировали созданием в пределах собственных структур совещательных органов. В мае 1974 г. предпринимательская организация Никкэйрэн учредила Комитет для изучения трудовых вопросов, состоящий из ученых, представителей политического истеблишмента, прессы, профсоюзов и самих предпринимателей. Комитет поставил своей целью определение политики в области заработной платы и «выработку правильных решений по различным проблемам труда». В своих ежегодных докладах Комитет «пытается предложить варианты возможного согласования своей позиции по этим проблемам с позициями правительства и профсоюзов, а также с интересами общества в целом»¹¹.

В свою очередь, и Министерство труда подобным же образом реформировало свою систему согласования точек зрения, чтобы иметь возможность предложить в изменившихся условиях новый путь к общему решению. В январе 1975 г. оно организовало Конференцию «круглого стола» по труду и промышленности. Этот консультативный орган, состоящий из представителей не только традиционного треугольника — работодателей, профсоюзов и правительства, — но и научных кругов, прессы, общественности и политических лидеров, собственно, и положил начало согласительной системе в области труда. От работодателей в него входили президенты, генеральные секретари или другие лица высшего звена управления четырех крупнейших предпринимательских организаций (Никкэйрэн, Кэйданрэн, Ниссё, Кэйдзай Доюкай). Министерство труда представлял сам министр, по ведущим проблемам привлекались высшие чиновники из других министерств.

В качестве цели создания этой постоянно действующей организации (ее собрания происходят ежемесячно) было объявлено «получение широких откликов и точек зрения на промышленную и трудовую политику правительства, обеспечение процесса сотрудничества с ним в осуществлении этой политики и достижение взаимопонимания между заинтересованными сторонами»¹². В обсуждениях проблем Конференция предлагает свободную форму выражения точек зрения участников, не связывая их обязательствами по исполнению вносимых предложений. Вместе с тем подчеркиваются и практические успехи этой организации по ряду вопросов, связанных с политикой в области заработной платы, цен, занятости, внедрения новых технологий и осуществления административной реформы. Премьер-министр ежегодно подтверждает своим участием высокий статус этой организации¹³.

Несмотря на свою молодость, значение согласительных комитетов в процессе выработки политических решений в области труда считается большим, чем даже в других областях японской политики. Все сколько-нибудь значимые решения в области труда принимаются с использованием этого меха-

низма¹⁴. Управление комитетами, существующими при Министерстве труда, анонимно осуществляется политическими партиями, стоящими за каждым из участников этих комитетов. Каждая из сторон имеет право на вето, которое способно заблокировать любое не устраивающее ее решение. Поэтому деятельность этих комитетов, как считает японский ученый Синода Тору, потенциально представляет собой важное поле борьбы представителей большой политики¹⁵. Согласно выводам, сделанным другим японским исследователем — Цудзинака Ютака, чиновники Министерства труда в процессе выработки политических решений имеют более интенсивные связи с представителями общественности, в том числе от профсоюзов и менеджмента, по сравнению с другими государственными чиновниками и, соответственно, более открыты для большой политики. Они более зависимы от согласительных комитетов и их участников¹⁶.

Вместе с тем это вовсе не означает, что исполнительная власть в лице Министерства труда теряет свою независимость и роль в политическом процессе. Более того, ввиду конкуренции между противоборствующими силами Министерство труда, выступая в качестве третьей стороны, приобретает большую свободу действий и в результате имеет возможность принять наиболее обоснованное решение. Регулируя деятельность согласительных комитетов, руководство Министерства труда внимательно следит за тем, чтобы право вето, которым обладают все их участники, применялось как можно реже. При этом оно справедливо полагает, что конфликтный процесс прохождения решения потенциально чреват несовершенством последнего и его неисполнением впоследствии. Делается все, чтобы стороны шли на взаимные уступки и приходили к соглашению, которое в большей или меньшей степени устраивало бы всех. Во всяком случае, решения, исходящие от согласительных комитетов Министерства труда, всегда считались гораздо более взвешенными в своей области, чем, скажем, решения Министерства сельского хозяйства или Министерства строительства¹⁷.

Именно Министерство труда отвечает в Японии за формирование трудовой политики. Остальным ведомствам (Управлению экономического планирования, Министерству образования, Министерству внешней торговли и промышленности, Министерству сельского и лесного хозяйства, Министерству строительства и Министерству социального обеспечения)¹⁸, которые время от времени бывают заинтересованы в решении тех или иных частных проблем в этой области, вменяется исполнение этой политики в сотрудничестве с Министерством труда. Сотрудничество, однако, начинается задолго до того, как в эти ведомства поступает готовый документ с тем или иным решением. При всем традиционном соперничестве японских ведомств друг с другом выработка решений осуществляется в процессе неперемennого их взаимного консультирования. Такой процесс проходит, как обычно, в несколько этапов до полного согласования взаимных интересов¹⁹.

После такого согласования результаты предлагаются на окончательное рассмотрение в кабинет министров, а затем на утверждение — в парламент. При канцелярии премьер-министра имеется свой консультативный орган по вопросам труда — Совет по занятости, в который также входят все представители заинтересованных органов власти, профсоюзов и предпринимательских структур, а также лучшие научные силы. В функции этого органа входит составление предложений для правительства на основе всестороннего изучения информации и мнений, а также с учетом степени соответствия этих предложений общему курсу социально-экономической политики на данном этапе. Совет по занятости не только ранжирует предложения с точки зрения их очередности для воплощения в жизнь, но и определяет формы этого воплощения.

Так, именно на этом, по существу, самом высоком уровне государственной власти принимается решение о целесообразности принятия закона по тому или иному вопросу трудовой политики, что происходит в результате изучения степени готовности общества к фактическому исполнению такого закона. Именно таким образом, в частности, в 1979 г. были приняты,

например, поправки к законодательству, касающиеся повышения предельного возраста пребывания персонала в фирмах до 60 лет. До этого момента принятие такого закона длительное время сдерживалось из-за возражений со стороны большей части предпринимательства. Мнение Совета по занятости, которое поступает затем на парламентские слушания, очень важно для окончательного решения вопроса. Вопрос, не одобренный Советом, вряд ли вообще попадет в парламент²⁰.

На уровне Министерства труда сбор информации с предложениями его подразделений по вопросам политики сосредоточен в Отделе политики секретариата. В рамках управлений имеются собственные отделы политики, которые эти предложения формулируют.

Ответственность за формирование той или иной программы возлагается на определенное управление министерства или его отдел (в зависимости от масштаба программы). Однако ни управление, ни тем более отдел не имеют прерогатив для самостоятельной инициации новой программы. Для этого требуется, чтобы она сначала была одобрена на более высоком уровне. Практически всегда принятие такого решения встроено в процесс составления бюджета министерства с тем, чтобы принятая программа была обеспечена средствами на ее реализацию.

Каждый год все отделы подают предложения о новых программах в свое управление, а управления, соответственно, — министру, который, в свою очередь, выносит все предложения Министерства труда на рассмотрение Министерства финансов относительно возможностей их финансирования. На каждом этапе часть предложений отсеивается. Бюджетное управление Министерства финансов обычно решает вопрос о выделении средств в два этапа. При этом на первом этапе, как правило, отбраковывается подавляющая часть предложений, что вовсе не свидетельствует об их низком качестве или, скажем, об отсутствии средств. Традиционная процедура включает в себя повторные переговоры сторон (*фуккану сэссё*), в процессе которых Министерству труда требуется доказать целесообразность

и значимость своих предложений. Нередко для этого привлекаются депутаты парламента, которым удалось предварительно доказать политическую значимость программы либо (что тоже нередко) от которых исходит сама ее идея.

Основная причина затяжной процедуры принятия решения заключается в жесткой конкурентной борьбе программ между собой, которая, с одной стороны, стимулируется самой возможностью разработки и подачи наверх этих программ каждым отделом министерства, а с другой — строго контролируется на каждом очередном вышестоящем уровне. Последний этап этого процесса и представляет собой повторные переговоры в Министерстве финансов. Задача Министерства финансов при этом состоит в определении своего выбора между конкурирующими программами не только различных управлений Министерства труда, но и между аналогичными программами (при их наличии) других министерств. Как обычно, особое значение придается достижению консенсуса интересов. Конфликтная ситуация грозит потерей поддержки со стороны представителей политической элиты и, как правило, вследствие этого — Министерства финансов. Поэтому накал лоббирования (как показывает практика, весьма желательного в таких случаях) со стороны руководства министерств, доказывающих преимущества своих программ, сдерживается опасением перейти определенные границы дозволенного. Конфликтная ситуация грозит потерей прежде всего поддержки со стороны политического истеблишмента, который весьма заботится о своем имидже и боится его испортить из-за таких ситуаций²¹.

Как подчеркивают некоторые авторы, прохождение бюрократической процедуры принятия решений для действительно новаторских программ, которые часто выходят за рамки юрисдикции данного отдела, управления или даже министерства, требует со стороны руководства особой убежденности в их необходимости и соответствующего поведения при отстаивании их перед Министерством финансов²².

Проблемы, касающиеся уже действующих программ, в том числе возможностей их дополнительного финансиروа-

ния, решаются по-другому. В таких случаях на удивление легко проходят очень сложные варианты. Здесь механизм принятия решения в высшей степени отработан, в нем участвует весьма ограниченный постоянный круг лиц, между которыми давно налажено взаимопонимание. Широко применяются неформальные приемы обращения с документацией и решительно избегается вовлечение во весь процесс каких-либо политических тем²³.

Между тем вопрос о месте трудовой политики в общем политическом курсе, проводимом правительством Японии, носит не менее принципиальный характер, чем проблема бесперебойности функционирования механизма, транслирующего эту политику вниз, в сферу ее практического применения. Если последнее обеспечивается с помощью относительно налаженных систем административного управления и инспекционных служб (в 1993 г. в Японии насчитывалось до 350 инспекций, следивших за исполнением Закона о трудовых стандартах), то первое долго являлось вопросом искусства поиска общих точек соприкосновения взаимных интересов субъектов «большой» политики.

Качественный сдвиг в развитии механизма формирования трудовой политики произошел в середине 60-х годов, когда «развивающее государство» перешло от мер одноразового и разрозненного характера к выработке единого системного подхода к решению проблем в этой области. Несомненно, важнейшей вехой, отметившей такой перелом, стала разработка долгосрочных планов на основе изучения современных тенденций и перспектив развития рынка труда на ближайшие несколько лет. Всего за 1967—2001 гг. в Японии было разработано 9 долгосрочных и 35 ежегодных планов.

В этих планах формулируются основные направления государственной политики в отношении проблем в области труда, а также содержатся предложения относительно путей их решения. Они не имеют силы закона и разрабатываются на индикативной основе, что не накладывает на субъектов рынка каких-либо жестких обязательств. Вместе с тем воленое на-

чало, проявляемое в них со стороны государства, приобретает более четкие и реальные очертания, чем это было в области труда прежде.

Ссылки на основные направления государственной политики, изложенные в планах, отныне стали служить чаще, чем прежде, основанием для применения в отношении предпринимательства рычагов административного управления. Кроме того, процесс планирования государственной политики придал ей более глубоко эшелонированные формы, что выразилось в последовательной разработке смежных программ и планов, а также в обеспечении их юридической базой на том основании, что все это соответствовало направлениям долгосрочного плана, общеэкономического, отраслевого или собственно трудового.

Так, например, именно на основании второго долгосрочного плана, принятого на период с 1972 по 1976 г. и сформулировавшего проблемы занятости лиц старшего поколения, были внесены те поправки в Закон о мерах в области занятости рабочей силы старших возрастов, которые, в свою очередь, были использованы при организации Министерством труда общенациональной кампании по подготовке предпринимательства к повышению предельного возраста пребывания работников в фирмах²⁴.

Процесс планирования трудовой политики придал ей более прочный и основательный статус в механизме государственной власти, особенно в механизме практического делегирования вниз решений, принятых наверху. С его помощью в системе принятия решений в социально-трудовой сфере появилось очень важное звено, которое позволило соединить «большую» политику с трудовой на долговременной и последовательной основе.

Это происходит благодаря тому, что планированию трудовой политики был придан максимально высокий статус. Все планы пропускаются через механизм принятия решений в Совете по занятости при канцелярии премьер-министра. Этот процесс обычно синхронизирован во времени с разработкой социально-экономических долгосрочных планов Управлением

экономического планирования, с которым Совет по занятости сотрудничает и координирует свою деятельность. В результате трудовая политика превращается в органическую часть «большой» политики.

Притом что за профсоюзами и менеджментом стоят определенные политические силы, которые, несомненно, влияют на характер принимаемых решений, весь процесс их выработки в области труда нельзя назвать политизированным в собственном смысле. Более того, по мере нарастания влияния правящей ЛДП на все стороны политического процесса в стране и в связи с изменением позиции профсоюзов в 70-х годах трудовая политика, наоборот, становится областью, практически полностью находящейся в тени громких политических событий, и она лишь изредка выходит на поверхность публичной жизни страны. В немалой степени этому способствовало умение властей (руководства ЛДП прежде всего) обеспечить каналы связи с профсоюзами в обход оппозиции, которая в 50—60-е годы монополизировала интересы последних в качестве собственной политической платформы. В 70-е годы процесс принятия решений в области труда носил поэтому характер хорошо отлаженного и устойчивого, даже рутинного, механизма²⁵.

Кроме того, и в японском парламенте, являющемся основным местом формирования лобби, в то время так и не возникло достаточно сплоченной и многочисленной группы, отстаивающей интересы какой-либо одной политической силы. Даже усиленные попытки самой ЛДП создать в 1983 г. такую группу, защищающую интересы государственных служащих, так и не увенчались успехом. Как полагают некоторые исследователи, силы отдельных парламентских группировок, в которые входили бывшие чиновники Министерства труда или члены Комитета по проблемам трудовой политики влиятельного Исследовательского совета по делам политики при ЛДП, в лучшем случае уходили на поддержку начинаний министерства, но не на запуск собственных политических проектов в области труда²⁶. Участие в процессе законотворчества в области труда не давало особых политических дивидендов тем, кто брал на себя

эту рутинную работу, поэтому весь процесс формирования трудовой политики в стране был фактически отдан на откуп чиновникам из Министерства труда с одной лишь существенной оговоркой. Благодаря близости согласительных комитетов, от которых они зависели, потенциально этот процесс мог быть политизирован достаточно быстро в любое время²⁷.

Согласительная система принятия политических решений в области труда получила в Японии весьма широкое распространение, особенно к концу 80-х годов, когда в стране укрепились неоконсервативные тенденции и начались преобразования по развитию рыночных отношений в связи с административной реформой. Те цели и задачи реформы, сформулированные в известных докладах комиссии Мазкава (1986—1987 гг.), которые определили идеологию и ее основные направления, практически полностью соответствовали требованиям, выдвигаемым профсоюзами к правительству в это время. В конце 80 — начале 90-х годов профсоюзы выступали с широкой программой социальных преобразований, от которых зависел уровень жизни населения, включая снижение потребительских цен, обеспечение жильем, доступным по стоимости средним слоям наемных работников, повышение эффективности сферы услуг и всего сектора распределения, улучшение в области охраны материнства и детства, сокращение продолжительности рабочего времени, повышение предельного возраста пребывания наемного персонала в фирмах до 60 лет и многие другие мероприятия, связанные с качеством жизни.

В то же время реформой предусматривался переход от «производственной» модели общества (*production-orientation*) к модели, «ориентированной на жизнь» (*living-orientation*), характеристики которой практически полностью совпадали с представлениями профсоюзов о качестве жизни японцев. При этом авторы реформы периодически напоминали о необходимости развития «макрокорпоративизма», имея в виду участие профсоюзов в политическом процессе в противовес практике достижения консенсуса с работодателями в пределах отдельных компаний. Значение постановки таких политических за-

дач в глазах представителей от профсоюзов, по мнению исследователей, нельзя переоценить, правда... «если оставить в стороне вопрос об их выполнимости»²⁸.

Однако по мере усиления глобализационных процессов и в связи с обострением социально-экономических проблем в 90-е годы эта система начинает давать сбои. Согласительные комитеты постепенно утрачивают свою функцию по обмену мнений противоборствующих сторон и достижению консенсуса, что в конце концов в области формирования трудовой политики приводит к выдвиганию на первый план политических партий. В течение небольшого отрезка времени ряд значительных событий, имеющих прямое отношение к трудовой политике, происходят без полноценного участия этих комитетов. Происходит это именно тогда, когда одни участники политического процесса (в частности, представители бизнеса) начинают понимать преимущества и необходимость такого механизма, а другие (профсоюзы) — уже уверовали в его непреходящую стабильность.

Большую роль в блокировании только что налаженной деятельности согласительной системы сыграл Подкомитет по дерегулированию, организованный в 1995 г. в рамках Комиссии по административной реформе и принимавший в формировании политики по дерегулированию японской экономики самое непосредственное участие. Он состоял из нескольких (двенадцати — в 1995 г.) рабочих групп, которые самостоятельно, без консультаций даже друг с другом, вырабатывали решения в своей области. Этому органу было придано право устраивать слушания с представителями министерств и ведомств, определять очередные дерегулируемые объекты, составлять детальные планы соответствующих мероприятий и проверять их исполнение. И все это — без привлечения к участию согласительных комитетов. Полномочия этого органа были настолько велики, что попадавшие под его контроль организации не могли избежать необходимости выполнять его требования: саботажники до тех пор вносились в «черные списки», пока не подчинялись его решению. Важным моментом, укрепляющим

позиции Подкомитета по дерегулированию во всех областях, является его близость к кабинету министров, вследствие чего инициирование им любых проектов ставило эти проекты в преимущественное положение по сравнению с проектами Министерства труда, выдвигаемыми в согласительных комитетах. В свою очередь, это вызывало сопротивление со стороны последних и, особенно, со стороны представителей профсоюзов как их членов. Корпоративистская система тройственного договора между профсоюзами, Кэйданрэн и Министерством труда в рамках согласительной системы уже воспринималась в профсоюзной среде как отвоєванный плацдарм производственной демократии, нарушение принципов которого приравнивалось к нарушению основ демократического общества.

К концу века позиции Подкомитета по дерегулированию еще более укрепились. В 1997 г. его статус был повышен до комитета в рамках Комиссии по административной реформе, а затем в апреле 2001 г. по настоянию Кэйданрэн и администрации США, которые были инициаторами политики дерегулирования в Японии, он был заменен «как недостаточно полномочный» на еще более влиятельный совещательный орган — так называемый Комитет по регулированию реформы, подчиненный непосредственно премьер-министру.

За время своего существования Подкомитет по дерегулированию сыграл решающую роль в проведении курса японского правительства на «дерегулирование, обеспечение свободы информации и разделения труда между частным и государственным секторами». Без него, по признанию исследователей, невозможно было бы ни наметить соответствующие политические цели, ни осуществить их в столь сжатые сроки²⁹. Урезание власти согласительных комитетов при этом было вполне сознательным актом, поскольку существовала угроза использования его членами своего права вето, что могло заблокировать принятие тех или иных необходимых, с точки зрения авторов реформ, решений.

Конфликт, который постепенно назревал между профсоюзами и Подкомитетом по дерегулированию, достиг своей

критической формы в связи с постановкой вопроса о дерегулировании рынка труда, когда «самостоятельная игра» Подкомитета обернулась для профсоюзов полной неожиданностью. Крупнейшее профсоюзное объединение Рэнгю оказалось неподготовленным к новой практике инициации предложений в области, считавшейся заведомо его «епархией». Ситуация, которая складывалась вокруг вопроса о дерегулировании рынка труда, была весьма сложной еще и по той причине, что японские профсоюзы, уже давно потерявшие свою массовость, весьма чувствительно относились к фактам, принижающим их политический имидж.

Изначально профсоюзы относились к идее дерегулирования вполне лояльно и поддерживали начинания властей по осуществлению административной реформы. Более того, в 80-е годы они были активными участниками политического процесса, сопровождавшего приватизацию крупнейших государственных корпораций — железнодорожной Ниппон кокуро и службы связи NTT. Профсоюзы были удовлетворены тем, что весь процесс обсуждения вопросов, связанных с приватизацией, происходил в рамках согласительных комитетов с учетом их мнения. Устраивали их также заверения правительства и предпринимателей в том, что при снятии государственных ограничений в отношении экономической деятельности государственное регулирование социальной сферы останется в неприкосновенности. Когда был создан Подкомитет по дерегулированию, руководство профсоюзов было убеждено в том, что основной сферой внимания этого органа станет сектор распределения. Менее всего оно ожидало, что вопрос о дерегулировании рынка труда будет поднят в обход профсоюзов.

Особенно сильно профсоюзы были задеты именно последним обстоятельством, поскольку по своей сути позиция Подкомитета по дерегулированию в отношении рынка труда была весьма осторожной: снимая одни ограничения для развития рынка, он предлагал ввести другие, которые до времени считались необходимыми в качестве средства по постепенному и безболезненному переходу к новым отношениям. При

этом Подкомитет по дерегулированию предлагал лишь самые основные принципы проведения реформы в этой области, оставляя возможности Министерству труда конкретизировать их и корректировать детали. Таким образом, возможности для обсуждения этих вопросов в согласительных комитетах оставались. В 1997 г. Министерству труда, однако, стоило больших усилий убедить руководство Рэнго участвовать в работе этих комитетов по выработке окончательных положений Закона о перенайме рабочей силы. В ответ на попытку Подкомитета по дерегулированию самостоятельно инициировать процесс либерализации рынка труда представители Рэнго несколько раз игнорировали заседания согласительного комитета и тем самым пытались блокировать принятие решения в сроки, необходимые для его утверждения в парламенте.

Более того, добившись в результате такой тактики наиболее устраивавших его решений, Рэнго продолжало занимать самую непримиримую позицию. При дальнейшем обсуждении Закона о перенайме рабочей силы и других вопросов о дерегулировании рынка труда в парламенте Рэнго постаралось придать всему процессу самую широкую огласку и политизированную форму. С этой целью оно привлекает в свои союзники оппозиционные партии и демонстративно добивается оформления своих требований в виде специального дополнения к закону.

После этого случая привлечение профсоюзами политических партий в свои союзники на парламентском уровне практиковалось в 90-е годы не один раз. Оппозиционные партии, на которые выходило Рэнго, были не прочь воспользоваться ситуацией для поднятия собственных акций, что в результате приводило к политизации всего процесса принятия решений в области труда и делало его гораздо менее предсказуемым¹⁰. Так, в 1998 г. Рэнго, не добившись желаемого результата в согласительном комитете при Министерстве труда, вступило в коалицию с Демократической партией Японии (ДПЯ) по поводу довольно острого вопроса об изменении норм рабочего времени в рамках Закона о трудовых стандартах. В результа-

те ДПЯ разработала свой собственный проект решения, весьма близкий по сути проекту Рэнго. Хотя этот проект и не был вынесен на рассмотрение парламентского Комитета по труду, переговоры с ЛДП и правительством благодаря наличию альтернативного проекта принесли политическую победу именно ДПЯ и Рэнго, а не Никкэйрэн, который представлял сторону предпринимателей.

В результате в 90-е годы в процессе принятия решений в области труда появляются признаки уже подзабытых в Японии громких событий первых послевоенных лет, тем более что руководство профсоюзов стало подкреплять действия в парламенте организацией массовых выступлений своих активистов. Парламентские слушания Закона о трудовых стандартах сопровождались «митингом десяти тысяч», организованным Рэнго. Несмотря на то что на самом деле количество участников этой демонстрации было почти вдвое меньше, чем ожидалось, она оказалась самым массовым мероприятием, которое удалось провести профсоюзам в последние годы, и привлекла внимание общественности. Кроме того, активисты Рэнго присутствовали на всех заседаниях парламентского Комитета по труду, что позволило ДПЯ настоять на том, чтобы поставленный ею вопрос о законе рассматривался в первую очередь. Подчеркивается и то обстоятельство, что вынесение этого вопроса на парламентские слушания в формате, спровоцированным Рэнго, весьма сильно укрепило позиции ДПЯ вообще в ее переговорах с ЛДП по другим проблемам³¹.

Основное отличие согласительного комитета от парламента как механизма принятия политического решения состоит в том, что профсоюзы в первом случае являются непосредственными участниками этого механизма, а во втором — нет. Соответственно, если в согласительном комитете профсоюзы самостоятельно могут накладывать вето на не устраивающее их решение, то в парламенте это можно сделать только через политическую партию. Поэтому в парламенте руководству профсоюза необходимо заручиться поддержкой одной из политических партий, чтобы иметь возможность влиять на решение парламента.

В настоящее время руководство Рэнго ориентировано главным образом на ДПЯ, поскольку она включает в себя бывших членов Социалистической партии Японии (СПЯ) и Социал-демократической партии Японии (СДПЯ), представлявших интересы в прошлом самых влиятельных профсоюзных объединений Сохё и Домэй соответственно, которые после реорганизации профсоюзов образовали Рэнго. Современные взаимоотношения членов парламента от ДПЯ и руководства Рэнго довольно сложны ввиду далеко не изжитых прошлых пристрастий, владеющих обеими сторонами, к «своим» политическим и профсоюзным образованиям. Однако тактика Рэнго по представлению альтернативных законопроектов, подкрепленная организацией массовых демонстраций и позволившая ДПЯ набрать политический вес, оказалась весьма эффективной с точки зрения образования союза, который в перспективе может быть еще не раз использован в формировании трудовой политики в Японии.

Таким образом, к концу XX века процесс принятия решений в области труда сменил вновь свой облик. Постепенно акцент всех действий сместился из системы согласительных комитетов в парламент. Соответственно, поменялись роли прежних субъектов политической воли, а также появились новые носители политических интересов. Утрачивая свою роль в согласительной системе, профсоюзы, не имеющие права голоса и в парламенте, начинают уступать свою роль в процессе принятия решений в области труда политическим партиям и пытаются влиять на этот процесс через них. Такое изменение ролей не могло не отразиться на характере самого процесса. В налаженной схеме согласительного типа наметились сбои: в механизме принятия решений начали проступать черты конфликтной модели. Разумеется, характер развития этого механизма в будущем во многом будет зависеть не только от социально-экономической ситуации в стране, изменения в которой во многом спровоцировали возникновение этих сбоев, но и от того контекста, в котором будут развиваться отношения профсоюзов с менеджментом в рамках системы пожизненного найма. И в конечном счете — от судьбы самой этой системы.

¹ О применении *измаваси и ринги* в бизнесе см., например: Лебедева И.П. Отличительные черты управленческой системы японских компаний. — В кн.: Японский феномен в государственной политике: Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии.

² Johnson Ch. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975, с. 35.

³ Более подробно см.: Мурамацу Митио. Сэнго нихон-но канрё сэй (Послевоенная государственная система управления).

⁴ Pempel T.J., Tsunekawa Keiichi. Corporatism without Labor. The Japanese Anatomy. — In: Trend toward Corporatist Intermediation, с. 231—270.

⁵ Kume Ikuo. Japan's Labor Policy in Transition.

⁶ Более подробно см.: Инагами Такэси. Родося санка то саякай сэйсаку (Участие наемных работников в социальной политике). — В кн.: Фукусиги то кэйкаку-но саякайгаку (Социология благосостояния и планирования); Inagami Takeshi. On Japanese-Style Neo-Corporatism: Era of a Tripartite «Honeymoon»?; Оми Нори. Рэнго дзидай-но роси канкэй-но тэмбо (Перспективы производственных отношений в эпоху Рэнго), с. 12—23; Окамото Хироши. Роси канкэй модэру-но сай-кэнто (Пересмотр модели производственных отношений), с. 49—56.

⁷ Более подробно см.: Inagami Takeshi. Указ соч.

⁸ Более подробно см.: Aoki Masahiko. Information, Incentives and bargaining in the Japanese Economy.

⁹ Okimoto D.I. Political Inclusivity: The Domestic Structure of Trade, с. 343.

¹⁰ Kume Ikuo. Japan's Labor Policy in Transition.

¹¹ Current Labor Economy in Japan, с. 14.

¹² Labor Unions and Labor Management Relations, с. 31.

¹³ Там же.

¹⁴ Кумэ Икуо. Родося санка кагэ-но сэйдзюку то хэнгё (Развитие трудовой политики), с. 2—13.

¹⁵ Синода Тору. Сингикай: дандзё кое кикай кинтохо-о мэгуру иси кэттэй. (Согласительные комитеты:...). — В кн.: Нихонгата сэйсаку кэттэй-но хэнгё (Изменения в политическом процессе японского типа), с. 79—110.

¹⁶ Цудзинака Ютака. Родокай-но сайхэн то 86-нэн тайсэй-но ими (Смысл реорганизации труда и власти в 1986 году).

¹⁷ Kume Ikuo. Japan's Labor Policy in Transition.

¹⁸ Речь идет о Министерстве социального обеспечения до его объединения в начале 2001 г. с Министерством труда.

¹⁹ OECD Reviews of Manpower and Social Policies. № 11. Manpower Policy in Japan, с. 36.

²⁰ Более подробно см.: Campbell J.C. How Policies Change. The Japanese Government and the Aging Society.

²¹ Более подробно см.: Campbell J.C. Contemporary Japanese Budgetary Politics, ch. 2, 7.

²² Более подробно см.: Campbell J.C. The Old People Boom and Japanese Policy Making. с. 321—357.

²³ Более подробно см.: Wildavsky A. Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary process.

²⁴ Более подробно см.: Campbell J.C. How Policies Change. The Japanese Government and the Aging Society.

²⁵ Kume Ikuo. Japan's Labor Policy in Transition.

²⁶ Более подробно см.: Иногути Такэси. Томонобу Иваи. Дзюкудзин-но кэнкю (Изучение участников политических лобби).

²⁷ Более подробно см.: Schwartz F.J. Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan.

²⁸ Inagami Takeshi. Указ. соч., с. 72.

²⁹ Miura Mari. The New Politics of Labor: Shifting Veto Points and Representing the Un-organized. University of Tokyo, Institute of Social Science, Domestic Politics Project. No. 3, July 2001. www/Miura@iss.u-tokyo.ac.jp. с.13.

³⁰ Kume Ikuo. Japan's Labor Policy in Transition.

³¹ Более подробно см.: Miura Mari. Указ. соч.

Глава III

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СТАНДАРТОВ

1. Деятельность государства по обеспечению безопасности труда

За период, прошедший с момента первого нефтяного «шока», когда в стране были приняты серьезные меры по модернизации производственного оборудования и выводу опасных предприятий за рубеж, уровень производственного травматизма, и прежде всего со смертельным исходом, существенно сократился. За 1973—1983 гг. количество несчастных случаев на производстве уменьшилось почти в 1,5 раза (с 387 до 279 тыс.), а число случаев со смертельным исходом — в 2 раза (с 5,2 до 2,6 тыс.)¹. В 1996 г. количество несчастных случаев на производстве составило менее 162 тыс., а со смертельным исходом — 1,8 тыс.² Систематически снижались показатели частоты и тяжести травматизма на производстве. К концу XX века степень травматизма в Японии по сравнению с периодом высоких темпов экономического роста снизилась на порядок. За период с 1965 по 1996 г. степень частоты травматизма сократилась почти в 7 раз, а степень его тяжести — практически в 10 раз³. Даже на фоне общего улучшения положения в других развитых странах достижения Японии в области охраны труда выглядели настолько внушительно, что были признаны Международной организацией труда выдающимися.

В процессах, связанных с охраной труда в Японии, принимает участие целый ряд организаций, не только государственных, но также предпринимательских и профсоюзных. Несомненно, что роль государства в снижении уровня и степени травматизма в Японии очень велика. В этом направлении государством проводится целенаправленная политика, в которой сочетаются плановые начала и стратегический подход, с одной стороны, с систематической рутинной работой по контролю за исполнением соответствующих решений органов власти — с другой.

Выработка политических решений и их исполнение опираются в Японии на объективные данные научных исследований. В стране имеется сеть научных учреждений, которые занимаются вопросами охраны труда. Среди государственных институтов в первую очередь следует назвать Институт труда Японии, Институт промышленной безопасности, Национальный институт промышленной санитарии, Институт медицинских исследований, Государственную лабораторию биоанализа и другие учреждения. Кроме того, под государственным надзором и при частичном финансировании со стороны правительства исследовательской деятельностью в Японии занимаются частные научные организации, в числе которых Институт наук о труде, Фонд развития профессионального здоровья, Японская ассоциация параметров рабочей среды⁴.

Государственная политика в области охраны труда базируется на серии законов. В их числе особенно важны Закон о трудовых стандартах, принятый в 1947 г., Закон о страховании по производственному травматизму от 1947 г., Закон о безопасности труда и охране здоровья на производстве от 1972 г., Закон о контроле за рабочей средой от 1975 г. и некоторые другие⁵.

Сразу после войны вся законодательная база государственной политики в Японии в области охраны труда формировалась вокруг Закона о трудовых стандартах, на который сначала были возложены функции по регулированию проблем, связанных не только с предотвращением несчастных случаев на производстве, но и с выплатой компенсаций семьям, потерявшим кормильца.

Большое значение этот закон сыграл в разработке в Японии норм труда и трудовых стандартов. Они включили в себя комплекс определенных, минимальных требований к условиям труда и найма, которые предъявляются к работодателям в качестве обязательной нормы в процессе использования ими наемной рабочей силы на своих предприятиях. В Японии эти требования касаются прежде всего показателей рабочего времени, параметров, обеспечивающих безопасность труда, а также уровня заработной платы.

Основным государственным органом, ответственным за формирование политики по охране труда, в Японии является Министерство труда. Однако имеется целый ряд министерств и ведомств, которые также в большей или меньшей степени занимаются этими вопросами. В частности, Министерство внешней торговли и промышленности ответственно за безопасность условий труда на шахтах, Министерство транспорта — на судах и на предприятиях авиатранспорта. На решение отдельных проблем оказывают влияние Агентство по окружающей среде и некоторые другие ведомства. Такое распыление государственных усилий характерно не только для политики в области охраны труда. Конкуренция и споры между различными государственными структурами традиционно сопутствуют политическому процессу в Японии и в ряде случаев снижают его эффективность.

В структуре Министерства труда Японии имеется специальное подразделение — Бюро трудовых стандартов, ответственное за разработку и осуществление мероприятий, связанных с политикой государства по обеспечению законодательных норм труда на предприятиях страны. Оно входит в состав основных функциональных подразделений этого министерства и подчиняется непосредственно министру труда. Под началом Бюро трудовых стандартов как центрального органа государства появились соответствующие префектуральные подразделения. Их 47 по числу префектур.

Чиновники бюро представляют интересы и позицию государства на самых различных уровнях и в разных организаци-

ях, которые имеют отношение к проблемам норм труда. Они являются важными представителями государства в трехсторонних консультативных советах и наряду с представителями предпринимательства и профсоюзов принимают систематическое участие в работе этих советов при выработке проектов политических решений и предложений к ним или при рассмотрении спорных вопросов в соответствующей области. При Министерстве труда в настоящее время имеется Центральный совет по трудовым стандартам, а в его рамках — подкомитет по охране труда. Здесь проводятся трехсторонние консультации, вырабатываются предложения и затем в виде проекта политического решения передаются в парламент.

Особенно важна роль Бюро трудовых стандартов в передаче государственной политики вниз, к исполнительному звену, что делается с использованием нескольких каналов и способов связи и контроля. Прежде всего, налажен постоянный двусторонний контакт с региональными отделениями по поводу рутинной работы в форме потоков внутренней документации. Кроме того, бюро приняло на себя функцию по наблюдению за квалификацией непосредственных исполнителей своих инструкций и за их подготовкой. Налажена система технического руководства мероприятиями по обеспечению работ повседневного порядка и технической помощи в этом. В рутинной работе важное место приобрели различные формы оперативного инструктирования и контроля над исполнителями, а также обратной связи с последними. Периодически Бюро трудовых стандартов организует общенациональные конференции директоров своих региональных отделений и инспекционных служб, целью которых является доведение до участников конференций сведений о взглядах органов власти на приоритеты государственной политики в области норм труда.

Уже в 50-е годы с усилением процесса индустриализации в стране стало понятно, что одного Закона о трудовых стандартах недостаточно, чтобы справиться с угрожающими темпами роста производственного травматизма в стране. Японское правительство переходит к укреплению законодательной базы и

формированию целостной системы охраны труда. Начиная с 1958 г. оно переходит к планированию своей деятельности и принимает первую пятилетнюю Программу по предотвращению производственного травматизма, рассчитанную на 1958—1963 гг. С тех пор эти программы становятся одним из важнейших инструментов государственной политики в этой области, и до конца столетия в стране было осуществлено восемь таких пятилетних программ.

Планирование мероприятий по обеспечению безопасности труда в Японии, как и вся политика государства в этой области, основывается на тщательном исследовании факторов, влияющих на уровень производственного травматизма и на степень повреждения здоровья, наносимого работникам в процессе труда. В числе этих факторов стали учитывать, во-первых, весь комплекс причин, связанных с поведением людей на производстве (так называемый человеческий фактор, т.е. уровень дисциплинированности, квалификация исполнителей, заинтересованность в труде и т.п.), во-вторых, условия труда в широком смысле слова (продолжительность и режимы времени, интенсивность труда, способы его стимулирования, в частности с помощью сдельной оплаты и т.п.) и, наконец, уровень менеджмента по обеспечению безопасных и здоровых условий труда (обеспечение дисциплины на производстве, адекватность мер по стимулированию персонала, слежение за режимами труда и отдыха, обеспечение квалификации рядового и управленческого персонала и, в частности, персонала, ответственного за соблюдение техники безопасности и др.).

Одним из важнейших результатов первой программы явилось понимание того, в каком направлении следует развивать законодательство по охране труда. В 1964 г. принимается Закон о системе предотвращения производственного травматизма, и следующая пятилетняя программа осуществлялась уже с применением нового закона, который был призван регулировать эту сферу на основе вновь учреждаемой системы инспекционной службы. В системе префектуральных органов власти была организована разветвленная сеть инспекций в количестве, со-

ответствующем числу крупных городских образований (346 служб), а на базе предпринимательских объединений возникли специализированные ассоциации по охране труда, деятельность которых также регулировалась этим законом.

В Министерстве труда разъяснением государственной политики непосредственно для многочисленного штата инспекторов занимается инспекционный сектор Бюро трудовых стандартов. Сотрудники этого сектора поддерживают постоянные связи с региональными инспекциями по поводу их полевой деятельности и следят за тем, чтобы ее содержание отвечало заявленному направлению политики государства. Ежегодные посещения региональных инспекций представителями центрального аппарата используются в качестве главного канала обратной связи, информирующего руководство Министерства труда об успехах или неудачах в своей политике.

С возникновением планового начала и затем с появлением системы инспекционной службы роль Бюро трудовых стандартов, и особенно его отдела безопасности труда, резко усилилась. В области, касающейся безопасности труда на производстве, роль Бюро трудовых стандартов стала решающей как при формировании государственной политики, так и в процессе ее исполнения. Именно здесь разрабатывается пятилетний государственный план мероприятий по предотвращению производственного травматизма, который затем доводится до исполнителей. На основе этого плана инспекторат составляет собственные ежегодные и ежемесячные программы необходимых мероприятий, а Бюро трудовых стандартов следит за их исполнением. Отдел безопасности труда отвечает за так называемое «техническое руководство» инспекционной службой, которое состоит в инструктировании и контроле за ее деятельностью в рамках программ. В обязанности отдела входит также и проверка профессионального соответствия инспекторов тем задачам, которые поставлены перед ними государственным планом. Каждый инспектор имеет собственный план действий на текущий год и на пять лет вперед. Поскольку этот план выработан на основе планов

более высокого уровня, контроль над его исполнением включен в систему контроля над исполнением государственного плана в целом.

Одной из наиболее важных обязанностей государственного инспектора является контроль над стандартами по производству промышленного оборудования и определению степени потенциальной опасности такого оборудования при использовании. Инспектор имеет право запретить или разрешить производство оборудования на всех стадиях технологического процесса. То же относится и к строительным объектам, и к различным производственным процессам, с которыми инспектор должен ознакомиться еще в стадии проектирования.

Государственные инспекторы обычно работают в контакте с менеджерами по технике безопасности того или иного предприятия, а также с местными ассоциациями предпринимателей, где в их обязанности входит осуществлять так называемое «массовое руководство». В форме лекций и семинаров они пытаются как можно шире распространить самую свежую информацию о государственных планах и мероприятиях по охране труда и довести ее до предпринимателей. По отзывам последних, такая форма работы инспектората с бизнесом считается довольно эффективной.

В отношении предприятий, замеченных в нарушении трудовых стандартов, инспекторские службы располагают механизмом, который помогает им заставить работодателя выполнять требования закона. В таких случаях последнему предлагается составить индивидуальную программу мероприятий по улучшению условий труда на своем предприятии. При ее составлении инспектор следит за тем, насколько точно учитываются рекомендации руководства Министерства труда, специально разработанные для таких случаев, а также за процессом их исполнения. Плановый периодический контроль за исполнением заменяется при этом чрезвычайным. В настоящее время ежегодно до 1 тыс. предприятий в Японии попадают в «черные списки» инспектората и принуждаются к модернизации производства по такой схеме⁶.

Система страхования по производственному травматизму является еще одним инструментом государственного воздействия на предпринимательство в целях снижения уровня травматизма в стране. Она также представляет собой механизм компенсации ущерба, причиненного наемному персоналу в связи с несчастным случаем на производстве. Эта система функционирует, как указывалось выше, на основе Закона о страховании по производственному травматизму, принятому в 1947 г. и несколько раз впоследствии пересмотренному. В соответствии с этим законом страхование на случай производственного травматизма носит обязательный характер в отношении работодателей, на предприятии которых число занятых превышает 5 человек⁷.

Система страхования по производственному травматизму имеет прямое отношение к политике, проводимой государством, не только потому, что в принудительном порядке заставляет работодателей участвовать в ее осуществлении, но и в результате установленной меры этого участия, которая привязывается к качеству выполнения работодателями требований властей. В частности, согласно нормам, установленным законом, размеры отчислений по страхованию в эту систему со стороны работодателя тем ниже, чем ниже уровень и степень травматизма на его предприятии, как того добивается государство. Размер страховых взносов привязан к степени опасности различных типов отраслей. Поэтому он варьирует в зависимости от класса, к которому отнесена та или иная отрасль экономики. Положение отрасли в своем классе также зависит от степени опасности типичных для нее производств, а также от показателей травматизма за несколько предыдущих лет. Шкала страховых взносов разработана для 53 классов отраслей и имеет 35 уровней для каждого из них. В результате размеры страховых взносов колеблются в значительном диапазоне. К примеру, в таких относительно малотравматичных отраслях, как электротехническое машиностроение, они могут составлять 5% по отношению к фонду заработной платы, а в металлообработке достигать 23%.

Положение отдельного работодателя в этой системе может изменяться в лучшую или худшую сторону в зависимости от его индивидуальных показателей в течение трех предыдущих лет, при этом разброс в уровнях поощрений и наказаний также весьма ощутим. Так, при достижении наилучших показателей работодатель может сократить свои расходы на страхование на 40%, соответственно при их ухудшении и рост его расходов на страхование может достигнуть также 40%.

Страховые взносы целиком финансируют систему выплат компенсаций за ущерб, нанесенный наемному персоналу в результате несчастного случая на производстве. Число наемных работников, застрахованных по этой системе в 2001 г., составило более 40 млн. человек. Система страхования по производственному травматизму в Японии предусматривает выплаты пенсий по инвалидности и потере кормильца, а также пособий на лечение. Из этих средств финансируется также работа профилактических и реабилитационных учреждений, действующих в системе частного сектора.

Кроме того, страховые взносы используются в целях управления самой системой, хотя определенную часть этих расходов берет на себя государство. Примечательно, что расходы Министерства труда, связанные с его деятельностью по формированию и осуществлению политики в области охраны труда, также финансируются за счет страховых взносов, взимаемых с работодателей⁸.

Период высоких темпов роста и бурный процесс индустриализации страны, вызвав значительные проблемы в области производственного травматизма, заставили правительство при решении этих проблем обратить особое внимание на особенности системы управления персоналом в крупных компаниях и попытаться использовать их. В 1972 г., как указывалось выше, в Японии был принят Закон о безопасности труда и охране здоровья на производстве, с помощью которого и предпринимается попытка регулировать вопросы, связанные с охраной труда не только на базе государственной системы минимальных трудовых норм, но и с учетом возможностей частного сектора⁹.

С одной стороны, более строгим становился контроль над работодателями по соблюдению минимальных норм труда, предписанных законом. Почти 120 статей закона касались вопросов определения ответственности работодателей за охрану труда, за компетентность специалистов по технике безопасности, состояние и использование оборудования. Закон устанавливал также права и обязанности работодателей по отношению к его подрядчикам в вопросах, связанных с охраной труда, что было весьма актуально ввиду широкой распространенности многоярусной субподрядной системы предпринимательства в Японии.

Однако наряду с тем, что новый закон предусматривал усиление механизма воздействия на предпринимательство, провозглашались также основные принципы решения проблем охраны труда силами фирм с учетом специфики их отношений с профсоюзами. Поскольку эти отношения складывались на уровне отдельных компаний, было решено, что дальнейшее развитие мер по улучшению положения с безопасностью труда должно опираться на систему коллективных переговоров. Если соблюдение минимальных норм труда, как и прежде, являлось заботой государства, то установление более высоких параметров возлагалось на менеджмент и профсоюзы отдельных предприятий. Роль Министерства труда при этом состояла не в том, чтобы непосредственным и насильственным образом вмешиваться в эти отношения, но в обеспечении условий, благоприятствующих совершенствованию системы норм труда на их базе. Государству вменялась задача постоянно следить за соблюдением работодателями своих обязательств и стимулировать их к повышению ответственности перед наемным персоналом по соблюдению установленных трудовых стандартов.

Те конкретные цели, которые ставились Законом о безопасности труда и охране здоровья на производстве, сводились к следующим основным направлениям:¹⁰

- разработка мер по предотвращению несчастных случаев на производстве при внесении изменений в производстве и непосредственно на рабочих местах;

- принятие мер в области охраны труда, которые имеют целью не только выполнение минимальных трудовых стандартов, но и создание наиболее комфортабельной рабочей среды;
- подготовка менеджеров-специалистов по технике безопасности;
- оказание технической и финансовой помощи мелкому и среднему бизнесу по предотвращению производственного травматизма.

Отныне при составлении планов по охране труда и в процессе их исполнения компании могли обращаться за помощью к независимым консультантам, имеющим соответствующую лицензию, а часть своих расходов возместить за счет государственных субсидий. В частности, расходы на модернизацию производственного оборудования стали субсидироваться из специального государственного фонда.

Все большее внимание в Японии стало уделяться развитию самостоятельной деятельности компаний по управлению системами обеспечения безопасных условий труда на предприятиях и созданию внутрифирменных инспекционных служб. При этом основным направлением деятельности фирм становилась профилактика травматизма, развиваемая в двух направлениях.

К первому направлению относятся меры по контролю за потенциально опасными механизмами и оборудованием, а также за производственной средой. Эти вопросы относятся к компетенции внутрифирменной инспекционной службы, которая подчинена директору предприятия и путем включения в систему управления предприятием выходит на непосредственных исполнителей и участников производственного процесса. Второе направление составляют меры, контролирующие деятельность персонала. Цель такой деятельности — добиться безопасного поведения последнего, что достигается, во-первых, его систематическим обучением и, во-вторых, обеспечением дисциплины труда. Что касается вопросов обучения персонала, то закон возлагает на представителей линейного управления

предпринимать соответствующие действия каждый раз, когда происходят изменения в трудовом процессе, когда работникам приходится иметь дело с опасным оборудованием или токсичными веществами, а также при найме новичков.

Согласно закону, не всякая компания должна и имеет право организовывать собственную систему охраны труда. Основным критерием для определения того, необходима ли такая система или компания может пользоваться услугами внешних экспертных организаций, является численность персонала. Если последняя превышает 50 человек, то компания должна как минимум учредить собственный комитет по безопасности труда и нанять соответствующих специалистов, включая промышленных инспекторов по охране труда и медицинский персонал.

Назначение на работу и определение обязанностей промышленных инспекторов по охране труда также осуществляется в соответствии с законом. В их обязанности, в частности, входят надзор и общее руководство всем персоналом фирмы, имеющим отношение к этим вопросам, анализ несчастных случаев, составление программы мер по профилактике травматизма, обучение персонала технике безопасности, организация медицинских осмотров персонала. Требования к квалификации промышленных инспекторов устанавливаются специальным положением, разрабатываемым Министерством труда. В зависимости от желания руководства компании, от ее размера и структуры промышленный инспектор может являться либо сотрудником центрального аппарата управления, либо руководителем специализированной службы.

Обычно такой инспектор возглавляет внутрифирменный комитет по безопасности труда, состав которого также назначается руководством компании. Не менее половины состава при этом должно быть рекомендовано профсоюзом или — там, где профсоюз отсутствует, — большинством персонала. Данные исследований свидетельствуют, что комитеты по безопасности труда стали весьма распространенным явлением в японской промышленности. До трех четвертей компаний с числом занятых более 50 человек подчиняются требованию закона на

этот счет¹¹. Однако положение комитета по охране труда в компании определяется исключительно ее руководством. Роль комитета обычно сводится к исследованию положения в области безопасности и охраны труда, он может принимать участие в обсуждении этих вопросов с руководством компании и с профсоюзом, в своих документах комитет имеет право отражать мнение рядового персонала, но он не обладает полномочиями по принятию каких-либо важных решений в этой области.

Типичная система управления охраной труда на крупном японском предприятии имеет разветвленную сеть совещательных органов, которые охватывают персонал разных уровней управления. На самом низком уровне такими органами являются известные кружки качества, члены которых — рядовой персонал. Они призваны собирать и анализировать информацию о состоянии рабочих мест. Кроме того, во исполнение требований закона кружки качества активно используются как база для обучения персонала технике безопасности.

Специфика трудовых отношений в стране определила особую роль предпринимательства и предпринимательских организаций в формировании государственной политики в области охраны труда в Японии. Несколько предпринимательских организаций, в том числе Никкэйрэн и, в меньшей степени, Кэйланрэн, обладают большими правами в вопросах, связанных с этой областью¹². Наибольшее значение имеет Центральная ассоциация по производственному травматизму. Она представляет собой штабной орган для целого ряда подобных организаций, известных как JISHA (Japan Industrial Safety and Health Associations), которые были образованы в 1964 г. по инициативе властей на основе Закона о системе предотвращения производственного травматизма. Членами JISHA являются объединения частных компаний (их насчитывается около 2,4 тыс.), академические учреждения и предпринимательские организации. В JISHA входит ряд отраслевых ассоциаций, объединяющих работодателей, чьи производства считаются особо опасными (портовые, транспортные, строительные и лесозаготовительные).

Основными функциями JISHA являются стимулирование деятельности предпринимателей по предотвращению травматизма, обеспечение компаниям условий для обучения персонала, оказание им технической помощи. Кроме того, государство передает им часть собственных функций. В частности, главный орган JISHA управляет деятельностью государственного Центра по обучению производственных инструкторов по технике безопасности, которые по Закону о безопасности труда и охране здоровья на производстве должны быть в штате любой компании с числом занятых более 50 человек. Кроме того, под руководством JISHA работает Государственная лаборатория биоанализа, изучающая токсичность новых химических веществ.

Отраслевые члены JISHA имеют право разрабатывать практические пособия и инструкции по технике безопасности, а также правила по эксплуатации машин и оборудования, методики трудовых процессов и тому подобные документы, которые являются обязательными для применения на предприятиях членами JISHA.

Круг деятельности JISHA весьма широк, он охватывает области, простирающиеся от специализированных мероприятий по технике безопасности до трудовых отношений на производстве и от исследовательских работ до поддержания связей с общественностью по поводу проблем, связанных с охраной труда. В этой связи необходимо упомянуть о роли JISHA в организации всеяпонских кампаний и движений. Сразу после своего образования в 1964 г. JISHA организовали общественное движение под названием «Безопасность — прежде всего!» и кампанию «Нет несчастным случаям», которые с тех пор становятся постоянными и ежегодными, вовлекая в свои ряды все большее число участников. Эти мероприятия, как и многие другие характерные для японской действительности движения и кампании, проводятся весьма широко, демонстративно, с применением специально разработанной атрибутики. Белые флаги с зеленым крестом в настоящее время видны на многих японских предприятиях, привлекая внимание и свидетельствуя о том, что движение за безопасность труда приняло в стране

действительно широкие масштабы. JISHA организуют также такие ежегодные мероприятия, как Национальная конвенция производственной безопасности, собирающая до 10 тыс. участников, Неделя профессиональной безопасности, Неделя борьбы с профессиональными заболеваниями и многие другие.

Все члены JISHA поддерживают постоянные отношения друг с другом, вырабатывают единую позицию в вопросах охраны труда, которой подчиняются сами и которой руководствуются при вынесении этих вопросов на обсуждение с властями и профсоюзами. Доступ в JISHA возможен на основании общего согласия входящих в него членов, представляющих главным образом менеджмент частных компаний. По этой причине представительство профсоюзов в этой организации крайне незначительно. Основными субъектами продвижения политики JISHA на практическом уровне являются несколько (около 20) крупных компаний, так называемый «передовой отряд», которые следят за внедрением выработанных решений на собственных предприятиях и подают пример другим.

Закон о системе предотвращения производственного травматизма обязывает JISHA к поддержанию постоянных контактов с административными органами, имеющими отношение к вопросам, связанным с ее деятельностью, и в первую очередь с Министерством труда. В свою очередь, правительство оказывает помощь JISHA, субсидируя часть расходов, необходимых для ее деятельности.

Члены JISHA имеют право вырабатывать собственные (отраслевые) правила и нормативы «для внутреннего пользования» с тем условием, что при этом не нарушаются требования законодательства и в целом они не противоречат политике государства. Отношения JISHA с профсоюзами регулируются на основе положений, вырабатываемых Министерством труда, и пользуются правом следить за исполнением норм труда на собственных предприятиях, если это не встречает возражений со стороны профсоюза¹³.

Позиции профсоюзов в процессе формирования политики в области охраны труда относительно более слабые по сравнению

с предпринимательством и государством. Фактически, кроме трехсторонних согласительных комитетов, функционирующих при Министерстве труда, их участие в этом процессе минимально. Более того, в последние годы наметилась тенденция к ослаблению этого участия. До 1989 г. в рамках Сохё, одного из крупнейших профсоюзных объединений Японии, существовал Центр безопасности японских рабочих. Этот центр проводил самостоятельные исследования в области охраны труда, которые использовались и при обсуждении политических проектов в трехсторонних комитетах и при ведении коллективных переговоров отдельными профсоюзами со своими работодателями. Однако с образованием нового профсоюзного объединения Рэнго, куда наряду с другими профсоюзными конгломератами вошел и Сохё, этот центр был расформирован.

И на самих предприятиях профсоюзы имеют мало возможностей решать вопросы, связанные с охраной труда. Министерство труда, которое стояло у истоков Закона о безопасности труда и охране здоровья на производстве, при разработке положений о внутрифирменных комитетах по безопасности труда и их полномочиях исходило из существования гармоничных трудовых отношений между работодателями и персоналом. Несмотря на то что в своих инструкциях Министерство труда указывает работодателям на необходимость учитывать мнение коллективов, профсоюзы считают, что фактически оно оказалось на стороне работодателей, которые решают практические вопросы охраны труда главным образом на основе правил внутреннего распорядка, а не закона. При этом что руководство компаний далеко не всегда подчиняется его положениям, особенно отчетливо выступает тот факт, что полноценного законодательного механизма, с помощью которого работники наемного труда могли бы защитить свои права, в Японии не существует. Внутрифирменные комитеты по безопасности труда, по мнению представителей профсоюзов, этого отсутствия не восполняют¹⁴.

Профсоюзы и предпринимательство расходятся в понимании многих аспектов проблемы безопасности труда. В част-

ности, они по-разному смотрят на роль отдельных факторов в производственном травматизме. Первые убеждены в том, что главной причиной являются неудовлетворительные условия труда, и основное недовольство высказывается ими по поводу высокой продолжительности рабочего времени, а вторые, напротив, убеждены в том, что самое большое значение имеет человеческий фактор.

У Министерства труда на этот счет имеется своя точка зрения. Согласно данным некоторых обследований Министерства труда, до 30% несчастных случаев на производстве можно отнести на счет человеческого фактора и более 80% связаны с условиями труда¹⁵. Одновременно все респонденты, указавшие на эти причины, уверены, что в основе лежит неудовлетворительный уровень управления, по существу являющийся главным виновником травматизма на производстве¹⁶.

К тем же выводам пришел нидерландский ученый Й. Симонс, автор многостороннего исследования проблем безопасности на производстве в Японии. Ссылаясь на многочисленные высказывания инспекторов, он обобщает их мнения таким образом: «Причины таких фактов производственного травматизма, когда рабочий получает увечье из-за того, что, условно говоря, не носит защитного шлема, лишь формально следует относить к проявлению так называемого человеческого фактора. На деле правила техники безопасности нарушаются из-за того, что руководитель, отвечающий за соблюдение этих правил, манкирует своими обязанностями. В результате истинная причина травматизма, которая заключается в неудовлетворительном менеджменте, принимает латентный характер и скрывается за своим следствием»¹⁷.

В Японии пока не разработано достаточно надежных методик по определению показателей уровня управления и влияния последнего на травматизм. Министерство труда занимает в этом вопросе довольно противоречивую позицию. С одной стороны, оно заявляет о том, что связь между уровнем управления и показателями травматизма существует, и поэтому в своей политике по сокращению травматизма оно ориентиру-

ется прежде всего на решительные меры воздействия на работодателя и на совершенствование управления системами, обеспечивающими безопасность труда.

Однако вместе с тем министерство делает значительную уступку предпринимательству, которое настаивает на узком понимании условий труда и его связи с травматизмом. В результате в отличие от профсоюзов Министерство труда Японии вслед за предпринимательством вкладывает в понятие условий труда самый узкий смысл, связывая его исключительно с состоянием среды, в котором находится рабочее место, и тем самым фактически снижает уровень ответственности работодателей за производственный травматизм по сравнению со своими собственными заявлениями о необходимости полноценного менеджмента в этой области. При этом из сферы государственного внимания выпадают такие условия труда (прежде всего, режимы труда и отдыха и продолжительность рабочего времени), которые, с одной стороны, напрямую влияют на его интенсивность, усталость работника и, следовательно, на уровень травматизма, а с другой — не могут не входить в компетенцию менеджмента. Не принимаются во внимание и положения законодательства. В частности, Закон о безопасности труда и охране здоровья на производстве распространяет понятие о безопасных условиях труда не только на состояние машин, оборудования, материалов и других составляющих рабочей среды (т.е. условий труда в узком смысле), но и на более широкий круг обстоятельств, влияющих на безопасность трудового процесса.

По оценке Й. Симонса, среди участников процесса практического воплощения государственной политики в области охраны труда профсоюзы занимают предпоследнее место. Но и государство также не играет здесь определяющей роли: государственные инспекторы находятся вообще на последнем месте. Главное слово за компаниями. Сами работодатели стоят в этой иерархии первыми, затем идут представители среднего звена управления фирмами — заведующие секторами, подсекторами и мастера. За ними следуют линейные или штабные

инспектора и внутрифирменные комитеты по охране труда¹⁸. Таким образом, весь механизм государственного воздействия на область охраны труда ориентирован главным образом на предпринимательство, и в первую очередь зависит от деятельности частных компаний.

В последние годы в связи с проводимой административной реформой и политикой дерегулирования тенденция к снижению роли государства в области охраны труда укрепляется.

Численность персонала, занятого в Японии в системе контроля за выполнением требований закона в отношении норм труда, начиная с 1988 г. подвергалась сокращению не однажды и к 1995 г. составляла не более 8 тыс. человек. При этом непосредственно на инспекторат в этой системе приходится всего несколько более 3 тыс. человек, что в настоящее время считается уже недостаточным для обеспечения надлежащего уровня соблюдения требований закона и исполняемости решений, принимаемых наверху¹⁹. Уже в 1988 г. на каждого инспектора в среднем приходилось 1145 предприятий и 13,5 тыс. работников. Инспекторы жалуются, что помимо плановых проверок предприятий много времени у них отнимает сугубо канцелярская работа. Из-за недостатка персонала им приходится заниматься ею лишь эпизодически либо прибегать к помощи новых работников в течение испытательного срока. Ежегодным плановым проверкам подвергается лишь незначительная часть предприятий. По отзывам профсоюзных деятелей, особенно остро ощущалась недостаточность инспекционных проверок состояния рабочей среды в мелком бизнесе, наиболее сильно страдающем от травматизма²⁰.

Отношение государства к предпринимательству как к приоритетному объекту своей политики последнее время все больше отражается на ее качественной стороне. Одной из существенных черт, наиболее ярко характеризующих современную позицию японского государства в области охраны труда с этой точки зрения, является большое внимание к проблемам травматизма за счет практически полного игнорирования более общих вопросов, связанных с охраной здоровья лиц па-

емного труда, занятых в производстве. Й. Симонс указывает, в частности, что ему не удалось выявить четко сформулированных государством положений, касающихся решения проблем профессиональных заболеваний, нанесения вреда здоровью работникам на производстве и других подобных проблем. В интервью с государственными чиновниками разных уровней, инспекторами, предпринимателями, работниками независимых организаций ему неизменно приходилось убеждаться в том, что это не случайно. Охрана здоровья лиц наемного труда в Японии все еще не попадает в сферу должного интереса со стороны государства и общества²¹.

Лишь в самое последнее время общественное мнение стали привлекать смертные случаи от переутомления на производстве (*кароси*) и самоубийства по той же причине (*кародзисацу*). Последние вызвали острую реакцию в обществе и впервые заставили государство признать существование проблем производственных заболеваний, причина которых лежит в условиях труда²². В последние годы в сознании людей эта опасность особенно сильно возросла, поскольку она драматизируется в связи с растущим беспокойством по поводу возможной потери работы. Уровень безработицы в Японии далеко перешагнул те пределы, к которым общество было психологически готово. За долгий, почти 40-летний период своей послевоенной истории (с начала 50-х до начала 90-х годов) население успело привыкнуть к тому, что занятость в стране была практически стопроцентной, и в настоящее время испытывает сильный шок по поводу небывалого по своей глубине и продолжительности экономического спада. К государству стали предъявляться все более решительные требования защитить население от опасности сверхэксплуатации, ставшей особенно актуальной в последние пять—десять лет.

В конце 90-х годов в Японии прошло несколько громких судебных процессов, связанных с самоубийствами служащих вследствие чрезмерной занятости на работе. Иски, предъявленные родственниками погибших, были не только признаны правомерными, но и удовлетворены по части компенсации

ущерба от потери кормильца. Впервые в истории гражданского права Японии появились прецеденты, когда самовольный уход из жизни признавался не злонамеренным актом, а следствием недобросовестной деятельности компаний, заставлявших свой персонал работать «более тех норм, которые признаются обществом допустимыми»²³.

Случаи самоубийств ярко высветили не только тот факт, что государственная политика в области охраны труда практически не располагает механизмами защиты наемных работников от профессиональных заболеваний, но и то обстоятельство, что государство, в сущности, следует в фарватере понятий, вырабатываемых корпорациями. При квалификации причин самоубийств, вызванных перенапряжением в результате большой продолжительности рабочего времени, Министерство труда вынуждено было признать, что используемые им критерии при определении условий труда дефектны, поскольку последние не могут быть сведены исключительно к характеристикам рабочей среды.

В июле 1988 г. благодаря усилиям группы врачей и юристов в Японии была организована горячая линия *кароси*, которая по замыслу ее учредителей должна была собирать ту информацию о смертельных случаях на производстве вследствие перенапряжения, которая официальным путем не могла быть собрана из-за недостатков существовавших методик и теоретических подходов к этим вопросам со стороны властей. В результате было выявлено, что причина этого явления в злоупотреблении корпорациями своим правом устанавливать произвольные режимы труда фактически с немого согласия со стороны властей и их бездействия в отношении контроля за условиями труда, несмотря на декларации об обратном. С этого времени государство было вынуждено, рассматривая ежегодно судебные иски примерно пятисот семей, потерявших кормильцев в таких обстоятельствах, не только признавать правомерность подобных доводов истцов, но и нередко (примерно в 8—10% случаев) выплачивать им компенсацию в рамках системы страхования по производственному травматизму²⁴.

- ¹ Сангё андзэн нэнкан (Белая книга по безопасности производства). с. 45—46.
- ² Родо токэй ёран. 1998. с. 35—36.
- ³ Родо токэй ёран. 1968. с. 37—38; 1998. с. 35—36.
- ⁴ Более подробно см.: Industrial Safety and Health.
- ⁵ Роппо дзэнсё (Свод японских законов и постановлений). т. 2. с. 2697—2873.
- ⁶ Более подробно см.: Минэ Манабу. Нихон-но родо андзэн эйсэй (Безопасность труда в Японии).
- ⁷ Более подробно см.: Industrial Safety and Health.
- ⁸ Siemons J. C. M. M. Occupational Safety and Health Policy Implementation: a Comparison between Japan and the Netherlands. с. 275—276.
- ⁹ Более подробно см.: Industrial Safety and Health.
- ¹⁰ Роппо дзэнсё (Свод японских законов и постановлений). т. 2. с. 2736—2750.
- ¹¹ Минэ Манабу. Указ.соч., с. 67.
- ¹² В 2002 г. в результате слияния этих предпринимательских организаций Никкэйрэн превратилась в подразделение Кэйданрэн как структура, специализирующаяся на вопросах труда, в том числе на вопросах охраны труда.
- ¹³ Industrial Safety and Health. с. 21—23.
- ¹⁴ Siemons J.C.M.M. Указ. соч., с. 229—230.
- ¹⁵ Результаты опроса превышают 100% из-за того, что его участники указывали в своих ответах сразу несколько причин.
- ¹⁶ Минэ Манабу. Указ. соч., с. 97—98.
- ¹⁷ Siemons J.C.M.M. Указ. соч., с. 228.
- ¹⁸ Гёсэй кидзо дзу (Схемы государственных структур управления). с. 35.
- ¹⁹ Там же. с. 39.
- ²⁰ Siemons J.C.M.M. Указ. соч., с. 124.
- ²¹ Там же.
- ²² Подробнее см.: Karoshi, When the «Corporate» Warrior Dies.
- ²³ Obata Fumiko. Karojisatsu — Suicide as a Result of Overwork.
- ²⁴ Подробнее см.: Karoshi, When the «Corporate» Warrior Dies.

2. Проблемы заработной платы и рабочего времени в трудовой политике японского государства

Силы, выделяемые японским государством на обеспечение контроля над законодательным регулированием норм труда, распределены не одинаково по разным направлениям, что связано с той ролью, которую каждое из них играет в трудовой политике. В Бюро трудовых стандартов Министерства труда имеется два специализированных отдела, которые занимаются собственно вопросами разработки мероприятий, связанных с содержательной стороной политики государства в области трудовых стандартов. Помимо отдела безопасности труда, который несет ответственность за планирование и контроль над соблюдением мер безопасности и санитарных условий труда, имеется отдел заработной платы и рабочего времени. Он планирует работу по исполнению закона в области оплаты труда и времени его использования и обеспечивает соответствующий контроль¹. При этом отдел безопасности труда по численности персонала в два раза больше отдела рабочего времени и заработной платы, и это не случайно. Такая организационная структура отвечает сложившимся в Японии представлениям о роли и мере государственного вмешательства в различные проблемы стандартизации условий труда и найма в связи с особенностями производственной системы и трудовых отношений в стране. Проблемы рабочего времени и, особенно, заработной платы относятся к сфере регулирования на уровне корпораций с помощью правил о найме.

В частности, законом устанавливается лишь процедура, обеспечивающая формирование минимального уровня заработной платы, общего для определенных отраслей и районов. Такое положение отличается от регулирования заработной платы в других странах, где государство с помощью своей политики доходов имеет больше возможностей воздействовать на общенациональный уровень заработной платы, заставляя корпорации привязывать порядок формирования этого уровня к средним темпам роста производительности труда и ВВП. Спе-

цифика механизма воздействия государства на эту важнейшую сторону трудовых отношений в Японии определяется особенностями самих трудовых отношений в этой стране, которые складываются на принципах пожизненного найма в условиях закрытых рынков труда отдельных корпораций.

Государственная политика регулирования заработной платы в Японии сосредоточена исключительно на механизме установления минимального уровня, что существенно отличает ее от западного образца и представляет собой интерес как пример сочетания рычагов государственного воздействия с использованием согласительной системы и рыночных механизмов.

Закон о минимальной заработной плате от 1959 г. сосредоточивает основное внимание на процедуре обсуждения вопроса об установлении ее минимального уровня. Этот уровень устанавливается представителями от профсоюзов, предпринимательства и государственных властей в советах по минимальной заработной плате. Сначала это происходит в префектуральных советах, которые используют в качестве отправной точки предложения Общенационального совета при Министерстве труда. Отработанные варианты префектуральных советов служат, в свою очередь, предметом обсуждения в региональных советах. Полученные здесь результаты еще не окончательные, хотя это и последний уровень обсуждения. Поскольку эта работа производится во всех районах независимо друг от друга, различия в уровнях минимальной заработной платы бывают иногда довольно значительными. В этом случае закон предусматривает процедуру упорядочения этих различий. Общенациональному совету дано право, исходя из фактических результатов, предложить до четырех окончательных уровней минимальной заработной платы для групп отраслей и районов. Здесь они вновь обсуждаются и, наконец, утверждаются в Министерстве труда².

Таким образом, роль закона состоит не в том, чтобы определить собственно уровень минимальной заработной платы, а установить порядок, процедуру такого определения теми, кто в этом заинтересован, т.е. профсоюзами и работодателями. Пе-

реговорный механизм в результате приводит к тому, что минимальная заработная плата в Японии в отличие от других стран не устанавливается в законодательном порядке сверху, а складывается под воздействием рыночных условий. Минимальный уровень заработной платы используется затем как основа для определения тарифных ставок, надбавок, премий, оплаты сверхурочных и других видов вознаграждения. Как уже отмечалось, все эти параметры оплаты труда в Японии являются предметом не столько коллективных соглашений, сколько правил о найме, относящихся к прерогативе работодателя.

Длительное время государство принимало мало участия в регулировании проблем рабочего времени, точно так же, как и в области заработной платы. На протяжении значительного периода после окончания Второй мировой войны Япония резко выделялась среди других капиталистических стран самой высокой продолжительностью рабочего времени. Ситуация постепенно меняется, однако по этому показателю в списке развитых стран Япония до сих пор все еще занимает одно из последних мест. В 1996 г., например, количество отработанного времени составило в Германии 1517 часов, во Франции — 1679, в Англии — 1929, в США — 1986, в Японии — 1993 часа. У японцев больше рабочих дней в году, чем у граждан других стран. Японские работники в 1996 г. были заняты 240 дней, американцы — 233 (1980 г.), англичане — 229 (1987 г.), французы — 228 (1984 г.), немцы (1989 г.) — 220 дней¹. Большая продолжительность рабочего времени в Японии в течение года является результатом взаимодействия целого ряда различных показателей, характеризующих положение дел в этой области. Тенденция отставания Японии от других стран с большей или меньшей последовательностью прослеживается по многим показателям такого рода: по продолжительности времени, отработываемого в стране каждый месяц, по продолжительности рабочей недели, рабочего дня, по количеству отработанных дней в месяц и неделю, по числу выходных дней и продолжительности ежегодного отпуска, по распространенности благоприятных режимов труда и отдыха и т.д.

Так, в настоящее время в Японии все еще достаточно велика продолжительность рабочей недели (особенно у мужчин), что хорошо видно при сравнении с другими странами. По данным МОТ за 1997 г., относящимся в среднем ко всей экономике, продолжительность рабочей недели в Японии была выше, чем в США на 2 часа, в Австралии — на 4, во Франции и в Германии — на 5 часов. Если в Японии мужчины в период между 1994—1997 гг. были заняты (в среднем по экономике) около 47 часов в неделю, то в Англии, например, — 44,1, а в Австралии — 40,9 часа (в обоих случаях — данные за 1994 г.)⁴.

Однако большая продолжительность рабочей недели не исчерпывает проблему высокой занятости японских работников. Серьезная проблема в области рабочего времени в Японии связана с предоставлением перерывов на отдых, включая выходные дни и ежегодные отпуска. Здесь Япония отстает практически от всех развитых стран. Особенно большой отрыв имеет место в ежегодных отпусках, которые на фоне высокой продолжительности рабочего времени в сравнении с другими странами выглядят особенно короткими.

Согласно Закону о трудовых стандартах, минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска здесь составляет всего 6 дней. Такой отпуск полагается работникам с минимальным, по закону, непрерывным трудовым стажем (недавно этот стаж был наконец сокращен с 1 года до полугода в связи с обострением ситуации на рынке труда и ростом безработицы). Отпуск увеличивается на 1 день за каждый очередной год стажа, но закон не требует от работодателя, чтобы он предоставлял отпуска продолжительностью свыше 20 дней в году, пусть непрерывный стаж работника будет сколь угодно большим. Вместе с тем работодателю позволено учитывать эти нормы закона в полной мере лишь в отношении тех работников, которые исправно посещают работу. Отсутствие на работе в течение 20% (или большей продолжительности) рабочего времени служит причиной для сокращения отпуска (вплоть до его лишения).

В результате по состоянию на 1998 г., средний японский работник имел оплачиваемый отпуск продолжительностью всего 11 дней в году, что в сравнении с наемными работниками других стран гораздо меньше. В Германии оплачиваемый отпуск составлял в среднем 29 дней, во Франции — 26, в Англии — 24, в США — 19 дней в году⁵.

В соответствии с законодательством перерывы на отдых на японских предприятиях могут и не вводиться. Если же это происходит по настоянию инспекционной службы Министерства труда, то в рабочее время они обычно не включаются и не оплачиваются, но при этом продолжительность пребывания персонала на рабочем месте соответственно увеличивается. В отношении работников, занятых на тяжелых и монотонных работах, также не предусмотрено никаких льгот. Они могут вводиться лишь по специальному требованию и, редко, под надзором инспекторов, в рамках так называемого административного права. Но по общему положению, распространенному в административном праве, все рекомендации властей носят сугубо необязательный характер и выполняются с большим трудом.

В области нормативного времени в Японии имеются и другие проблемы. Весьма распространенной чертой, характеризующей общую ситуацию в нормативном регулировании продолжительности рабочего времени в Японии, остаются многочисленные исключения из правил, относящихся к такому регулированию.

Как подчеркивает один из японских исследователей проблем рабочего времени Фудзимото Гакэси, «в Японии никогда не существовало четкого понятия о норме рабочего времени. Многочисленные допуски и исключения из “общего правила”, по существу, сводят к нулю самую возможность действия этого правила»⁶. Этому способствуют и несовершенная система контроля над исполнением закона, и распространенная практика уже упоминавшегося административного права, которое иногда трудно отличить от привилегий государственных ведомств и бюрократии.

Если суммировать только названные проблемы в области рабочего времени, то становится ясно, что Япония все еще не соответствует многим важным требованиям МОТ о нормах труда, изложенным в ее конвенциях и рекомендациях. Более того, в ряде случаев Япония нарушает и Декларацию о правах человека, в частности пункт 19, который касается прав человека на полноценный отдых. Будучи уже признанной второй державой в мире, в 1970 г. Япония голосовала против принятия Конвенции МОТ об оплачиваемом отпуске, чем вызвала последовавшее многолетнее обвинение ее в использовании фактора рабочего времени в качестве одного из недобросовестных методов конкурентной борьбы на международных рынках.

Когда к началу 60-х годов одной из самых значительных проблем Японии в области рабочего времени стала его большая продолжительность, в основных промышленно развитых странах начался как раз обратный процесс: продолжительность рабочего времени там начала снижаться. На фоне быстрых темпов экономического роста, повышения уровня прибыльности бизнеса и его конкурентоспособности на мировых рынках высокая продолжительность рабочего времени в Японии выглядела все более контрастно.

Было очевидно, что назрела необходимость внесения изменений в закон об использовании рабочего времени. Даже если оставить в стороне международно-политический аспект проблемы, то общественное мнение в самой Японии уже тогда начало осознавать тот факт, что подобная продолжительность рабочего времени в сравнении с экономической мощью страны свидетельствовала об относительно низком уровне качества жизни японцев. Японские профсоюзы, объединяющие в своих рядах работников крупных предприятий, поставили на повестку дня вопрос о сокращении нормативного времени до 40 часов в неделю и о снижении сверхурочных переработок.

Послевоенная история государственного регулирования рабочего времени в Японии бедна событиями. Самые большие изменения в этой области произошли сразу после войны, когда

благодаря принятию в 1947 г. Закона о трудовых стандартах продолжительность рабочего времени в Японии по сравнению с довоенным периодом резко сократилась. Тогда этот закон ограничил рабочий день 8 часами, а рабочую неделю — 48 часами и обязал работодателей предоставлять своему персоналу один выходной день в неделю.

Однако в течение последующих 40 лет Закон о трудовых стандартах в этой части не пересматривался, и положение в области регулирования рабочего времени вновь стало меняться лишь в 1987 г., когда был принят целый ряд поправок, значительным образом дополняющих этот закон. С принятием этих поправок связаны также решения японского правительства от 1993 г., которые оказали большое влияние на современную ситуацию в области рабочего времени.

В настоящее время общая динамика продолжительности рабочего времени в Японии характеризуется ее снижением. За период с 1970 по 1996 г. продолжительность рабочей недели в стране снизилась почти на 4 часа и составила 43 часа 30 минут в среднем по стране и 40 часов 45 минут на предприятиях с числом занятых более 30 человек.

Все более заметное распространение, особенно во второй половине 90-х годов, получает 40-часовая рабочая неделя. С 1993 г. она принята в качестве законодательной нормы для частных предприятий с числом занятых более 300 человек (за исключением транспортных предприятий, а также относящихся к горнодобывающей, лесозаготовительной и к некоторым другим отраслям экономики). Кроме того, этой системой охватываются все государственные организации независимо от их размеров.

С 1997 г. к этой системе подключаются предприятия всех остальных отраслей и размеров. Исключение составляют мельчайшие (с числом занятых менее 10 человек) торговые и увеселительные заведения, а также учреждения, относящиеся к сфере здравоохранения. Этой последней группе предприятий, как и прежде, позволено работать в режиме 44- и даже 46-часовой рабочей недели⁷.

К концу XX столетия 40-часовая рабочая неделя была распространена более чем в половине компаний страны с числом занятых свыше 30 человек, и ею были охвачены 80% персонала этих компаний (против 3,3 и 14,6% соответственно в 1970 г.) (см. табл. 3).

Таблица 3

Средняя продолжительность рабочей недели, степень распространённости 40-часовой и пятидневной рабочей недели в Японии в 1970—1996 гг.

Год	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
Среднее количество фактически отработанного нормативного времени. часов в неделю							
В одной компании	44:41	44:48	44:35	44:27	43:19	41:04	40:45
Одним работником	44:09	42:05	41:58	41:45	40:47	39:25	39:18
Степень распространённости рабочей недели продолжительностью 40 часов и меньше, %							
Среди компаний	3,3	13,6	14,8	15,8	18,6	46,3	53,1
Среди работников	14,6	41,7	45,8	48,0	58,7	76,7	79,6
Степень распространённости пятидневной рабочей недели. %							
Среди компаний	0,4	4,6	5,4	6,1	11,5	26,0	28,5
Среди работников	4,5	21,4	23,0	27,1	39,2	57,8	59,3

Источники: Fujimoto Takeshi. Today's Working Time Problem in Japan. — Journal of Science of Labour. Vol. 64. № 3 (Part II). 1988. с. 3; Родо гокэй ёран. 1998. с. 126—129.

Пятидневная рабочая неделя в Японии распространена в меньшей степени, чем 40-часовая система. Но и эта система в 1996 г. уже охватывала 28,5% предприятий с числом занятых более 30 человек и 59,3% персонала этих предприятий (против 0,4 и 4,5% соответственно в 1970 г.).

Пользуясь возможностями, которые предоставляет законодательство, японские фирмы крайне осторожно подходят как к вопросу о введении пятидневной недели, так и к сокращению рабочего дня. Вместе с тем уже вполне отчетливо прослеживается закономерность, в соответствии с которой японские компании предпочитают сокращать не столько количество рабочих дней в неделю, сколько продолжительность самого рабочего дня. К концу XX века в подавляющей части японских компаний, по крайней мере с числом занятых более 30 человек, продолжительность рабочего дня составляла в среднем 8 часов или менее. В 1996 г. доля таких компаний составляла 83,8%. При этом за период с 1980 по 1996 г. доля компаний со средней продолжительностью рабочего дня от 7 до 8 часов увеличилась с 32,3 до 44,4%⁸.

Однако дифференциация предприятий в зависимости от их размера и отраслей в области рабочего времени в Японии очень велика, точно так же, как и в области заработной платы. Если более крупные компании часто самостоятельно идут по пути сокращения рабочего времени, то о мелких и средних компаниях, занятых в сфере обслуживания, этого сказать нельзя.

С 1994 г. в стране действует государственная программа по стимулированию сокращения рабочего времени, предназначенная специально для мелких и средних предприятий. Ее действие ограничено сроками проведения комплекса мероприятий по законодательному введению в Японии 40-часовой рабочей недели. В соответствии с этой программой всем предприятиям с числом занятых менее 300 человек оказывается финансовая поддержка при сокращении рабочей недели раньше тех сроков, которые были предложены в 1993 г. в поправках к Закону о трудовых стандартах. Размеры финансовой поддержки (от 250 тыс. до почти 4 млн. иен одновременно) зависят от размера предприятия и от объемов производимых им сокращений рабочего времени по сравнению с обязательствами, предусмотренными законом (см. табл. 4).

При том, что в целом продолжительность рабочего времени в Японии имеет тенденцию к снижению, по отдельным

периодам его динамика остается, как и прежде, крайне неравномерной. Это имеет глубокие социально-экономические причины и тесно связано со спецификой структуры рабочего времени в этой стране.

Таблица 4

**Размеры государственной финансовой помощи
мелким и средним предприятиям по сокращению
продолжительности рабочей недели,**

млн. иен

Объем досрочного сокращения рабочей недели	Предприятия с числом занятых, чел.		
	1—30	31—100	101—300
от 1 до 2 часов	0,25	0,75	1,50
от 2 до 3 часов	0,50	1,50	3,00
свыше 3 часов или введение 40-часовой рабочей недели	0,75	2,00	3,75

Источник: Нихон-но родо сэйсаку (Трудовая политика Японии). 1996. с. 184.

В структуре рабочего времени в Японии выделяется доля сверхурочного времени. Это один из самых существенных факторов, определяющих в целом как большую продолжительность рабочего времени в стране, так и ее колебания по отдельным периодам. Рост продолжительности сверхурочного времени ведет к росту общей продолжительности рабочего времени, и, наоборот, его падение вызывает снижение и общего количества отработанных часов (см. табл. 5).

По Закону о трудовых стандартах (ст. 36), продолжительность сверхурочного времени для взрослых мужчин в Японии практически не ограничена. Количество сверхурочного времени для женщин лимитируется, но и здесь допуски весьма внушительные, особенно после введения в 1985 г. Закона о равных возможностях полов в труде, который изменил положение женщин в этой области в худшую сторону.

Таблица 5

**Количество отработанного времени в Японии
в 1950—2000 гг. (обрабатывающая промышленность,
предприятия свыше 30 человек, на 1 чел./мес.)**

Годы	Общее количество отработанного времени		Количество нормативного времени		Количество сверхурочного времени	
	часов	%	часов	%	часов	%
1950	186,5	100,0	173,1	92,8	13,4	7,2
1955	198,0	100,0	179,7	90,8	18,3	9,2
1960	207,0	100,0	182,0	87,9	25,0	12,1
1965	191,8	100,0	175,1	91,3	16,7	8,7
1970	187,4	100,0	168,4	89,9	19,0	10,1
1975	167,8	100,0	158,7	94,6	9,1	5,4
1980	178,2	100,0	161,8	90,8	16,4	9,2
1985	179,7	100,0	161,3	89,7	18,5	10,3
1990	176,6	100,0	156,9	88,9	19,7	11,1
1995	163,9	100,0	150,6	91,9	13,3	8,1
1996	165,8	100,0	152,6	92,1	13,2	7,9
1997	165,0	100,0	150,8	91,4	14,2	8,6
1998	162,0	100,0	147,8	92,6	12,0	7,4
1999	161,6	100,0	149,3	92,4	12,3	7,6
2000*	163,4	100,0	149,7	91,6	13,7	8,4

Источники: Родо кагаку, 1988. т. 64, № 3, с. 2;

Гоё кэйдзай токэй гэнпо, 1997, № 12, с. 13;

Гоё кэйдзай токэй гэнпо, 2001, № 3, с. 21.

* Данные за первые 11 месяцев.

До 1985 г. допустимая продолжительность сверхурочного времени для женщин могла достигать 2 часов в день, 6 часов в неделю и 150 часов в год. После введения Закона о равных возможностях и этот (также весьма высокий по международным стандартам) лимит в отношении работниц, занятых в непромышленных секторах экономики, был повышен до 12 часов в неделю и до 300 часов в год. Женщины, занимающие ответственные посты и имеющие профессии категории «специалистов», были приравнены к мужчинам, и пределы сверхурочного времени для них и вовсе были сняты. На этот факт как на беспрецедентный политический провал в борьбе за улучшение положения женщин в области труда не перестают указывать специалисты, поскольку эффект, достигнутый

в результате принятия этого закона, оказался во многих отношениях обратным тем задачам, которые ставились в процессе его обсуждения.

По существу, в настоящее время Закон о трудовых стандартах предоставляет работодателю полную свободу действий, и при желании тот имеет возможность регулировать продолжительность сверхурочного времени самостоятельно. Единственное условие, которое выдвигается при этом со стороны закона, состоит в требовании согласовывать этот вопрос с профсоюзом и фиксировать принятое решение в письменном тексте коллективного договора.

Это привело к тому, что продолжительность сверхурочного времени в стране стала быстро расти уже с начала 50-х годов, вызывая и общий рост рабочего времени. Развитию этой тенденции в то время способствовал также низкий уровень доходов населения. В структуре доходов от найма заработок от переработки нормативного времени быстро превратился в постоянную и весьма необходимую надбавку.

Наиболее значительный рост сверхурочной и, соответственно, общей продолжительности рабочего времени был достигнут в 60-е годы, относящиеся к периоду быстрых темпов экономического развития страны. В 1960 г. доля сверхурочного времени составила в общей продолжительности рабочего времени 25%. Самые низкие показатели (5,4%) отмечались в период самой глубокой депрессии 1973—1975 гг., вызванной нефтяным «шоком». Ниже этого уровня доля сверхурочного времени в общем фонде отработанных часов в Японии за весь послевоенный период не падала. По данным Фудзимото Такэси, в других странах эти показатели составляли минимально 2—3% (в Италии и Франции) и максимально 7—7,5% (в Англии)⁹.

Однако и эти высокие показатели, характеризующие продолжительность сверхурочного времени в Японии, занижены. Намеренное занижение фирмами продолжительности сверхурочного времени в сведениях, направляемых в службу государственного статистического учета, — дело вполне обычное, и это напрямую связано с установившейся там практикой его

недооплаты. Очень часто работодатели, заручившись согласием своего профсоюза, как того требует закон, заранее устанавливают максимальный предел сверхурочных, которые они намерены оплатить. Свыше этого предела фактически отработанное время как сверхурочное не учитывается и как такое не оплачивается. Само собой разумеется, что, несмотря на распространенную практику, никак не учитывается и то время, которое японские служащие тратят на работу, выполняемую после окончания рабочего дня дома.

Оплата сверхурочного времени в соответствии с законом производится по повышенным тарифам на основе так называемого базового заработка (т.е. без учета разнообразных надбавок). До 1994 г. Закон о трудовых стандартах предписывал такое повышение тарифа как минимум на 25%. Эта норма предусматривалась в отношении любых сверхурочных работ, включая и выходные дни. С апреля 1994 г. работа в выходные дни оплачивается на 35% выше по сравнению с нормами расчета базового заработка.

Критика государственной политики в области оплаты сверхурочного времени со стороны профсоюзных деятелей, представителей научных кругов и общественности была сосредоточена на нескольких фактах. Систематически указывалось на то обстоятельство, что в области регулирования оплаты сверхурочного времени Япония значительно отстает от других стран. Даже те минимальные нормы оплаты сверхурочных, которые были предусмотрены законом, в практике японских фирм фактически превратились в предельные. Мало того, если в структуре заработной платы доля оплаты сверхурочных превышала долю тарифных надбавок, это служило в глазах менеджмента очень сильным аргументом в переговорах с профсоюзом в пользу установления соответствующих максимальных пределов сверхурочного времени, подлежащего оплате. Если все-таки и этого не удавалось сделать в переговорах с профсоюзом, то в ход шли разнообразные уловки для маскировки и сокрытия фактов переработки нормативного времени. Надежды профсоюзов на пересмотр законодательных норм оплаты

сверхурочного времени связывались также с появлением у фирм стимула сокращать это время.

Было ясно, что когда в условиях слабости пофирменных профсоюзов вопросы практического использования законодательных норм о рабочем времени решались не с помощью коллективных соглашений, а на основе правил о найме самими предпринимателями, главное слово в вопросе об изменении существующего положения вещей должно было быть за государством. Однако оно проявляло пассивность и явно стремилось оттянуть момент принятия радикальных решений в области регулирования проблем рабочего времени. Правительство стремилось прежде всего к тому, чтобы поддерживать работодателей и дать возможность экспортным отраслям как можно дольше использовать фактор рабочего времени в качестве резерва их конкурентоспособности.

В течение 40 лет после принятия Закон о трудовых стандартах в той части, которая касалась вопросов рабочего времени, не пересматривался вообще. Под давлением предпринимательских кругов правительство отделялось попытками сократить продолжительность рабочего времени с помощью инструкций в рамках административного права, которые на поверку никакого ощутимого эффекта не давали.

Нельзя сказать, чтобы власти вообще бездействовали. Определенное воздействие японское правительство пыталось оказать на сферу мелкого бизнеса, стараясь заставить его ввести, по крайней мере, регулярные выходные дни. Однако и здесь государство далеко не всегда применяло закон в полную силу. Поскольку от мелкого предпринимательства в Японии традиционно зависит немалая часть экономики и рабочей силы, японское государство проводит по отношению к нему в целом падающую, протекционистскую политику. В результате в сфере мелкого бизнеса система предоставления еженедельных выходных дней распространялась довольно медленно — сначала в крупных городах, а затем и в провинции. При этом первые же признаки того, что эта система стала вытеснять прежнюю практику одного выходного дня в месяц, государство спешит

объявить своим большим успехом в области регулирования рабочего времени.

Настоящее оживление началось в связи с разработкой в 80-х годах Административной реформы. Вопрос о рабочем времени в этот период рассматривался как часть более общей проблемы совершенствования трудовых стандартов в условиях предстоявших либеральных преобразований в стране, однако он занял, пожалуй, самое значительное место среди других аспектов этой проблемы.

Процесс обсуждения этого вопроса заинтересованными сторонами и его результаты представляют большой интерес с нескольких позиций.

Безусловно, характер принятых политических решений с учетом того, что в течение длительного времени в этой области не было вообще никаких подвижек, имеет самостоятельное значение. Интерес представляет и сам процесс нахождения решения по данному вопросу как случай, демонстрирующий действие механизма формирования трудовой политики в Японии. Однако наиболее значительный момент, характеризующий прохождение поправок в Закон о трудовых стандартах, связан со встроенностью проблемы регулирования рабочего времени в более широкий социально-экономический и политический контекст японской действительности.

В 1982 г. в качестве неформального консультативного органа при министре труда была образована исследовательская группа по изучению проблем трудовых стандартов. При ней по отдельным направлениям трудовых норм начали работать несколько специальных комитетов, в состав которых входили ученые и практики, специализирующиеся в соответствующей области трудового права. В середине 1984 г. комитет по рабочему времени составил доклад с предложениями относительно изменений в законе, суть которых сводилась к сокращению рабочей недели до 45 часов, при том что рабочий день может быть увеличен до 9 часов. Комитет предлагал также Министерству труда полностью дерегулировать свою политику в области рабочего времени и разрешить работодателям самосто-

ательно «гибко решать этот вопрос», если те пойдут на резкое сокращение его нормативной продолжительности, вплоть до 40 часов в неделю.

В подготовке и обсуждении доклада приняли участие несколько крупных профсоюзных объединений, включая 5 общенациональных, а также ряд предпринимательских организаций, в том числе одна из самых мощных — Никкэйрэн. Но когда доклад был готов и представлен министру и затем в Центральную комиссию по трудовым стандартам, эти предложения столкнулись с оппозицией от обеих сторон сразу.

С одной стороны, профсоюзы требовали безоговорочного введения 40-часовой рабочей недели и 8-часового рабочего дня и критиковали авторов доклада за нерешительность и непоследовательность в формулировании более смелого варианта решения. С другой стороны, Никкэйрэн подвергала критике эти предложения с прямо противоположных позиций, выдвигая требование о том, чтобы вопрос о продолжительности рабочего времени оставался прерогативой исключительно коллективного соглашения между работодателем и профсоюзом. Государство при этом рассматривалось как совершенно ненужный посредник¹⁰. В отстаивании своей позиции против внесения каких-либо изменений в законодательство о рабочем времени предприниматели прибегали к известным аргументам, сводившимся к значению фактора рабочего времени для экономического развития страны.

Обращение к аргументам в духе «защиты национальной экономики» укладывается в обычную линию поведения представителей бизнеса, которой они придерживаются каждый раз, когда речь заходит об угрозе сокращения продолжительности рабочего времени.

Сейчас, однако, такая стратегия не сработала. Не был принят во внимание даже самый действенный, как казалось, в сложившейся ситуации довод, который касался необходимости сокращения централизованных расходов и перехода на рыночные механизмы управления рабочим временем в условиях проведения либерального курса на Административную реформу.

На исход борьбы за изменение Закона о трудовых стандартах в области рабочего времени большое влияние оказали внешнеэкономические и политические факторы. Быстрый рост сальдо внешнеэкономического торгового баланса Японии в середине 70 — начале 80-х годов сопровождался давлением со стороны международной общественности и правительств других стран. Они обвиняли Японию в протекционизме по отношению к собственным предпринимателям и поощрении их в использовании фактора рабочего времени в качестве недобросовестного источника сверхвысоких прибылей¹¹. Поэтому к вопросу об изменении государственной политики в области рабочего времени в Японии стало проявлять внимание Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП).

В свою очередь, Министерство труда испытывало все больший натиск со стороны МОТ, которая из-за высоких норм рабочего времени, зафиксированных в национальном законодательстве, отказывалась признать трудовую политику Японии соответствующей международным требованиям. Сформировать политическую коалицию с МВТП для Министерства труда было, несомненно, очень выгодно, поскольку это повышало уровень рассматриваемого вопроса с «локального» до «центрального» и выводило этот вопрос в область «высокой» политики. Такой путь обычно заканчивался успехом, так было и на этот раз.

Несмотря на оппозицию со стороны Никкэйрэн и поддержку последней со стороны правого крыла правящей ЛДП, Министерство труда вышло в правительство со своим предложением о сокращении рабочего времени в законодательном порядке как о новом политическом курсе и добилось успеха. В начале 1985 г. по инициативе министра труда состоялись сначала совместные слушания по проблеме рабочего времени, а затем и официальная встреча двух министров — Министерства труда и МВТП. В результате в 1987 г. появились наконец решения о повсеместном введении в Японии к концу 1997 г. 40-часовой рабочей недели и об изменениях в оплате сверхурочного времени. Однако при этом важно подчеркнуть, что

порядок регулирования продолжительности сверхурочного времени остался прежним.

90-е годы оказались особым периодом для политики в области рабочего времени. Как всегда в периоды депрессии, в первую очередь был включен механизм антикризисного регулирования занятости, функционирующий на основе снижения рабочего времени. Надежды на получение относительно быстрого эффекта от его действия на этот раз, однако, не оправдались. Как показывают данные таблицы 5, снижение продолжительности рабочего времени продолжалось и в течение второй половины 90-х годов. Массовые увольнения персонала стали неизбежны, и, начиная с этого времени, уровень безработицы неуклонно растет. В 1995 г. этот уровень впервые превысил 3%, а в 1999 г. достиг 4,7%. Несмотря на то что в 2000 г. появились сообщения о некоторой стабилизации экономической ситуации, о чем на первый взгляд свидетельствовали и данные о росте продолжительности рабочего времени, рост безработицы не прекратился и к началу 2002 г. По подсчетам за первые 11 месяцев 2001 г., уровень безработицы в Японии составил 4,8-5%¹².

Похоже, что ситуация в стране качественно изменилась. Рост продолжительности рабочего времени происходит в настоящее время при снижающейся доле занятого населения, что ведет к интенсификации труда работающих контингентов. Согласно данным, опубликованным в 2000 г. Министерством общественного управления, внутренних дел, почт и телекоммуникаций, в стране растет доля лиц, занятых в течение более 60 часов в неделю, при этом такое положение характерно не столько для мелких предприятий, как прежде, сколько для крупного бизнеса. По сравнению с предыдущим годом именно на предприятиях с числом занятых более 500 человек рост этой доли (на 10—12%) был особенно значительным¹³.

Государство пытается ставить под свой контроль факты заключения коллективных договоров между профсоюзами и работодателями относительно продолжительности рабочего времени, и даже финансировать расходы по подготовке этого

процесса. Так, в 2001 г. в нескольких отраслях промышленности Японии (в автомобильной, электротехнической и химической) ассоциации профсоюзов и ассоциации предпринимателей заключили между собой договоры, регламентирующие сверхурочный труд и работу в ночное время. В их подготовке активное участие приняло Министерство труда и социального обеспечения, взяв на себя расходы по сбору необходимой информации¹⁴.

Большой проблемой остается получение от фирм для государственного статистического учета достоверной информации относительно фактически отработанного рабочего времени, особенно сверхурочного, скрывая размеры которого фирмы скрывают и масштабы недовыплаченной заработной платы.

Пытаясь решить эту проблему, Министерство труда и социального обеспечения предложило в 2001 г. ввести в практику новую систему учета рабочего времени в компаниях. Ее суть состоит в саморегистрации персоналом фирм фактически отработанного, но не оплаченного сверхурочного времени. Время начала и окончания работы должно фиксироваться понятным для персонала способом. Работодатель может по своему усмотрению выбирать этот способ, но при этом он должен соблюдать определенные технические параметры системы, как-то: наличие регистрационных карточек (включая электронные), доступ персонала к средствам регистрации, исправность работы этих средств и т.д.

Рекомендуя провести подготовительную работу с персоналом и объяснить ему особенности системы саморегистрации, власти особо предупреждают работодателя о том, чтобы он не принуждал работников к указанию неверных сведений и к сокрытию нежелательных, с его точки зрения, фактов. Он также должен исключить возможность действия каких-либо мотивов, мешающих персоналу указывать достоверные сведения о фактически отработанном времени. Такое предупреждение отнюдь не лишне ввиду особенностей существующей в японских фирмах системы оплаты сверхурочного времени, которые позволяют им экономить расходы на рабочую силу. Действие

этой системы вполне может спровоцировать работодателей к принуждению персонала скрывать фактическое положение вещей в компании.

Документы о регистрации рабочего времени должны сохраняться и быть доступными для инспекционных служб в течение трех лет. Обязанности по соблюдению настоящих правил, а также по совершенствованию системы учета и решению проблем рабочего времени возлагаются на отделы кадров. Им также рекомендуется использовать в этих целях возможности существующей на предприятиях системы взаимных (менеджмента и профсоюза) консультаций и, в частности, организуемых в рамках этих систем комитетов по рабочему времени.

Однако специалисты подвергают сомнению эффективность вводимой системы регистрации рабочего времени¹⁵. Во-первых, указывается на то, что работодатели стимулируются к обеспечению условий для функционирования этой системы исключительно мерами административного права, которое само бывает действенным лишь при жестком контроле над фирмами. В данном случае в осуществлении этого контроля заинтересовано не столько государство, сколько профсоюзы, которые с учетом особенностей их организации в Японии вряд ли готовы к такому контролю. Кроме того, на подавляющем числе мелких предприятий непосредственное участие профсоюзов в этом процессе невозможно просто из-за их отсутствия. Тщательность государственного контроля во многом зависит от инспекционной системы, мощность которой, как указывалось, недостаточна.

Область регулирования рабочего времени в Японии остро нуждается в дальнейшем совершенствовании трудового законодательства. Однако это теснейшим образом связано со многими глубинными социально-экономическими процессами в стране: с процессом формирования стоимости рабочей силы, прибыльностью бизнеса, конкурентоспособностью японских товаров на мировых рынках, со структурой внешней торговли страны, с ролью рабочего времени в регулировании циклических колебаний экономики и, наконец, со стабильностью всего

японского общества. При этом в разные периоды экономического развития страны роль фактора рабочего времени весьма различна и неоднозначна. Затрагивая исторически сложившуюся систему трудовых отношений и практику внутрифирменного управления, эта роль не может быть изменена одномоментно и без их глубокой и комплексной трансформации.

Во всяком случае, до тех пор, пока эта область будет органическим образом встроена в антикризисный экономический механизм, вопрос о ее совершенствовании вряд ли будет решаться исключительно в рамках трудовой политики государства и потребует своего вовлечения в более широкий политический контекст.

¹ Г'ёсэй кидзё дзю (Схемы государственных структур управления).

² Labor Unions and Labor Management Relations.

³ Родо токэй ёран. 1998.

⁴ Bulletin of Labour Statistics, 1997, v. 2.

⁵ Родо токэй ёран. 1998.

⁶ Fujimoto Takeshi. Today's Working Time Problem in Japan. с. 6.

⁷ Нихон-но родо сэйсаку (Трудовая политика в Японии). 1996.

⁸ Родо токэй ёран. 1998.

⁹ Fujimoto Takeshi. Указ. соч., с. 14.

¹⁰ Хирага Тосиюки. Кайсэй родо кидзюн хо (О пересмотре Закона о трудовых стандартах).

¹¹ Никкэй симбун. 1985. 7. 8 августа.

¹² Тоё кэйдзай токэй гэнпо. 2001. № 3. с. 21.

¹³ Increase in Long Working Hours and the Management of Working Hours.

¹⁴ Labor and Management Lay Down Voluntary Guidelines for night Work.

¹⁵ Increase in Long Working Hours and the Management of Working Hours.

Глава IV

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЗАНЯТОСТИ

1. Содержание и тенденции развития политики занятости

Провозглашенное в конституции Японии (ст. 27, §1) право всех граждан на труд интерпретируется учеными как двуединство обязательств государства перед ними. Во-первых, путем регулирования отношений на рынке труда государство должно обеспечивать гражданам условия для их трудоустройства. Во-вторых, оно обязано гарантировать существование тем, кто, желая трудиться, по разным причинам не имеет возможности делать этого и не может самостоятельно обеспечить себя за счет собственного труда. В соответствии с этими обязательствами в Японии разрабатываются основы законодательства, регулирующего рынок труда и определяющего принципы организации той системы, которая обеспечивает осуществление государственной политики занятости¹.

Для выполнения государством конституционных обязательств японская правовая система располагает в настоящее время достаточно развитой законодательной базой. Прежде всего, это принятые в 1947 г. Закон о страховании по безработице и Закон об обеспечении занятости, первый из которых определил порядок и нормы обеспечения безработных, а второй установил организационные основы государственной системы трудоустройства. Таким образом, первую попытку решить обе задачи, поставленные конституцией, государство

сделало сразу после войны, и в стране, остро нуждавшейся в мерах по компенсации массовой безработицы, были созданы соответствующие государственные институты.

После появления в 1966 г. Закона о мерах по обеспечению занятости, провозгласившего общие принципы государственного регулирования рынка труда, Япония вступила в фазу активного формирования политики занятости, что, в свою очередь, потребовало дальнейшего развития законодательной базы, обеспечивающей осуществление такой политики. В последующие годы был принят целый ряд соответствующих законов, предназначенных для решения как насущных, краткосрочных проблем, так и перспективных, долгосрочных задач области занятости японского населения.

К таким законам следует в первую очередь отнести (в порядке времени принятия) Закон по стимулированию занятости инвалидов от 1960 г., Закон по стимулированию развития профессиональных способностей от 1969 г., Закон о занятости лиц старших возрастов от 1971 г. (существенно дополнен в 1994 г.), Закон о страховании занятости от 1974 г., Закон о равных возможностях полов в области занятости от 1985 г., Закон о перенайме рабочей силы от 1985 г. (существенно дополнен в 1999 г.), Закон об отпуске по уходу за ребенком от 1991 г., а также многие другие².

В мировой практике сложились две концепции формирования политики занятости, которые принципиально различаются между собой в зависимости от того, каким образом и в каком соотношении эта политика пытается решить проблемы безработицы и трудоустройства населения. Согласно одному из подходов, государство должно исходить из идеи отделенности активной (занятой) и пассивной (безработной) частей рабочей силы друг от друга. В такой модели между сферой действия государства и рынком труда проведена четкая, по существу непроницаемая, граница. Основной функцией государственной системы является обеспечение существования пассивной части рабочей силы. Закон используется как механизм по установлению сроков и норм поддержания существования безра-

ботных. Государство, таким образом, выводится из рыночных отношений, и его роль сводится исключительно к защите рабочей силы в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Решать проблему своей занятости население должно собственными силами без помощи государства. Самое большее, на что идет государство в рамках этой модели, это использование труда безработных на общественных работах. Поскольку цель государства сводится исключительно к оказанию помощи безработным, а не к решению проблемы их занятости, такая модель политики занятости называется «пассивной».

В «активной» модели роль государства меняется. Оно внедряется в область рыночных отношений в качестве активно действующего посредника между работодателем и безработным, который рассматривается уже не только в качестве объекта защиты, но и как носитель рабочей силы и потенциальный субъект рынка труда. В этом случае государство стремится также и к реабилитации безработных на рынке труда, к восстановлению его утраченной рыночной цены. К социальному страхованию прибавляется функция по управлению рынком труда.

Смена модели политики занятости на «активную» предполагает, что государство идет на целый ряд важнейших действий. Прежде всего, такая политика должна проводиться вместе и в рамках более широкой экономической политики государства, что вовсе не обязательно при «пассивной» модели. Принципиальное отличие одной модели от другой заключается и в характере их влияния на рынок труда. Если «активная» политика ведет к повышению мобильности рабочей силы, в том числе профессионально-квалификационной и географической, то «пассивная» — на рынке труда в этом смысле ничего не меняет.

По существу, только со сменой модели на «активную» комплекс мер по решению проблемы безработицы превращается в политику занятости, т.е. по-настоящему в трудовую политику государства. «Пассивная» модель является лишь страхованием по безработице в собственном виде и, таким образом, не выходит за рамки политики социального обеспечения (наряду с

такими ее направлениями, как пенсионное обеспечение, страхование по временной нетрудоспособности и другие).

В настоящее время «активная» и «пассивная» модели в чистом виде встречаются уже редко, хотя бы потому, что организация системы страхования по безработице («пассивная» модель) нуждается в процессе своего функционирования в механизмах, побуждающих безработных к поискам работы. Практически везде эти системы включают в себя биржи труда, что является элементом скорее «активной» политики занятости. Поэтому вопрос о характере политики государства по решению проблемы безработицы всегда есть вопрос о соотношении «активной» и «пассивной» частей этой политики, притом что ее результирующее направление в конечном счете зависит от качественной стороны этого соотношения.

Если службы занятости (биржи труда) существуют как орган регистрации потоков безработных и следят за соблюдением сроков выплаты пособий по безработице, то налицо «пассивный» подход. Если эти службы играют роль в изменении характеристик рынка труда (повышение квалификации рабочей силы, изменение ее профессионального состава и т.д.), то политика склоняется к «активному» варианту. Таким образом, одного лишь факта существования служб занятости для решения проблем безработицы в духе «активной» государственной политики занятости бывает недостаточно. Кроме того, государство должно непосредственно воздействовать и на другого субъекта рынка труда — на работодателя, стимулируя его к созданию рабочих мест, переподготовке персонала, воздержанию от увольнений.

Итак, политика занятости в собственном виде — это политика, изначально связанная с решением одной из серьезнейших проблем рыночной экономики — проблемы безработицы мерами активного воздействия государства на рынок труда. Исходя из этого определения и учитывая все вышеизложенное, следует признать, что политика занятости в собственном виде начала формироваться в Японии далеко не сразу. Довольно долго проблема безработицы в Японии решалась ситуатив-

но, на началах чрезвычайности, как экстраординарная проблема. Так было в период послевоенной разрухи, когда в качестве соответствующего механизма использовались так называемые Проекты чрезвычайной помощи безработным. Даже в период начавшейся структурной перестройки, когда был уже введен в действие Закон о страховании по безработице, вопросы массовых увольнений с предприятий угольной промышленности регулировались не с его помощью, а на основе специально принятого для этого случая в 1959 г. закона, имевшего частный характер. Это не делало различий между безработицей, имевшей структурный характер, и, например, увольнениями персонала из военных гарнизонов США, которые как временная проблема регулировались на основе соответствующего временного закона, принятого в связи с окончанием срока оккупации.

Закон о страховании по безработице вначале был предназначен исключительно для регулирования вопросов, связанных с предоставлением пособий безработным, которые должны были обеспечивать им доход для существования и поддерживать их усилия по трудоустройству. Несмотря на то что меры по осуществлению этой политики вменялись в функции Министерства труда, ее следует квалифицировать как общесоциальную, но пока не как собственно трудовую политику государства.

В рамках этой политики меры по борьбе с безработицей принимались *post factum*, задним числом, или по факту свершившихся событий в расчете на балансирование рынка труда в лучшем случае путем адаптации предложения к спросу. При этом попыток влиять на характер и структуру самого спроса не делалось совсем. Более того, и самое страхование по безработице в своем более или менее системном виде с отрегулированным механизмом порядка увольнения персонала начинает вырисовываться лишь к середине 60-х годов, когда уже обострялась новая проблема периода высоких темпов роста прямо противоположного свойства — проблема нехватки рабочей силы, стимулировавшая переход к планированию трудовой политики.

И развитие системы страхования по безработице, и переход к «активной» модели политики занятости сдерживались распространением практики пожизненного найма в условиях быстрых темпов экономического роста. Снижение уровня безработицы, постепенное выявление социальных возможностей системы управления персоналом в японских фирмах не ставили перед государством в острой форме вопрос о решении проблемы занятости населения. С одной стороны, система пожизненного найма способствовала предотвращению массовой безработицы, а с другой — и небывалый экономический бум вызывал постоянный рост спроса на рабочую силу, особенно на молодежь.

Однако нехватка кадров постепенно стала высвечивать с иной стороны те же проблемы трудовых ресурсов, которые были свойственны периоду острой безработицы. Это — проблемы структурного несоответствия рынка труда потребностям производства. Вставал вопрос о необходимости комплексного подхода к решению проблем, связанных с рынком труда. Принятие Закона о мерах по обеспечению занятости обозначило этот важный рубеж в трудовой политике японского государства³. В этом законе впервые было заявлено о переходе к координации друг с другом различных государственных мероприятий, направленных на достижение полной занятости населения, и к их увязке с системой управления кадрами в японских фирмах. За этим законом последовал долгосрочный Основной план занятости, который был принят в марте 1967 г. почти одновременно (что примечательно) с Планом экономического и социального развития страны и продолжал развивать идею открытия рынка труда.

Нехватка молодежи и рост расходов на ее обучение заставляли крупные компании обращаться к новому для себя источнику трудовых ресурсов — к открытому рынку — и принимать на работу персонал не со школьной скамьи, а в середине их служебной карьеры (так называемых *тьюто саё*), что, в свою очередь, нарушало логику пожизненного найма. Нехватка кадров, вызывая сбои в традиционной системе управления, вы-

нуждала государство предпринимать действия, учитывающие изменения в ней и создающие больший простор для развития рыночных механизмов в области труда.

В преамбуле к Закону о мерах по обеспечению занятости содержится заявление о том, что необходим «отказ от таких видов практики в области занятости, которые создают препятствия работникам по эффективному применению своих способностей»⁴. В комментарии к этому закону, вышедшему одновременно с ним под названием «Формирование современного рынка труда», сказано, что для достижения этого «важно, чтобы современный рынок труда, основанный на признании уровня образования и трудового стажа, был замснен на современную систему, базирующуюся на способностях и квалификации рабочей силы»⁵.

В Основном плане занятости по поводу формирования новой системы управления трудом, которая основывалась бы на законах рынка, указывалось и на роль государства, а также подчеркивалось значение его сотрудничества с фирмами: «Практика найма и оплата труда, которая зависит от правильной оценки способностей работников, должна устанавливаться в результате отношений сотрудничества между государством и частными фирмами»⁶.

Таким образом, на первое место выдвигалась профессиональная подготовка, которая должна была бы привести к возникновению альтернативного источника квалифицированной рабочей силы для фирм, повысить мобильность труда и способствовать укреплению рыночных механизмов в системе управления трудом.

В 1969 г. был принят новый Закон по стимулированию развития профессиональных способностей, в котором формулировались принципы национальной политики в этой области. Среди различных средств развития профессиональных качеств рабочей силы закон особо выделял значение профессиональной подготовки и профессионального тестирования, а также определял роли всех сторон (органов власти, бизнеса и профсоюзов), заинтересованных в организации системы, объединяющей оба эти звена.

В первую очередь он возлагал ответственность на работодателей за обеспечение необходимой подготовки и оказание работникам соответствующей помощи. В то же время правительству и местным администрациям вменялось в обязанность поддерживать работодателей в этом и обеспечивать функционирование государственной системы профессиональной подготовки и тестирования «для тех, чьи нужды могут быть лучше удовлетворены с помощью этой системы»⁷.

На основе положений этого закона в том же году был принят первый долгосрочный План развития трудовых ресурсов, за которым последовали и другие. С тех пор общенациональные планы стали конкретизироваться в префектуральных. В случае необходимости Министерство труда издавало специальные рекомендации для предпринимательских организаций относительно ожидаемых с их стороны действий в русле политики, излагаемой в плане. Практическое сотрудничество государственных органов и работодателей осуществляли Центральные префектуральные советы по развитию трудовых ресурсов при местных органах самоуправления.

В то же время мощность государственной системы профессиональной подготовки оставалась довольно ограниченной. Вплоть до очередного пересмотра закона в 1985 г. она едва удовлетворяла потребности мелкого бизнеса и периферийных слоев населения, к тому же здесь готовились лишь рабочие кадры. Поэтому была предусмотрена целая система мер финансового и организационного порядка, поощряющая работодателей к тому, чтобы не только посылать свой персонал на подготовку в такие учебные заведения, но и организовывать их собственными силами или в кооперации с другими работодателями у себя на предприятиях.

Согласно закону, лица, проходящие профессиональную подготовку, и организации, осуществляющие ее в соответствии с установленными требованиями и нормами, стали получать от государства специальные субсидии. Это имело большое значение даже для крупных предприятий, которые в основном ориентировались на собственные системы подготовки кадров.

Однако главным образом это была помощь мелкому бизнесу. Государственные субсидии, которыми стали пользоваться фирмы, покрывали расходы тем в большей степени, чем меньше размер фирмы. По ряду профессий (главным образом строительных рабочих и инженерных) была предусмотрена государственная схема тестирования и лицензирования, которая получила особую популярность также в мелком бизнесе.

В системе мер, применяемых государством по поддержке мелкого и среднего бизнеса (включая промышленную и налоговую политику, использование рычагов финансово-кредитного механизма и другие средства), обеспечение этого сектора помощью в подготовке кадров играет очень важную роль. В числе финансовых мер, применяемых Министерством труда для развития частной инициативы и способствующих совершенствованию профессионально-квалификационной структуры рабочей силы, различаются две группы, одна из которых специально ориентирована на помощь мелким и средним предприятиям в организации систем обучения персонала по нормам закона.

Эта помощь распространяется на предприятия с числом занятых менее 300 человек (в розничной торговле и сфере услуг — до 50 человек, в оптовой торговле — до 100 человек) или на ассоциации таких предприятий. Им предоставляются субсидии в размере, соответствующем двум третям текущих расходов на финансирование учебных программ, которые отвечают условиям и требованиям закона. Кроме того, эти субсидии должны были компенсировать соответствующие расходы мелкого и среднего бизнеса на оборудование и содержание зданий.

Более того, и в другой группе мер, предоставляющих поощрительные гранты на развитие трудовых ресурсов по более развернутой номенклатуре целей и без специальной привязки к размеру предприятий, в большинстве случаев размеры субсидий дифференцированы для крупных и мелких фирм. Так называемый «грант на развитие способностей персонала» предоставляется в размерах, на четверть покрывающих расходы крупных компаний и наполовину — мелких фирм. Помощь

работникам крупных предприятий на самоподготовку составляет четверть расходов, мелких — одну треть.

После первого нефтяного «шока» 1973—1974 гг. стало окончательно ясно, что подход к решению проблемы регулирования рынка труда необходимо менять основательно. Страна испытала системный сбой, рост безработицы. Начиная с этого момента принимается целый ряд законодательных актов, предназначенных для решения вопросов безработицы в комплексе с вопросами занятости. Среди них наиболее важным является Закон о страховании занятости, вступивший в силу в 1974 г. Этот закон был преемником Закона о страховании по безработице в той части, где речь шла о предоставлении пособий и поддержке существования безработных. Таким образом, дальнейшее укрепление ориентации государства на «активную» модель на этот раз было отражено и в замене названий законов, регулирующих отношения в рамках этой политики.

Вместе с тем с этого момента в развитии политики занятости был открыт новый этап. Отныне она была направлена не только на возмещение ущерба от потери работы, но и на предотвращение самой этой потери. Законом предусматривались специальные меры по сдерживанию увольнений и сокращению уровня безработицы. Кроме того, применительно к моменту принятия закона, который характеризовался возникновением целых секторов экономики, пораженных депрессией в связи с повышением цен на энергоносители, политика занятости дополнялась программами, стимулирующими создание рабочих мест для широкомасштабного восстановления спроса на рынке труда.

В рамках этой новой политики по сдерживанию увольнений были разработаны самые разнообразные мероприятия. Так, предприятия получали большие субсидии на выплату заработной платы, на организацию программ по переподготовке персонала. Помощь предоставлялась тем компаниям, которые при увольнении персонала соглашались на последующий повторный их наем с учетом прежнего стажа как непрерывного. Премии выплачивались в тех случаях, когда продлевался пре-

дельный возраст пребывания персонала в фирме, а также за его перевод (*сюкко*) в филиалы, на субконтрактные и дочерние предприятия.

Этот переход к сдерживанию увольнений и предотвращению разрастания безработицы специалисты считают «очень важным, даже эпохальным, событием», поскольку, по существу, впервые в политике занятости был принят курс не на следование за событиями, а на их предвосхищение и управление ими⁸.

Вопрос о необходимости поддержания безработных стал решаться одновременно с совершенствованием механизма создания рабочих мест, обеспечения занятости и предотвращения безработицы. Законом о страховании занятости акцент государственной политики смещался на проблемы перераспределения рабочей силы. Функционально система трудоустройства приобрела органическое двуединство, позволяющее осуществлять трудовую политику как в традиционной «пассивной» форме, социально защищая наемный труд, так и в современной «активной» форме, целенаправленно воздействуя на субъектов рынка.

Существующая с тех пор единая система трудоустройства и страхования по безработице в Японии имеет три уровня управления. Управление обеспечения занятости Министерства труда осуществляет общее руководство системой на уровне всей страны. Секторами обеспечения занятости и страхования по безработице в рамках префектуральных органов власти исполняются оперативно-стратегические функции применительно к местным условиям рынка труда. В пределах более мелких административных единиц префектур практическая деятельность по воплощению государственной политики осуществляется Агентствами службы обеспечения занятости (Public Employment Security Office — PESO), которые имеют свои отделения и филиалы, специализирующиеся также на отдельных отраслях экономики. Вместе с отделениями и филиалами в Японии насчитывается около 700 этих агентств, которые образуют плотную сеть, разбросанную по всей стране. Основными функциями PESO являются посреднический обмен информа-

цией о спросе и предложении между субъектами рынка труда (работодателями и работниками), профессиональное ориентирование тех, кто собирается поступить на работу, а также обеспечение прав безработных по получению пособий (пособий по безработице и других, связанных с трудоустройством, например пособий в связи со сменой вида занятости и т.п.).

Посреднические функции PESO по обмену информацией о спросе и предложениях труда между субъектами рынка предусматривают подбор рабочих мест для лиц, ищущих их, в соответствии с заявленными на них характеристиками (или, наоборот, подбор кандидатов на рабочие места по предъявленному списку требований). Для работодателя PESO составляют рекомендательные документы на каждого присылаемого кандидата.

Поиск и предоставление информации для потребителей осуществляется с помощью постоянно действующей компьютеризированной информационной системы. Эта система состоит из головной службы (Центра рынка труда, подчиняющегося Управлению обеспечения занятости Министерства труда) и сети терминалов (всего 523), расположенных во всех крупных префектуральных центрах и других населенных пунктах страны. Система функционирует в реальном времени и поэтому обеспечивает мгновенное получение пользователями самой свежей информации. Единоновременно пользователь может получить список (от 20 до 50 объектов) интересующей его информации. Постоянно действующая компьютеризированная система позволяет при подборе информации для потребителей соединить усилия нескольких агентств, что бывает необходимо, когда в рамках отдельных агентств число заявок о спросе на рабочие места (или рабочую силу) превышает число заявок с соответствующими предложениями. В 2002 г. к этой системе была добавлена «горячая линия» экстренного трудоустройства, также работающая в реальном времени.

Профессиональное ориентирование оказывается целенаправленно и сугубо адресно в виде социальной помощи прежде всего лицам с пониженной трудовой функцией (инвалидам и лицам старших возрастов), а также молодежи, пытающейся

ся впервые устроиться на работу после окончания учебного заведения. Цель этой деятельности PESO состоит не только в том, чтобы содействовать в поисках рабочих мест, но и предоставить желающим возможность повысить квалификацию. Деятельность PESO по профессиональному ориентированию своих клиентов состоит из трех последовательных этапов.

Прежде всего, сотрудники PESO помогают своим клиентам определить весь круг условий и обстоятельств, связанных с поиском рабочего места. Затем среди этих условий и обстоятельств обычно выделяются два крупных блока информации, характеризующей, с одной стороны, самого клиента (личностные, профессиональные, социальные, бытовые и тому подобные данные), а с другой — специфику работы, свойственной для рассматриваемого круга профессий. В результате изучения и анализа такой информации клиентам предлагаются приемлемые варианты из числа имеющихся вакансий, что облегчает для них окончательный выбор рабочего места. После устройства на работу сотрудники PESO оказывают своим подопечным помощь по адаптации к ней.

До 1985 г., когда в японской системе трудоустройства произошли значительные перемены, роль государственной службы занятости была особенно заметной, хотя посредническую деятельность на рынке труда осуществляет не только PESO. Традиционно большая роль принадлежала учебным заведениям, особенно университетам. Они профессионально ориентировали и трудоустраивали молодежь через сложившуюся систему неформальных связей с фирмами. Для такой деятельности учебным заведениям в Японии не требуется получения лицензии, им необходимо лишь поставить в известность Министерство труда об ее осуществлении. Услугами учебных заведений особенно охотно пользуются крупные фирмы. По данным на 1986 г., мелкие предприятия (с числом занятых от 5 до 30 человек) нанимали через учебные заведения около 5%, а крупные (1000 человек и более) — более 20% своей рабочей силы. Между элитными организациями той и другой стороны уже давно установились настолько прочные контакты, что в

период высоких темпов для известной части служащих в Японии карьера фактически начиналась еще со школьной скамьи, задолго до поступления не только на работу, но и в высшее учебное заведение.

До 1985 г. платная посредническая деятельность частного сектора в Японии была жестко ограничена. В 1985 г. в отношении весьма ограниченного круга видов занятий, труда и профессий была разрешена лизинговая деятельность частных фирм. В то время лизинговые предприятия работали исключительно на рынке временного труда и распределяли по рабочим местам около 380 тыс. человек⁹. Вместе с тем в целом и этот сектор посредничества укреплялся. До 50% санитарок, лиц, занимающихся уходом за детьми и больными, оказанием услуг по ведению домашнего хозяйства, трудоустраивались через платные службы занятости. В 1986 г. число таких фирм (около 2000) было на порядок больше, чем число организаций (помимо PESO), оказывающих бесплатные услуги (несколько более 100). Их доля в сфере услуг по трудоустройству (учитываемая вместе с такими прочими видами, как профсоюзные проекты трудоустройства и др.) становилась все более заметной и достигала 15—18%¹⁰.

К моменту формирования единой государственной системы трудоустройства такие посредники на развитом рынке труда, как рекламные агентства и рекламные издания, в Японии были малоизвестны. Их деятельность была связана с кругом лиц, не раз менявших в процессе своей трудовой жизни работодателей и считавшихся среди них аутсайдерами (уже упоминавшихся *тjото саё*). С развитием процесса нехватки работников новейших профессий к услугам этих агентств постепенно стали прибегать и крупные фирмы, что уже в то время начало изменять их имидж и контингент лиц наемного труда, прибегавших к их услугам. Постепенно к *тjото саё* стала прибавляться молодежь престижных профессий, и в 1985 г. доля лиц, нашедших работу таким образом, достигала уже около 30%.

Наконец, для Японии были все еще весьма характерны такие способы поисков рабочего места, как использование личных

связей и связей своего прежнего работодателя (в совокупности это от 15 до 27% в зависимости от размера предприятия). Специфика рынка труда и взаимоотношений на нем позволяла этим «архаичным», по западным меркам, способам трудоустройства довольно долго удерживать в Японии прочные позиции¹¹.

На этом фоне к середине 80-х годов государственная служба трудоустройства, принимавшая на себя около 20% объема удовлетворенного спроса на рабочие места, уже представляла собой ограниченный сектор всей системы, в отличие от периода высоких темпов, когда государственная система трудоустройства действовала исключительно на основе Закона о страховании занятости. Примечательно, что деятельность PESO уже была более важна для мелкого сектора бизнеса (почти 22% всех трудоустройств), чем для крупных компаний (19% соответственно), но и первых удовлетворяла далеко не полностью.

Государственные службы занятости на Западе (биржи труда) в это время занимались исключительно своими «прямыми» обязанностями — трудоустройством безработных. Страхование по безработице, сбор взносов, выплата пособий являлись функцией других органов, иногда не подведомственных Министерству труда. В Японии оба эти вида деятельности на низовом, практическом уровне сосредоточены в руках одной и той же Службы обеспечения занятости, что позволяет «обеспечить надлежащий доступ к информации о рабочих местах лицам, не имеющим работы и ищущим ее»¹². Это существенным образом отличает японскую практику от западной, которая до сих пор в основном стоит на позициях четкого разграничения и разделения двух функций государственной трудовой политики. Сформировавшаяся в Японии к концу XX века «активная» политика занятости не противопоставляется и той «пассивной» части политики в целом, которая имеет социально-защитительный характер. В этом состоит ее отличительная черта и несомненное достоинство.

Что касается собственно страхования по безработице, то современная японская система представляет собой достаточно развитый социальный институт, который также обладает рядом

специфических черт. Эта система предусматривает обязательный охват лиц наемного труда, за исключением работников мельчайших предприятий (менее 5 человек), и лиц, занятых сельским хозяйством, лесоводством или рыболовством, в отношении которых предусмотрен добровольный — по желанию работодателя — режим страхования. Режимы страхования и условия получения пособий по безработице несколько разнятся между собой в зависимости от принадлежности работника к одной из четырех категорий: постоянные работники, временные работники (включая сезонных и занятых по краткосрочным контрактам), поденщики и работники старших возрастов.

Для финансирования системы используется несколько источников. Собственно в целях страхования предусмотрено изъятие одинаковых взносов с работника и его работодателя (в сумме 1,1% от фонда заработной платы). Работодатели выплачивают дополнительно 0,3% от заработной платы на различные программы, осуществляемые в рамках политического курса Министерства труда на обеспечение занятости. Государственная казна покрывает четверть расходов на выплату пособий, в экстраординарной ситуации эта доля может быть увеличена до трети¹³.

Пособия по безработице исчисляются из расчета дневного заработка застрахованного непосредственно перед увольнением и составляют в зависимости от режима страхования от 60 до 80%. Уровень предыдущего дневного заработка определяется как среднеарифметическая величина за последние 6 месяцев работы.

Период выплаты пособия зависит от возраста получателя, но не может быть менее 90 дней. Безработные моложе 30 лет получают его до 180 дней, в возрасте от 30 до 40 лет — до 210, в возрасте 45—55 лет — до 240 и в возрасте 55—65 лет — до 300 дней. Период выплаты может быть увеличен еще на 90 дней для тех, кто потерял работу на предприятиях отраслей и районов, которые признаны в данном году депрессивными. Список этих отраслей и районов определяется Министерством труда в соответствии с требованиями Закона о мерах по обеспечению занятости¹⁴.

Правила, касающиеся массовых увольнений персонала с предприятий, устанавливаются в соответствии с тем же законом, последний определяет и самое понятие «массового увольнения». Оно связывается с увольнением с предприятия более 30 человек за один месяц. В таком случае работодатель обязан сообщить властям о предстоящих увольнениях за месяц до их начала и подать в районное отделение PESO так называемый план занятости, в котором излагаются те мероприятия, которые работодатель собирается осуществить, чтобы помочь увольняемому персоналу в трудоустройстве. Кроме того, закон обязывает работодателя заранее предпринять меры, не нарушающие стабильности занятости в случаях, когда предполагается значительное сокращение объема деятельности в какой-либо из областей его бизнеса. Министерство труда в таких случаях обращается к работодателям с просьбой (которая по существу представляет собой применение административного права) об осуществлении мероприятий, призванных компенсировать последствия и предотвратить ухудшение ситуации на местном рынке труда. Такими мероприятиями могут стать участие работодателей в Программах обеспечения занятости Министерства труда, предусмотренных Законом о мерах по обеспечению занятости¹⁵. Участие в этих мероприятиях поощряется субсидиями.

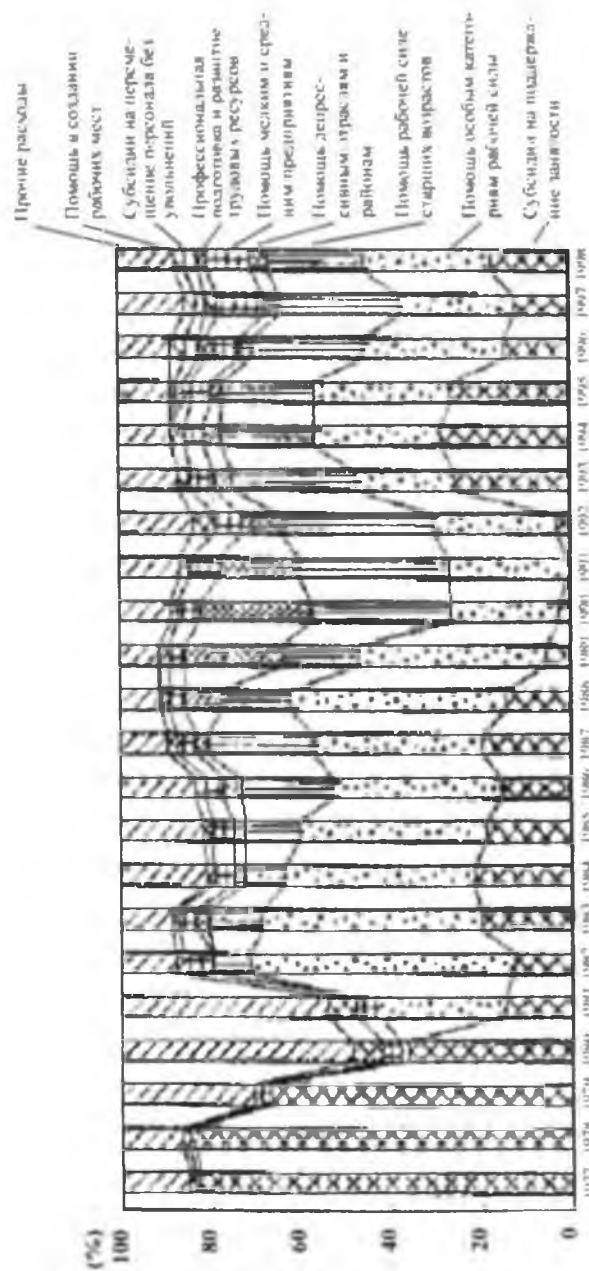
С середины 80-х годов, когда в экономике страны происходили большие изменения в связи с вымыванием экспортных отраслей за границу, на рынке труда повысилась мобильность рабочей силы. Расширилась область действия открытого рынка труда, усилились процессы диверсификации труда и приток иностранной рабочей силы. Все это, в свою очередь, потребовало внесения адекватных изменений в трудовую политику государства, и прежде всего в политику занятости.

В 80-е годы направление политики по сдерживанию увольнений за счет использования возможностей пожизненного найма не исчезло. Продолжал развиваться прежний курс не на следование за событиями в области занятости, а на их предвосхищение и управление ими. Однако в прежней «активной» политике занятости происходили качественные сдвиги. В пер-

вую очередь они выразились в заметной диверсификации этой политики, которая отвечала тенденциям усиления диверсификации рабочей силы и все более отчетливой сегментации рынка труда. Различные части этого рынка, представленные молодежью, лицами старших возрастов, женщинами, временными и частично занятыми работниками, иностранной рабочей силой, требовали к себе различных подходов.

Диверсификация политики занятости проявилась в двух аспектах. Во-первых, это усложнение объекта этой политики. В отличие от 60-х и 70-х годов крупные предприятия перестают быть основным постоянным объектом государственного субсидирования в целях поддержания уровня занятости в стране. В государственных расходах появились совершенно новые статьи, которые отдельно от этих программ предусматривали целевое субсидирование других направлений политики занятости. Такие виды государственной помощи, как субсидии проблемным категориям рабочей силы, дотации на создание рабочих мест, помощь депрессивным районам и отраслям, не говоря уже о помощи мелким и средним предприятиям, превратились из эпизодических и экстренных мер в постоянные целевые статьи государственного субсидирования бизнеса в целом (см. рис. 1).

Другим аспектом, характеризующим диверсификацию государственной политики занятости в Японии начиная с середины 80-х годов, является разветвление трудового законодательства. Если в 70-е годы практически вся политика занятости опиралась на законы общего действия, с помощью которых охватывались все категории рабочей силы, то в 80-е (и затем в последующие годы) вводятся в действие законы, каждый из которых предусматривает регулирование занятости какой-либо одной категории (например, для старших поколений — Закон о занятости лиц старших возрастов, для женщин — Закон о равных возможностях полов в области занятости и Закон об отпуске по уходу за ребенком, для временных работников — Закон о перенайме рабочей силы и т.д.). При этом такое разнообразие законов, естественно, сопровождалось более детальной проработкой вопросов занятости соответствующей категории рабо-



Источник: Araki Takashi, Labor and Employment Law in Japan Tokyo, The Japan Institute of Labor, 2002.

Рис. 1. Структура государственных субсидий в рамках политики занятости в 1977–1998 гг.

чей силы в соответствии с углубленным пониманием проблем того или иного сегмента рынка труда.

В результате стали отчетливо вырисовываться такие направления, которые были ориентированы на специфику отдельных категорий рабочей силы. К ним относили лиц, испытывающих особые трудности с трудоустройством, причем лица старших возрастов выделялись в отдельную группу как представляющую собой особую проблему. Отдельно были выделены региональные проблемы занятости. Кроме того, в политике занятости обособились такие направления, как развитие трудовых ресурсов, обеспечение рабочей силой мелких и средних предприятий, проблемы мобильности труда, создания рабочих мест и другие.

Все эти проблемы открытого рынка труда приобрели особую значимость в период между 1987 и 1992 г. Меры по стабилизации занятости на открытом рынке труда касались прежде всего женской рабочей силы. Структурная перестройка экономики, сокращение рождаемости, повышающийся уровень образованности женщин и их профессиональной подготовленности к труду усилили их ожидания в отношении своей занятости и повлекли за собой изменения на рынке женского труда. Уровень предложения труда со стороны женщин возрос количественно, и с точки зрения их спроса на рабочие места, их квалификации изменился в качественном отношении.

Вместе с тем подавляющая часть женщин в Японии оставалась занятой на непрестижных, малооплачиваемых видах труда. Дискриминация женщин на рынке труда практиковалась открыто и гласно и приобрела характер вполне узаконенного явления. Факты увольнения женщин в связи с рождением детей или даже со вступлением в брак, отказы в трудоустройстве на «мужские» должности и рабочие места широко известны. В Японии такая практика уже давно стала восприниматься обществом и тем более работодателями как сама собой разумеющаяся. В результате из-за принудительно прерываемого стажа женщина редко могла рассчитывать на развитие своей карьеры; она попадала, кроме того, в наименее благоприятные

условия социального страхования и продолжала оставаться на периферии не только рынка труда, но и общества в целом.

В 80 — начале 90-х годов в направлении стабилизации женской занятости было предпринято несколько мер. В 1984 г. была разработана государственная программа по оказанию помощи женщинам, желающим возобновить свою трудовую деятельность на условиях частичной занятости. В 1988 г. к осуществлению этой программы были подключены специальные меры стимулирования предпринимателей в рамках системы административного права. В 1985 г. принимается Закон о равных возможностях полов в области занятости, который ставил своей целью снятие ограничений по применению женского труда в глазах работодателей. Наконец, в 1991 г. был принят Закон об отпуске по уходу за ребенком, благодаря которому государство обеспечивало женщинам возможность сохранять непрерывным свой трудовой стаж.

Среди этих мероприятий самым заметным событием стал Закон о равных возможностях полов в области занятости, который получил громкую известность благодаря широкой политической кампании, предпринятой активистами женского движения в период его подготовки и, особенно, после его принятия. Недовольные отменой в связи с его принятием льгот, предоставлявшихся ранее женщинам по Закону о трудовых стандартах, участники движения обращали внимание общественности на то обстоятельство, что женщины в целом ряде случаев практически утратили имевшиеся у них ранее права на свою защиту в труде. Например, закон резко расширил права работодателя по привлечению женщин к сверхурочному труду и ненормированному рабочему дню.

Их оппоненты выдвигали тезис о том, что идея равноправия полов в труде не может не устранять автоматически идею льгот для женщин. Они считали, что с принятием нового закона в Японии впервые предпринималась попытка поставить официальный барьер перед практикой дискриминации женщин по полу, которая ценою утраты льгот открывает женщинам более широкие возможности для их занятости в сфере обществен-

ного труда. Запрет на увольнения женщин с работы исключительно по причине замужества и рождения детей гарантирует непрерывность трудового стажа. Параллельно с этим были запрещены ограничения женской занятости, связанные с их более ранним увольнением по возрасту, невозможностью повышать квалификацию на производстве наравне с мужчинами. Было улучшено положение с предродовым и послеродовым отпусками, что потенциально должно было способствовать расширению возможностей женщин в области занятости.

Еще одним направлением государственной политики занятости, развивающейся в рамках концепции 80-х годов, становится обособление в ее рамках региональной политики. В 1987 г. принимается Закон о стимулировании занятости на местах, который был нацелен на достижение сбалансированного соотношения между спросом и предложением на рынке труда на местном уровне. Особое внимание уделялось при этом развитию рынка труда в сельской местности, маятниковым миграциям между городами и их окрестностями и воздействию на миграционные потоки с целенаправленным поддержанием тенденций к устойчивому возвращению рабочей силы в село.

На ликвидацию разрыва между спросом и предложением на рынке труда было направлено и укрепление связи между политикой занятости и политикой в области развития человеческих ресурсов. Базовый проект развития человеческих ресурсов был создан в результате принятия еще в 1974 г. Закона о страховании занятости, который позволил расходовать доходы от страховых взносов на мероприятия по повышению уровня профессиональной подготовки безработных. Тогда впервые был поставлен вопрос о том, что возникновение новых видов занятий, рабочих мест и профессий в связи с происходившими изменениями промышленной структуры сопровождалось изменением содержания квалификации и повышением в ней роли «интеллектуального компонента». Интенсивный характер развития этого явления требовал принятия на планомерной основе масштабных организационных мер по изменению системы профессиональной подготовки и переподготовки высвобождавшейся рабочей силы.

Укреплению этой системы способствовали принятые в 1982 г. две государственные программы, которые предназначались для стимулирования работодателей к переобучению персонала, чья квалификация морально устарела, и к отказу от его увольнения. Одна программа предусматривала предоставление помощи для организации внутрифирменных систем непрерывной профессиональной подготовки, особенно необходимой для лиц средних и старших возрастов. Другая программа имела в виду стимулирование работодателей к предоставлению оплачиваемых отпусков работникам, нуждавшимся в повышении квалификации с отрывом от производства.

В 1985 г. полностью была переработана концепция, на которой основывался действовавший до сих пор Закон о профессиональной подготовке. Результатом этого явилось принятие нового Закона о стимулировании развития человеческих ресурсов, который создавал законодательную базу для профессиональной подготовки и переподготовки рабочей силы в соответствии с изменениями, происходящими в экономике страны и на рынке труда. В частности, большое внимание уделялось переобучению рабочей силы старших возрастов. Новая концепция нашла свое логическое продолжение в деятельности Специального совета по образованию, который в 1986 г. разработал программу «Построение общества, характеризующегося непрерывным образованием».

В результате к середине 80-х годов действовавшие в стране законы и системы были приведены в соответствие друг с другом с тем, чтобы для рабочей силы были обеспечены условия и возможности для постоянного повышения квалификации. В свою очередь, все эти усилия в области повышения качества рабочей силы наряду с мероприятиями по ее перераспределению были направлены на то, чтобы ликвидировать несоответствия, возникающие на рынке труда между спросом и предложением ввиду структурных преобразований в экономике.

В середине 80-х годов, как известно, в Японии был принят курс на осуществление Административной реформы, которая в конечном счете ставила своей целью либерализацию эконо-

мики, дальнейшее развитие рыночных отношений и минимизацию роли государства в социально-экономическом развитии страны. Политика по активному государственному управлению процессами занятости должна была уступить место новому курсу, связанному с минимальным вмешательством государства в область отношений на рынке труда.

Действительно, в Японии все более назревали проблемы открытого рынка труда. Проблема растущего несоответствия спроса и предложения здесь развивалась на фоне отсутствия достаточных возможностей трудоустройства у тех, кто самостоятельно искал работу, невозможности для талантливого персонала найти себе достойное место труда вне закрытого рынка собственных компаний. PESO, которые занимались в основном трудоустройством безработных, совсем не подходили для таких целей. На открытом рынке труда они могли предложить места исключительно для периферийной рабочей силы. Между тем *тютто саё* чем дальше, тем все больше сосредоточивали в своем составе технически образованную рабочую силу, которая не могла удовлетвориться условиями, предлагаемыми ей на открытом рынке труда с помощью PESO.

В ответ на эти вызовы времени в 1985 г. был принят давно ожидаемый Закон о перенайме рабочей силы, который наконец позволил частным компаниям заниматься трудоустройством населения.

Проблема дерегулирования рынка труда в 80-е годы вообще была трудноразрешаемой из-за тогдашней позиции профсоюзов, опасавшихся за судьбу пожизненного найма и за стабильность занятости своих членов, хотя в целом они и поддерживали идею «маленького государства» и курс на Административную реформу. Под нажимом профсоюзов государство весьма осторожно подходило к проблеме пожизненного найма, и в целях его поддержания постоянно планировало увеличение расходов на соответствующие программы. Характерно, что в 1983 г., когда правительством был принят государственный бюджет с «нулевым процентом» прироста расходов, бюджет Министерства труда из-за принятия очередных программ

стабилизации занятости в депрессивных отраслях и регионах вырос на 5,2%. То же самое повторилось в 1988 г., когда завершился срок действия этих программ. Из-за их возобновления на очередной пятилетний период бюджет Министерства труда был увеличен на 7,4%, это при том, что бюджетная политика государства в целом оставалась прежней.

В это же время в политике сдерживания увольнений с помощью системы пожизненного найма происходили определенные изменения. В 80-е годы обозначился некоторый сдвиг в подходе к решению проблемы создания рабочих мест для лиц старших возрастов. Постепенно государство перестало занимать в этом вопросе позицию «уголаживания» бизнеса и следования в фарватере его представлений об управлении персоналом старших возрастов.

Кроме мер административного права, государство все настойчивее подкрепляло свою позицию по снятию напряженности в этом секторе рынка труда мерами финансирования и развития законодательной базы. Принятый в 1985 г. Закон о стабилизации занятости лиц старших возрастов был призван стимулировать развитие событий именно в этом направлении. Новый закон создал нормативную базу для дальнейшего распространения системы 60-летнего предела занятости и устанавливал систему премирования компаний, имеющих в составе кадров большую долю лиц старших возрастов. Кроме того, он регулировал действие программы государственного субсидирования «плавного и безболезненного» выхода лиц старших возрастов из состава рабочей силы с использованием региональных и общественных организаций (типа так называемых Центров «серебряных» трудовых ресурсов).

Борьба двух тенденций в политике занятости — поддержка закрытого рынка и укрепление открытого рынка труда — продолжалась и в 90-е годы. С одной стороны, принимались программы по стабилизации занятости, которые в основном были направлены на поддержку бизнеса, сохраняющего свои кадры. Но с другой — была принята кардинально видоизмененная редакция Закона о перенайме рабочей силы, направленного на развитие свободных рыночных отношений в области труда.

К началу XXI века Япония подходила с большим грузом прежних неразрешенных проблем, к которым добавились новые. Усугубилась проблема старения рабочей силы. На этом фоне выглядел особенно острым «спор» между открытым и закрытым рынками труда, между «основным ядром» и периферийной рабочей силой. Кроме того, в условиях глобализации в политике занятости Японии возникли совершенно новые задачи, связанные, в частности, с появлением на ее рынке труда иностранной рабочей силы.

К освещению новых проблем в политике занятости японского государства мы переходим в следующих разделах данной главы.

¹ Более подробно см.: Sugeno Kazuo. Japanese Employment and Labor Law.

² Более подробно см.: Araki Takashi. Labor and Employment Law in Japan.

³ Строго говоря, впервые в практике формирования политики занятости в Японии попытка преодолеть этот рубеж была предпринята несколько раньше, еще в 1957 г., когда при Министерстве труда был принят Закон об образовании Советательного комитета по вопросам занятости, однако дальше деклараций о таких целях в то время государство так и не продвинулось.

⁴ OECD Reviews of Manpower and Social Policies, с. 38.

⁵ Bulletin of Japan Institute of Labour, с. 13.

⁶ Karthaus-Tanaka Nobuko. How Japan Views Its Current Labour Market, с. 13.

⁷ Vocational Training. Japanese Industrial Relations Series. № 7, с. 13.

⁸ Akira Takanashi. Recent Japanese Employment Policy Review, с. 8.

⁹ Более подробно см.: Labour Market Contracts and Institutions.

¹⁰ Более подробно см.: OECD Reviews of Manpower and Social Policies.

¹¹ Более подробно см.: Dore R., Bounine-Cabale J., Tapiola K. Japan at Work: Markets, Management and Flexibility.

¹² OECD Reviews of Manpower and Social Policies, с. 40.

¹³ Более подробно см.: Employment and Employment Policy.

¹⁴ Более подробно см.: Labour Market Contracts and Institutions.

¹⁵ Там же.

2. Проблемы открытого рынка труда и политика занятости

Особенность государственной трудовой политики в Японии, включая политику занятости, до последнего времени состояла в том, что она разрабатывалась в значительной мере в расчете на доминирование внутренних, закрытых, рынков труда и на поддержание долгосрочных отношений найма в крупных компаниях. Один из важнейших механизмов этой политики — трудовое право — фактически было ориентировано на идею защиты лишь части общества, разделенного на классы. Только те лица наемного труда, которые, будучи заняты на крупных предприятиях, занимали хотя и более слабые позиции по отношению к работодателю, однако — привилегированное положение в составе рабочей силы в целом. Фактически «деятельность профсоюзов как коллективного представителя интересов труда была легализована, чтобы повысить «товарный потенциал» на рынке» именно этой части наемных работников¹.

Что касается внешнего, открытого, рынка, то длительное время государство прилагало мало усилий для его развития. Здесь законодатели не пошли дальше установления некоторой базовой системы трудовых стандартов и систем социальной защиты, а также строго ограниченной в своем функционировании службы трудоустройства. Такая политика в области труда применяла законодательство и другие регулирующие механизмы и системы не просто в противовес стихийным силам рынка. Не поддерживая автономные взаимоотношения между трудом и менеджментом, она тем самым если не вообще игнорировала существование такого рынка, то подавляла его развитие.

Там, где заканчивались границы внутренних, закрытых, рынков труда крупных компаний и начиналась область открытого рынка, государство непосредственным образом контролировало его функционирование путем жесткого регулирования посреднических услуг на этом рынке. Частный бизнес в этой области «из-за потенциальной возможности значительных злоупотреблений в нем государством преследовался, и он оставал-

ся в зачаточном состоянии»². Более того, в результате такого подавления открытого рынка труда здесь появлялись довольно свособразные, если не сказать уродливые, формы занятости. Таков был сознательный выбор правящей элиты в вопросе о формировании государственной политики в области труда на протяжении XIX—XX веков, и это соответствовало реалиям своего времени.

В настоящее время условия функционирования крупного японского бизнеса с его традиционной опорой на собственный внутренний рынок труда меняются. В последние полтора-два десятилетия в Японии на этот процесс оказывают влияние факторы, носящие структурный, непреходящий характер и вызывающие кардинальные изменения в сложившейся действительности. Среди этих факторов — глобализация японской экономики и резкое усиление международной конкуренции, перестройка производственно-экономической структуры, формирование информационного общества, быстрое старение населения, индивидуализация и диверсификация рынка труда. Особенно большие изменения в систему трудовых отношений вносит возникновение новых качественных характеристик рабочей силы, усилившийся переход от «коллективного труда» к «индивидуальному». На рынок труда Японии в качестве самостоятельного субъекта трудовых отношений все более решительно выходит отдельный, часто высококвалифицированный работник, пытающийся противопоставить свои интересы интересам работодателя.

В этих условиях компании вынуждены идти на значительные изменения в управлении предприятием вообще и кадрами в частности. Диверсификация и индивидуализация условий труда и найма в сочетании с общим изменением жизненного уклада японского населения потенциально повышает мобильность рабочей силы, влечет за собой текучесть кадров в крупных компаниях, стимулирует возникновение *тютто саё*, приводит к более интенсивным перемещениям рабочей силы на открытом рынке труда. В свою очередь, это вызывает необходимость в улучшении функционирования самого открытого рынка.

Однако его неразвитость сопряжена с отсутствием здесь широкого выбора рабочих мест с благоприятными условиями для высококвалифицированной рабочей силы, которая потенциально готова к выходу на открытый рынок. Постепенно это стало особым образом высвечивать те недостатки традиционной системы пожизненного найма, с которыми до определенного времени крупные компании могли мириться. Один из таких недостатков связан с органическим свойством системы пожизненного найма накапливать в своем составе рабочую силу старших возрастов.

Начавшийся в середине 70-х годов процесс быстрого старения населения (и, соответственно, рабочей силы) послужил тем отправным моментом, с которого крупные предприятия стали обращать особое внимание на управление персоналом средних и старших возрастов. Усилившийся в 80-х годах нажим со стороны профсоюзов, а затем и государства, которые стремились к повышению предельного возраста, приводил к исчерпанию возможностей бизнеса гарантировать занятость этим контингентам. Все это заставляло по-новому взглянуть на состояние открытого рынка труда в стране и на проблему управления им.

К началу XXI века открытый рынок труда в Японии все еще продолжал представлять собой сферу низкоквалифицированного, периферийного труда, для которого были характерны специфические формы занятости, прежде всего частичная занятость.

Частичная занятость стала бурно развиваться в Японии в 70-е и особенно в 80-е годы под влиянием осложнения социально-экономического положения в стране и с возникновением угрозы повышения уровня безработицы, когда стало сокращаться число постоянных рабочих мест. Прежде всего это отразилось на женщинах, которым часто единственной возможностью работать оставались условия частичной занятости. Среди них эта форма занятости постепенно приобретала особую популярность.

К концу 80-х годов в Японии насчитывалось более 5 млн. частично занятых работников, что составляло примерно 12%

от общей численности лиц наемного труда. В общем числе частично занятых около 70% приходилось на женщин. За период с 1970 по 1990 г. доля частично занятых в общей численности работающих женщин увеличилась вдвое. В 1970 г. она составляла 12,2%, в 1975 г. — 17,4, в 1980 г. — 19,3, в 1985 г. — 22,0, в 1990 г. — превысила 25%. В 90-е годы среди женщин доля частично занятых была выше, чем среди наемной рабочей силы в целом¹.

Несмотря на то что в семейном бюджете доход от частичной занятости чаще всего играл второстепенную и дополнительную роль, многие из тех, кто искал работу на таких условиях, в значительной степени зависели от нее и не могли от нее отказаться. Об этом, в частности, свидетельствовал тот факт, что стремительный, вынужденный выход женщин из состава постоянной рабочей силы после нефтесырьевых кризисов в 70-е годы сопровождался не менее интенсивным процессом повышения среди них доли частично занятых. Кроме того, в стране появился и численно увеличивался другой отряд частично занятых — студенческая молодежь, которая зарабатывала таким способом средства на жизнь и на свое обучение.

Лица, искавшие рабочие места на условиях частичной занятости, стремились к сочетанию своих личных интересов с возможностью получить доход от труда. Для женщин особый интерес представляла, в частности, территориальная удаленность места труда от жилья, от чего зависели их возможности совмещать семейные обязанности с общественным трудом. Поэтому обычно до 50% частично занятых работали в 15 минутах и до 80% — в 30 минутах досягаемости от дома.

Традиционно рабочие места на условиях частичной занятости предлагались также и там, где от исполнителей не требовался высокий уровень квалификации. Особое распространение частичная занятость получила прежде всего в сфере услуг. Эта форма занятости отличалась большой гибкостью и могла быстро реагировать на еженедельные и даже на ежедневные изменения в спросе на рынке труда. Такие изменения были особенно характерны для сферы услуг и мелкой розничной

торговли. Однако постепенно спрос на частичную занятость стали предъявлять и другие отрасли экономики, даже высокотехнологичные отрасли промышленности и производства, а также сфера образования, науки, социального обслуживания. Среди частично занятых появляются специалисты с высшим образованием и «специализированные работники» (например, по обслуживанию бытовой и производственной техники, ее наладке и ремонту), труд которых требовал определенных навыков и подчас большой предварительной профессиональной подготовки. Таким образом, с одной стороны, среди представителей этой категории рабочей силы были и высококвалифицированные специалисты, а с другой — сюда попадали и работники малопrestижных и низкооплачиваемых видов занятий (приходящие няни, уборщики и т.п.).

Частично занятые в числе других категорий наемных работников подпадают под действие Закона о трудовых стандартах, а также — Закона о профессиональных союзах. Однако природа труда, осуществляемого на условиях частичной занятости, в значительной мере отличается от природы труда постоянных работников. Поэтому применение для частично занятых законов, предусмотренных прежде всего для регулирования труда постоянных работников, не может быть вполне адекватным. Это тем более так и есть, если речь идет о применении законодательных мер, предназначенных по своей сути исключительно для постоянных работников крупных предприятий (в частности Закона о профессиональных союзах). В отсутствие законодательства, специально предназначенного для частичной занятости, последняя приняла в Японии довольно своеобразные формы.

Около половины компаний стремились вывести условия найма лиц, нанимаемых ими как частично занятых из-под сферы действия коллективных переговоров (что подтверждает мысль о бесполезности в данном случае Закона о профессиональных союзах). Практически всегда договоры с такими работниками заключались «на индивидуальной основе», а в Японии это обычно ставит работника в наименее благоприятные условия

труда и найма. Единообразный подход к регулированию труда частично занятых отсутствовал. Более четверти компаний имели «несколько моделей условий найма» такого персонала, что исключало возможность применения каких-то определенных стандартов этих условий и, соответственно, возможность их оценки и сравнения положения отдельных работников.

Самая характерная черта, которая сформировалась в институте частичной занятости в Японии, связана с продолжительностью рабочего времени. Обычный рабочий день по своей продолжительности у тех, кто частично занят, и у тех, кто занят полностью, в большинстве случаев практически был один и тот же. Более того, и в отношении частично занятых применялась обычная для японских компаний практика привлечения персонала к сверхурочным работам, что закреплялось даже в трудовом договоре в качестве одного из обязательных условий найма. Около трети компаний оговаривали таким образом свое право привлекать частично занятых к сверхурочным работам, из них около 80% было вправе рассчитывать на сверхурочный труд своих частично занятых работников не менее 4 часов в неделю. Такое положение практически размывало суть самого понятия «частичная занятость» и стирало принципиальные типологические отличия этого явления от полной занятости.

При большой продолжительности рабочего времени практически все фирмы предлагали лишь почасовую оплату труда, что автоматически означало отсутствие всяких дополнительных видов поощрений, весьма распространенных в японских фирмах в отношении постоянного персонала и составляющих в общей сумме его заработка до 50%. Наоборот, здесь наблюдалось большое единообразие условий, поскольку в этом вопросе компании проявляли большую солидарность. Обычно вопросы об определении формы и уровня оплаты труда частично занятых все компании данного района согласовывали друг с другом, что превращало работодателей на рынке частичной занятости в монополистов.

Статус частично занятых закреплялся в индивидуальном договоре, и дискриминационные условия использования их

труд сочетались с лишением гарантий в области найма и социальных прав, положенных постоянным работникам. При этом была весьма распространена практика фальсификации этого статуса. До 60% компаний при заключении трудового договора избегали определения сроков найма своего персонала и постоянно перезаключали с ним трудовые договоры. Лишенные социальных гарантий, в том числе права на ежегодный оплачиваемый отпуск, многие работники фактически оставались в одной и той же компании в статусе «частично занятого» в течение долгих лет, иногда всю жизнь. Такое положение вещей было хорошо известно в обществе, и в 80-х годах, когда это явление получило особенно большое распространение, оно стало официально признаваться и властями.

В 1984 г. Министерство труда провело специальное исследование, посвященное проблемам частичной занятости в Японии. В докладе, составленном по результатам этого исследования, был дан анализ состояния трудовых отношений в этой области.

В докладе подчеркивалось то большое значение, которое частичная занятость имеет для экономики и всего общества в настоящем и в будущем, и был выделен рыночный аспект этих проблем, которые, попадая в компетенцию бизнеса, нуждались тем не менее в регулировании «под присмотром и руководством властей». Составители доклада рассматривали явление частичной занятости в контексте более широких проблем открытого рынка труда. В этой связи они обращали особое внимание на практику «ложной частичной занятости», которая, по их мнению, являлась следствием неразвитости форм трудоустройства и защиты труда на открытом рынке.

В докладе указывалось, что решение задачи развития открытого рынка упирается в настоящее время в Японии прежде всего в необходимость реформирования сложившейся системы мер поддержки труда. В новых условиях работники, выходя на открытый рынок труда в качестве самостоятельного субъекта, будут нуждаться в системах регулирования и защиты отнюдь не в меньшей степени, чем прежде. В противном

случае и квалифицированная рабочая сила, и тем более неквалифицированные и потенциально более уязвимые контингенты столкнутся лицом к лицу с мощными рыночными механизмами. Разрыв в положении рабочей силы, с одной стороны, и работодателей — с другой, в процессе торга на рынке труда сохранится и в новых условиях, что выльется в заключение несправедливых сделок и в конечном счете в постоянное нарушение баланса между спросом на труд и его предложением.

По мнению составителей доклада, потребуется целый комплекс политических решений по оказанию помощи «индивидуальной» рабочей силе как более слабой стороне рыночных отношений. Определенная часть механизмов, которые потенциально чреваты сбоями на рынке труда, нуждается в обновлении и корректировке. Такие меры, которые изжили себя как средства защиты рабочей силы и препятствуют развитию рынка труда, следует отменить. В частности, обращается внимание на необходимость ликвидации специальной системы льготного налогообложения низких заработков, которая является стимулом расширения ложной частичной занятости и «служит тормозом развития здоровых рыночных отношений в стране»⁴. Потребуется также и совершенно новые подходы и направления политики занятости.

Особая роль в процессе защиты индивидуальной рабочей силы принадлежит трудовому законодательству. Просматриваются три основных направления развития этой его функции. Первое направление заключается в определении самостоятельного статуса «индивидуального договора о найме» отдельного работника для обеспечения последнему стабильности найма и его справедливых условий. Другое направление связано с организацией эффективной системы консультирования отдельных работников, доступа к механизму разрешения трудовых споров и обжалования решений работодателя. Наконец, необходима реорганизация институтов и служб обеспечения мобильности рабочей силы на открытом рынке труда, в первую очередь служб трудоустройства и профессиональной подготовки. Следует также иметь в виду, что все вышеназванные

направления тесно связаны друг с другом. Отсутствие или недостаточная развитость одного из них не только сдерживает развитие всей системы защиты труда, но и чревато нарушением баланса на рынке труда в целом.

Создание особой системы поддержки субъекту открытого рынка в первую очередь было связано с необходимостью разработки мер, облегчающих свободное перемещение лиц наемного труда. С этой точки зрения насущной необходимостью становилась реформа системы трудоустройства в стране. Было необходимо, чтобы эта система обеспечивала реализацию желания работника самостоятельно распоряжаться своей рабочей силой и быть активным субъектом рынка труда. Речь шла о создании частного сектора системы трудоустройства в стране.

Было бы ошибкой полагать, что на рынке труда посреднические организации, государственные или частные, играют одинаковую роль по сведению этих субъектов друг с другом и ею ограничиваются. Они выполняют разные функции в отношении разных субъектов рынка. Весьма важной ролью этих организаций является предоставление консультационных услуг и обеспечение субъектов рынка самой разнообразной информацией. Для индивидуальной рабочей силы, которая в настоящее время на рынке труда Японии занимает особенно слабые позиции, эта роль наиболее важна. Такая поддержка со стороны посреднических организаций не только помогает работнику найти работу, но и улучшает условия найма, потенциально увеличивая его цену и создавая другие преимущества в переговорах с работодателем. В этом отношении частные посреднические организации, как показывает опыт других стран, наиболее эффективны.

Между тем согласно требованиям Закона об обеспечении занятости, который определил организационные основы государственной системы трудоустройства, монопольное право на посреднические услуги на рынке труда принадлежало государственной службе занятости (PESO). Деятельность частных служб была запрещена.

В течение нескольких десятилетий после окончания Второй мировой войны роль PESO на рынке труда была очень велика, поскольку с их помощью обеспечивалось основное перемещение рабочей силы из сельского хозяйства в промышленность и ликвидировались остатки прежних, устаревших, трудовых отношений. Однако со временем деятельность PESO во многих случаях переставала удовлетворять потребности рынка труда.

В настоящее время даже посреднические услуги PESO по сведению субъектов рынка труда друг с другом нельзя считать полноценными и достаточными в регулировании рынка, поскольку из сферы их внимания выпадают целые области трудовой деятельности, профессий и категорий занятости. В Японии государственная служба занятости всегда достаточно эффективно функционировала в отношении трудоустройства рабочих, однако для служащих она была малополезна. Не только служащие, но и специалисты, менеджеры и многие другие профессии, в функциях которых особенно важны индивидуальные качества работников, не попадают в сферу внимания PESO. Женщины, лица старших возрастов, студенты, нуждающиеся в частичной и временной занятости, также не в состоянии найти работу через эти агентства. Более того, эта служба недостаточно оперативно решает проблему географического перераспределения рабочей силы, несмотря на компьютеризацию ее операций по обработке данных об обращениях граждан и компаний.

Все это свидетельствовало о том, что эта служба была не готова к тому, чтобы обеспечить массовое перемещение труда в условиях широкомасштабной структурной перестройки японской промышленности и распространения индивидуализированного труда. Это привело к тому, что в 80-е годы всего 20% рабочей силы, вновь выходявшей на рынок труда в Японии, пользовалось услугами этих агентств, и эта доля продолжала снижаться. В 1992 г. она составляла 16,3% (в том числе 22,2% для мужчин и 13,4% для женщин)⁴. Все больше и больше предприятий и наемных работников не обращаются к PESO, а пользуются другими источниками информации, в том числе СМИ.

Поскольку на японском рынке труда уже была сформирована значительная область индивидуализированных предложений, которая не охватывалась и в принципе не могла быть охвачена PESO, то назрела необходимость в альтернативном варианте посреднических услуг. Было очевидно, что область индивидуализированных услуг должна быть передана частным агентствам, которые исполняют их более эффективно. Несомненно, что основным условием таких преобразований должно было стать осуществление государственного надзора за деятельностью частных посреднических агентств. Кроме того, все эти преобразования нуждались и в учете изменений, происходящих в международной практике.

Притом что закон должен был обеспечить большую свободу действий для частного сектора, роль системы PESO, по мнению специалистов, должна была оставаться ключевой. Как ключевому субъекту на поле посреднических услуг PESO предстояло организовать широкий и всесторонний мониторинг показателей рынка труда и на этой основе обеспечивать помощь как компаниям, так и рабочей силе. При работе с обращениями субъектов рынка по поводу поиска партнеров использование результатов мониторинга должно было способствовать «получению эффекта максимального попадания в цель, что, в свою очередь, предотвращало бы девиантное поведение клиентов по поиску иных каналов информации»⁶.

Как и прежде, за PESO оставалась функция по управлению системой страхования, по выплате пособий по безработице и по претворению в жизнь различных программ по субсидированию работодателей. В сфере внимания PESO также оставались вопросы трудовых конфликтов, касавшиеся отношений найма, и их разрешения. Более того, ввиду укрепления электронных баз данных, роль PESO усиливалась не только во всех сферах их традиционной деятельности, но и в ряде новых областей. Особенно заметно должна была усиливаться роль PESO в области консультирования по вопросам выбора карьеры, изменения работы, восстановления состояния занятости, найма лиц, имевших опыт работы у другого работо-

дателя, а также в области образования и профессиональной подготовки.

Введение альтернативных форм посреднических услуг было решено проводить поэтапно с тем, чтобы радикальная перестройка существующей системы трудоустройства не привела к ее полному разрушению. На первом этапе, в 1985 г., был принят давно ожидаемый Закон о перенайме рабочей силы, который наконец позволил частным агентствам заниматься трудоустройством населения. На основании специально выдаваемого разрешения или путем подачи отчета инспекционной службе Министерства труда такие компании получали право на лизинг рабочей силы, т.е. на ее наем с последующим предоставлением в распоряжение другого работодателя.

Закон строго ограничил сферу деятельности частных посреднических компаний, указав, какие именно виды деятельности могут быть объектом лизинга. Сроки контракта на условиях поднайма через лизинговые предприятия, напротив, не ограничивались. Таким образом закон подчеркивал лишь специфическую природу труда, который попадал в сферу внимания этих предприятий, но не социальный статус самих работников. На деле это повышало статус последних, приравнивая его к статусу постоянных работников, что, в свою очередь, влияло на их «товарные» качества (т.е. на уровень возможного заработка) и на степень социальных гарантий. Неограниченный срок трудового договора автоматически давал право на страхование по безработице, медицинское и пенсионное страхование.

Такое положение перенанятой рабочей силы, предложенное законом, отличалось в лучшую сторону от положения соответствующих контингентов в тех странах, где лизинговый бизнес в области труда (так называемые предприятия временной работы — ПВР) получил довольно широкое распространение (Франция, Германия и др.). В отличие от Японии там этот бизнес практически не ограничивается законодательством с точки зрения охвата им рынка труда. Через лизинговое предприятие работодатель может нанять работника на любые виды работ.

Но длительность найма при этом, напротив, ограничена. По отношению к постоянным кадрам компании персонал, поднятый с помощью ПВР, выступает лишь как вспомогательная рабочая сила и социально занимает самый низкий статус.

Считается, что лизинговый бизнес в области груда возник в Японии на основе изучения зарубежного опыта и стал приобретать свои отличительные черты в связи со своим поздним развитием по сравнению с другими странами. Это справедливо лишь отчасти. Собственные формы «перенайма» рабочей силы существовали в Японии задолго до момента их легализации. Возникновение этого бизнеса восходит к институту *ояката* периода Мэйдзи. Уже тогда эти своеобразные «бригадиры» нанимали крестьян для строительных работ в городах и нередко сдавали своих подчиненных в распоряжение работодателям, а сами вновь отправлялись в деревню за новыми кандидатами на такие работы.

Особенно широко перенасм рабочей силы стал практиковаться в Японии в послевоенный период XX века. После нефтесырьевых кризисов 70-х годов он был хорошо известен крупному бизнесу как средство сохранения системы пожизненного найма. В виде развитого механизма он обеспечивал перемещение рабочей силы в пределах закрытого рынка груда (одной или даже нескольких компаний) и превратился в одну из его необходимых частей.

С середины 70-х годов, когда компании столкнулись с необходимостью масштабных перестроек в бизнесе, «делегирование» кадров из одних секторов бизнеса, обычно находящихся в упадке, в другие, более успешные, приобрело широкие масштабы и систематический характер. Эти перемещения не ограничивались рамками головной компании, но распространялись на все ее филиалы и даже на субконтракторов. Основной причиной такого явления было стремление компаний сохранить принципы пожизненного найма в отношении своего кадрового ядра в условиях низких темпов роста и структурной перестройки экономики страны. Для части персонала удавалось сохранять рабочие места путем его перевода в другие

компании, что, правда, нередко делалось на менее выгодных для него условиях.

На фоне этого основного потока перемещения рабочей силы в пределах более или менее связанных друг с другом компаний в стране относительно самостоятельно стал развиваться частный бизнес по лизингу рабочей силы. Зародившись в недрах и на основе традиционной практики взаимного перенайма рабочей силы, лизинговый бизнес постепенно выделился в специализированную отрасль, имевшую, в отличие от соответствующего бизнеса в других странах, в Японии полулегальный характер. Этот бизнес не преследовался государством с применением всей силы закона, но и не признавался последним. Основным субъектом по трудоустройству рабочей силы на японском рынке труда вплоть до середины 80-х годов продолжали оставаться PESO.

Закон о перенайме рабочей силы легализовал деятельность частного бизнеса в области трудоустройства наемных работников нескольких категорий и видов деятельности, которые по степени мобильности, уровню квалификации и дефицитности были признаны особенно необходимыми экономике страны в то время. В результате введения государственного контроля над этим бизнесом он фактически превращался в специализированную отрасль. Таким образом, была предпринята попытка не только значительным образом приспособить политику занятости в Японии к рыночным тенденциям в области труда, но еще одним способом соединить ее с индустриальной политикой государства.

Значение этого закона состоит в том, что с его помощью потенциально обеспечивался выход на открытый рынок квалифицированной рабочей силы, не находящей спроса на крупных предприятиях. После легализации деятельности частных агентств по трудоустройству положение «перемещенного персонала» (*хакэнся*) на рынке труда заметно улучшилось по сравнению с теми частично занятыми работниками, которые по своей квалификации и социальному статусу занимают на открытом рынке труда такое же положение. Так, на работах

операторов компьютерного набора поднаятый персонал получал, по данным обследования 1992 г., от 1090 до 1220 иен в час. Это было намного выше зарплат соответствующей категории служащих, нанятых на прежних условиях частично занятых (от 729 до 943 иен). И это происходило именно благодаря лизинговому бизнесу, который теперь собирал информацию о соответствующем секторе рынка труда. Обеспечивая ею работников, этот бизнес помогал улучшить их «товарные» качества. В противном случае они как разрозненные индивидуалы оказываются на рынке частичной занятости в относительно менее благоприятных условиях по сравнению с рабочей силой, находящейся или тяготеющей к орбите внутреннего рынка.

Закон о перснaйме рабочей силы улучшал положение и той неквалифицированной рабочей силы, которая традиционно выходит на рынок частичной занятости. Вместе с тем сказать, что в результате принятия этого закона в стране были созданы благоприятные условия для развития открытого рынка труда, все еще было нельзя. По уровню охвата этим законом той рабочей силы, которая выходит на открытый рынок труда, его действенность не могла не быть чрезвычайно низкой. Всего лишь около 30 профессий и видов деятельности, притом главным образом не требующих высокой квалификации, были разрешены к лицензированию. Значение этого закона было в другом: это была первая попытка решения проблем открытого рынка труда, своего рода эксперимент по введению некоторых «правил игры» в этой области.

По мнению японских политиков, насущной необходимостью стало распространение действия этой системы на те области, где созрели социально-экономические условия, а опасность нарушения сложившегося на рынке труда баланса была невелика. Это становилось все более очевидно по мере увеличения потребностей работников интеллектуального и в целом высоко-квалифицированного труда в особых условиях найма, которые им уже не мог предложить закрытый рынок с его унифицированным подходом к рабочей силе.

В 90-е годы вопрос о развитии рынка труда перешел в иную, более прагматичную плоскость, чему немало способствовало ухудшение социально-экономической ситуации. Быстро ослабевал законодательный запрет на увольнения персонала и государственный контроль за исполнением этого запрета. Рост безработицы среди служащих крупных компаний, особенно среди лиц средних и старших возрастов, настолько продвинул вперед проблему развития открытого рынка труда, что она стала рассматриваться в качестве «одной из важнейших задач всей политики японского правительства по дерегулированию экономики»⁷.

Способствовали этому и общемировые тенденции, связанные с процессом глобализации. В июне 1997 г. МОГ пересмотрела Конвенцию № 96, которая предусматривала принцип монопольного права государства на услуги по трудоустройству населения, и приняла Конвенцию № 181 о частных агентствах занятости. Япония ратифицировала обе конвенции, что обязывало ее к их соблюдению, и отныне дерегулирование рынка труда в стране стало неизбежным путем его дальнейшего развития. Уже в 1997 г. были сделаны первые шаги по либерализации рынка труда, а в 1999 г. — внесены кардинальные изменения в те законы, которые имели отношение к организации системы трудоустройства, — в Закон о страховании занятости и в Закон о перенайме рабочей силы.

Закон о страховании занятости, который изначально устанавливал монополию государства на трудоустройство населения, был фактически изменен в этом отношении с принятием в 1997 г. поправки к нему, которая, в соответствии с Конвенцией № 181 МОТ, снимала запрет на деятельность частных агентств. Сам закон продолжал декларировать такой запрет, допуская в виде исключения практику частного трудоустройства в отношении некоторых видов трудовой деятельности, профессий и занятий (система «разрешительного списка»). Однако согласно поправке, напротив, все виды деятельности, профессий и занятий были разрешены для такой практики, и исключение составлял лишь опреде-

ленный список некоторых объектов (система «запретительного списка»).

Те изменения, которые были внесены в Закон о страховании занятости в 1999 г., касались официального оформления этого фактически сложившегося положения и, сохраняя лишь *status quo*, казалось, вовсе не вносили в регулирование рынка труда никакого творческого начала. На поверхности произошло лишь окончательное юридическое оформление системы «запретительного списка» и отмена системы «разрешительного списка». На самом деле произошла смена фундаментальной идеи закона, а с ней — потенциально и всей модели политики занятости в целом. Вместо запрета частной системы трудоустройства (как это было до 1997 г.) и ее подчиненного положения по отношению к государственной системе (как это было с принятием поправки от 1997 г.) в 1999 г. законом было официально провозглашено «равноправное сосуществование» обеих этих систем. Снимались юридические барьеры для дерегулирования рынка труда. Для такой страны, как Япония, которая в течение всего послевоенного периода ориентировалась на его ограничение, на приоритет закрытого рынка труда и на пожизненный наем, это имело поистине эпохальное значение. Важен и сам факт произнесения «последнего слова» в этом деле, что, учитывая культурную традицию Японии, склонную к амбивалентности, также весьма знаменательно.

Изменения, внесенные в 1999 г. в Закон о страховании занятости, отразились и на Законе о перенайме рабочей силы, основные преобразования которого касались следующих моментов:

в развитие положений Закона о страховании занятости частным предприятиям, занимающимся перенаймом рабочей силы (сокращенно ППР), была разрешена деятельность по широкому кругу профессий и трудовых занятий. «Разрешительный список», распространенный ранее всего на 26 профессий и занятий, был отменен. «Запретительный список» включал лишь некоторые работы, связанные с портовым транспортом, строительные работы и охранную деятельность. Порядок по-

лучения лицензий был существенно упрощен. Вместе с тем деятельность этих предприятий была подчинена определенным правилам надзора и ограничениям со стороны Министерства труда. Так, в частности, перенаем рабочей силы на условиях временной занятости требовал дополнительного разрешения министерства. Оно следило также за тем, чтобы ИПР не обслуживало исключительно какого-либо одного работодателя, что грозило бы превращением того в монополиста в определенном секторе рынка труда. За нарушение установленного порядка предусматривалась система административного наказания (дисквалификация и проч.);

— менялся характер занятости тех, кто попадал в сферу внимания ППР. С отменой общих ограничений на частную деятельность по перенайму рабочей силы возникала прямая угроза сфере постоянного труда и размыванию института пожизненного найма, против чего продолжает выступать значительная часть крупного бизнеса. Поэтому в поправках к Закону о перснайме рабочей силы от 1999 г. пересматривался прежний, установленный в 1985 г., взгляд на сроки и характер использования временной рабочей силы. Она «должна удовлетворять временные потребности работодателя и использоваться строго на временных работах»⁸. Отныне закон запрещал использовать работодателю такого работника в одном и том же качестве более одного года. В противном случае такой работник должен быть нанят на постоянную работу непосредственно самим работодателем без участия ИПР. К нарушившему это требование работодателю применяются санкции административного характера (предупреждение, помещение в «черные» списки и оглашение имени работодателя). То же требование о характере использования рабочей силы относится и к ИПР, которое за нарушение штрафуется на 300 тыс. иен;

— наконец, предусматривался комплекс мер социально-защитительного характера в отношении той рабочей силы, которая попадает в сферу деятельности ППР, в том числе меры, обеспечивающие социальное страхование и социально-бытовые условия найма, способы разрешения трудовых споров,

средства защиты информации личного характера, специальные меры в отношении женщин и некоторые другие.

Значение изменений, внесенных в трудовое законодательство в 1999 г., для развития открытого рынка труда считается настолько большим, что часто называется реформой последнего⁹. Однако важно подчеркнуть, что те цели, которые были изначально декларированы политиками по поводу влияния этих изменений на дерегулирование рынка труда, на данном этапе не достигнуты. Те предпосылки, которые были созданы в 1999 г. Законом о страховании занятости, в полной мере Законом о перенайме рабочей силы не были использованы. Поэтому о «равноправном сосуществовании» государственных и частных форм трудоустройства в Японии пока говорить рано. На фоне значительной либерализации частной системы Закон о перенайме рабочей силы ввел ряд ограничений, которые заставляют этот бизнес развиваться в определенном, заданном направлении. Такой результат «реформы» вряд ли был случайным. Еще в упомянутом ранее докладе, составленном исследовательской группой в Министерстве труда в 1984 г. по поводу частичной занятости, указывалось на необходимость «пересмотра мер по управлению трудом и регулированию трудовых отношений с тем, чтобы новые характеристики труда могли “вписаться” в существующую систему, изменили ее, но и не разрушили полностью»¹⁰.

Нельзя не признать вместе с тем, что, несмотря на осторожный подход к вопросу о развитии открытого рынка труда, который японское государство проявило в очередной раз, на самом деле в результате введения системы «запретительного списка» сделан гораздо более решительный шаг, чем прежде, и Закон о перенайме рабочей силы в своем настоящем виде уже оказывает большое влияние на процессы занятости в стране. Кроме того, с принятием принципиально новых законодательных положений о значении частной системы трудоустройства политика занятости в Японии обогатилась дополнительными средствами, которые не могут не способствовать более эффективному участию индивидуализированного труда в рыночных отношениях.

¹ Sugeno Kazuo, Suwa Yasuo. Labour Law Issues in a Changing Labour Market: in Search of a New Support System. с. 74—77.

² Там же.

³ Более подробно см.: Suwa Yasuo. Policy for Part-time Workers: A Recent Study Group Report.

⁴ Там же.

⁵ Родо хакусэ (Белая книга по труду). 1993.

⁶ Удзихара Сёдзиро. Нихон кэйдзай то коё сэйсаку (Японская экономика и политика занятости), с. 33.

⁷ Araki Takashi. Changing Japanese Labor Law in Light of Deregulation Drives: A Comparative Analysis. с. 5

⁸ Araki Takashi. 1999 Revisions of Employment Security Law and Worker Dispatching Law: Drastic Reforms of Japanese Labor Market Regulations. с. 6—7.

⁹ Там же. с. 6.

¹⁰ Более подробно см.: Suwa Yasuo. Указ. соч.

3. Государственная политика в отношении лиц старших возрастов

К концу XX столетия в японском обществе накопилось немало проблем, которые обострялись в связи со старением населения и требовали своего разрешения. В последние годы проблема существования в старости выдвинулась в Японии на первый план. Население Японии в настоящее время быстро стареет: согласно прогнозам Института проблем населения Министерства здравоохранения и социального обеспечения, ожидается, что доля лиц в возрасте 65 лет и старше превысит к 2020 г. 25%. Поскольку на момент составления прогноза (1996 г.) эта доля была меньше 15%, это означает, что за оставшиеся 25 лет она будет увеличиваться исключительно быстрыми темпами. Рост продолжительности жизни и увеличение численности контингентов старших возрастов делает проблему обеспечения источников дохода для них все более масштабной и понятной в глазах всего общества. По мере развития этих процессов все большее число членов общества начинает примерять эту проблему к себе и интересоваться вопросом о перспективах качества своей жизни в старости.

Вместе с тем процесс старения японского общества развивается на фоне сокращения рождаемости и численности населения в трудоспособном возрасте, что все решительнее выдвигает на первый план и экономическую проблему, связанную с грядущей нехваткой трудовых ресурсов. В 1996 г. численность населения в возрасте от 20 до 29 лет достигла своего предела (19,2 млн. человек) и начала снижаться. Ожидается, что к 2005 г. численность этой возрастной группы составит уже менее 16 млн., а к 2015 г. она сократится по сравнению с 1996 г. еще на две трети и составит 12,5 млн. человек¹.

Лица старших возрастов в Японии традиционно проявляют большую заинтересованность в продлении активной трудовой жизни. Занятость среди них в Японии всегда была и до сих пор остается гораздо выше, чем в других странах. В конце XX столетия в возрасте от 55 до 59 лет уровень занятости составлял

в Японии 94,2%, в то время как, например, в США — 78,4, а в европейских странах (в среднем) — 69,1%. В возрасте 60—64 лет японцы были заняты на 72,6%, американцы — на 54,8, европейцы — на 32,9%. И даже в возрасте от 65 лет и старше доля работающих в Японии составляла 34,1%, а в США и в Европе соответственно — 16,9 и 5,3%².

Однако положение дел со временем меняется. Участие лиц старших возрастов в рабочей силе в Японии, если рассматривать долговременные тенденции, заметно сократилось. Тенденция последних лет свидетельствует о быстром снижении значений этого показателя. Степень участия в рабочей силе мужчин в возрасте от 60 до 64 лет, например, снизилась к началу 90-х годов по сравнению с началом 60-х годов на 10 процентных пунктов³.

В основе этой тенденции лежит несколько причин. Во-первых, это связано со снижением в составе населения доли самозанятой рабочей силы старших возрастов, которая характеризуется высокой трудовой активностью. Лица, имеющие источник дохода от собственного труда, могут принимать самостоятельные решения относительно графика своего труда в зависимости от состояния здоровья. Поэтому они склонны к значительному продлению сроков своей трудовой активности и по сравнению с лицами наемного труда не выходят из состава рабочей силы до более старших возрастов.

Начиная со второй половины 70-х годов появился другой, более важный фактор, который внес свой вклад в нисходящую тенденцию участия лиц старших возрастов в составе рабочей силы Японии: существенное влияние на этот процесс оказали успехи в развитии пенсионного обеспечения в стране. Результаты эконометрических исследований свидетельствуют о том, что уровень занятости лиц старших возрастов зависит от того, насколько они подпадают под систему пенсионного обеспечения, а также от уровня доступного для них дохода и других условий найма. По мере повышения уровня пенсионного обеспечения в Японии в 70-х годах из состава рабочей силы стали

уходить те, кто в прошлом не могли этого сделать именно из-за низкого размера пенсии.

Тем не менее в 90-е годы наметился некоторый рост занятости лиц старших возрастов, и это объяснялось ухудшением экономической обстановки и снижением доходов населения в целом. Эта тенденция развивалась в сочетании с таким новым для Японии явлением, как рост безработицы, особенно среди этих контингентов. Так, в 1988 г., например, средний уровень безработицы в Японии составлял 2,5%, при этом среди населения в возрасте 45—54 года — 1,6, а в возрасте 55—59 лет — 3,0, в возрасте 60—64 года — 6,7%; в 2000 г. эти показатели составляли соответственно 4,9, 3,4, 4,5 и 10,4%⁴.

В настоящее время в связи с длительным экономическим кризисом японский рынок не в состоянии поглотить всех тех, кто желает работать, тем более лиц с пониженной трудоспособностью, нередко нуждающихся в специфических формах занятости. Более того, особенности японского рынка труда создают для них дополнительные трудности. Эти трудности связаны с существованием принудительного порядка увольнения персонала по возрасту с крупных и средних предприятий, которые придерживаются принципов пожизненного найма. Согласно данным обследования Министерства труда от 2000 г., такие системы имели 91,3% фирм с числом занятых более 30 человек, причем 100% фирм с числом занятых 5000 человек и более, 99,9% — от 1000 до 4999; 99,6% — от 300 до 999; 98,5% — от 100 до 299 и 88,2% — от 30 до 99 человек. Подавляющее большинство фирм устанавливает в настоящее время принудительный возраст в 60 лет: для фирм указанных размеров эти доли составляют соответственно 96,5, 94,2, 93,6, 91,0 и 77,6%⁵.

Таким образом, старшие контингенты персонала крупных и средних фирм, особенно служащие, довольно рано в принудительном порядке выталкиваются из сферы занятости и часто — вообще с рынка труда. Им остается только область мелкого бизнеса, где, не имея других источников дохода, они вынуждены соглашаться на работу в гораздо худших условиях, чем в крупных фирмах.

Положение осложняется тем, что японская пенсионная система в настоящее время испытывает большие финансовые затруднения в связи со снижением уровня поддержания этой системы работающими поколениями. По мере сокращения численности последних и увеличения количества пенсионеров соотношение расходов пенсионной системы по выплате пенсий и ее доходов от страховых взносов систематически ухудшается. Власти стоят перед необходимостью реформировать эту систему в значительной степени с прицелом на решение именно этой проблемы. В свою очередь, это ведет к ужесточению норм пенсионного обеспечения, в частности к повышению пенсионного возраста и к относительному снижению уровня пенсий.

Вопрос о повышении возраста, дающего право на пенсию, в Японии воспринимается особенно остро, поскольку он постоянно упирается в проблему разрыва между нормами пенсионного возраста, действующими в государственной системе, и предельного возраста, существующими в фирмах. Соответственно, это выливается в проблему полной необеспеченности заметной части пожилых контингентов, в прошлом основного ядра рабочей силы страны, источниками дохода на протяжении значительного отрезка их жизни. Закономерно, что все это вызывает стремление лиц старших возрастов в Японии оставаться на рынке труда как можно дольше и восполнять потери в своих доходах за счет заработной платы.

В этих условиях современная государственная трудовая политика по отношению к лицам старших возрастов призвана решить задачу создания условий для эффективной координации (с точки зрения объемов и структуры) предложения и спроса на них на рынке труда. Выполнение этой двуединой задачи должно, кроме того, сочетаться с решением непростой проблемы по оптимизации расходов на социальное обеспечение лиц старших возрастов.

Государственная политика Японии по отношению к лицам старших возрастов прошла несколько этапов. Многолетний послевоенный период относительно слабой заинтересованности

государства в решении проблем этих контингентов, в течение которого весь объем деятельности органов власти сводился к минимальному поддержанию разрозненных систем пенсионного обеспечения, завершился лишь в начале 70-х годов. К этому времени в Японии уже подходил к концу самый успешный период экономического развития «высоких темпов». В это же время Япония перешагнула тот символический рубеж в возрастной структуре своего населения (7% по доле лиц старше 65 лет в составе всего населения), который впервые, по международным меркам, поместил ее в группу «старых» обществ.

Именно тогда произошли значительные перемены в области пенсионного обеспечения. В 1973—1974 гг. была введена система индексирования пенсий, модифицированы способы их расчета и повышены уровни. Немного раньше были расширены также рамки пенсионного страхования населения, облегчены условия выплаты пенсий и пособий. Большие изменения произошли в социальном обслуживании лиц старших возрастов. Альтернативные формы помощи этим контингентам были поставлены под защиту закона.

Одним из самых важных событий в государственной политике Японии в отношении занятости лиц старших возрастов явилось принятие в 1971 г. Закона о занятости лиц старших возрастов. Закон впервые сформулировал и выдвинул перед крупным японским предпринимательством задачу поэтапного повышения предельного возраста пребывания персонала в фирмах, а также предусмотрел систему стимулирования японского бизнеса к повышению занятости лиц старших возрастов. В законе указывалось на проблему существующего (и растущего) разрыва между предельным и пенсионным возрастами, а деятельность фирм по созданию рабочих мест для персонала старших возрастов приравнивалась к участию в социальной политике государства.

В преамбуле к закону эта задача напрямую увязывалась с проблемой старения населения страны и с необходимостью расширения работающих контингентов населения за счет старших поколений. В качестве мер по стимулированию биз-

неса к решению этой проблемы предусматривалось создание государственной системы его субсидирования, объем и формы которого зависели от соответствия внутрифирменных программ по использованию труда персонала старших возрастов рекомендациям и нормам закона.

Вместе с тем в государственной политике того времени по отношению к старшим поколениям наблюдалась приверженность прежним представлениям как о роли этих поколений в японском обществе, так и о средствах их защиты. Следует подчеркнуть, что, несмотря на декларируемую цель повышения значимости труда лиц старших возрастов, у Министерства труда, которое было инициатором принятия этого закона, не было уверенности в том, что обращение к предпринимателям с призывом о создании рабочих мест для такого персонала будет воспринято в их среде с энтузиазмом. В этих призывах законодателей надежда властей на то, чтобы свести норму предельного возраста к норме пенсионного возраста, откладывалась на отдаленное будущее. Расчет государства состоял не столько в том, чтобы решить проблемы рынка труда, сколько в том, чтобы доступными средствами обеспечить источник дохода для одной из самых значительных частей контингента лиц старших возрастов. Избранные средства, несмотря на их сходство по форме со средствами собственно трудовой политики, по существу, были близки к правилам «пассивной» модели, т.е. к политике управления социальным обеспечением. Правда, на японский лад это делалось прежде всего за счет корпораций.

Пассивный характер этой политики подчеркивался и теми методами, которыми предполагалось заставлять предпринимательство перейти к новым нормам предельного возраста. Основным методом внедрения новой нормы служило применение административного права, предполагающего в худшем случае экономическое давление органов власти на фирму: отказ в субсидиях, отсрочки в их предоставлении и т.п.

Следующий этап развития государственной политики в отношении лиц старших возрастов связан с осуществлением в Японии Административной реформы, ставившей своей

целью упорядочение деятельности государственного аппарата и сокращение государственных расходов. По сути происходящих здесь изменений этот этап продолжается до сих пор, однако для отдельных его отрезков характерны свои самостоятельные цели.

Период середины 80-х годов, к которому были приурочены первые мероприятия в рамках Административной реформы, касающиеся лиц старших возрастов, характеризовался крушением так называемой «экономики мыльного пузыря», вызванным форсированной девальвацией иены, с последовавшим кризисом экспортных отраслей и разрушением сложившейся промышленной структуры. Япония втягивалась в длительный и болезненный процесс экономической перестройки, которую в 90-е годы сменил этап небывалого по своей продолжительности застоя. Это наложило значительный отпечаток на характер политики в отношении лиц старших возрастов.

Два события, носившие долгосрочный характер и имевшие большое значение для решения проблем этих поколений, происходят в связи с проведением Административной реформы — это принятие Закона о стабилизации занятости лиц старших возрастов в 1985 г. и начало полномасштабной реформы системы пенсионного обеспечения. Закон о стабилизации занятости лиц старших возрастов послужил основой для всей современной государственной политики занятости этой части рабочей силы. Его разработка и выполнение осуществлялись под эгидой Министерства труда. Что касается реформы системы пенсионного обеспечения в Японии, то объективная потребность в ней назрела давно, по крайней мере в той части, которая касается раздробленности и эклектичности этой системы. Автором этой реформы, проведение которой рассчитано до 2025—2030 гг., было Министерство социального обеспечения. С ее помощью делалась попытка подключить меры по социальному обеспечению престарелых также к более эффективному и систематическому решению проблем их занятости. Впервые благодаря тому, что эти события проводились одновременно и в координации с более масштабными мероприятиями по Ад-

министративной реформе, политика государства в отношении лиц старших возрастов приобретала новые черты организационной стройности. Впервые деятельность двух министерств была скоординирована и направлена на комплексное решение проблем общества в период его быстрого старения.

Закон о стабилизации занятости лиц старших возрастов явился новой редакцией Закона о занятости лиц старших возрастов от 1971 г. Внесенные в закон изменения считались важными в концептуальном отношении, поскольку с их помощью делалась новая и более решительная попытка встроить решение проблем занятости этих контингентов в контекст преобладающей модели управления персоналом. По мнению законодателей, это должно было способствовать дальнейшему повышению стабильности найма в японских фирмах, а через них — и во всем обществе. Эта идея отразилась и в новом названии закона.

В законе были прописаны несколько основных направлений государственной политики занятости лиц старших возрастов, актуальные для настоящего времени, а также рассчитанные на длительную перспективу.

В рамках одного из наиболее важных направлений государственной политики закон предлагал механизмы решения проблемы увеличения непрерывной продолжительности активной трудовой жизни населения до 65 лет, что во многом упиралось в тот же вопрос о несоответствии норм пенсионного и предельного возрастов. Эта проблема становилась все более острой и насущной в глазах общества. В то время как Министерство труда выступало с постоянными напоминаниями о старении рабочей силы, а Министерство социального обеспечения уже было поддержано парламентом страны в своем намерении повысить пенсионный возраст до 65 лет для всех пенсионеров, большинство японских фирм продолжали увольнять свой персонал в 60-летнем, а некоторые — даже в 55-летнем возрасте. Закон о стабилизации занятости лиц старших возрастов, который пересматривался и дополнялся еще дважды — в 1994 г. и в 2000 г., — сначала предъявил к бизнесу

требование о запрете принудительного увольнения персонала раньше достижения им 60-летнего возраста, а затем сформулировал предложение и о постепенном введении 65-летней нормы предельного возраста. Для тех из предпринимателей, кто откликнется на последнее предложение, предусматривалась система поощрительных мер (субсидии, консультационная помощь, проектирование рабочих мест и др.).

Другое направление относилось к решению проблем вторичного найма тех лиц старшего возраста, которые однажды были уволены с работы. Эти контингенты сталкивались со значительными трудностями в трудоустройстве, и именно среди них особенно велика была безработица. Решение этих проблем также во многом возлагалось на предпринимателей. Закон определял возрастные границы персонала, на который распространялось его действие (от 45 до 64 лет) и обязывал предпринимателей к тому, чтобы те с особым вниманием подходили к вопросу о планировании мер, связанных с перспективой увольнения этих контингентов. Кроме изыскания возможностей по вторичному найму этих контингентов на собственном предприятии, предпринимателям предлагалось обеспечить условия, облегчающие персоналу подготовку к моменту увольнения и к поиску нового места работы. В числе таких мер могли рассматриваться, в частности, предоставление персоналу времени для поиска работы (включая знакомство с возможными работодателями, посещение учебных курсов по повышению квалификации, сдачу экзаменов и т.п.), обеспечение возможностей по их профессиональному переобучению (в том числе несение соответствующих расходов в случае участия персонала в самостоятельно найденных программах), участие предпринимателей в совместных проектах по вторичному найму персонала и т.п. Основным заказчиком и субъектом проведения такой работы с предпринимателями явились PESO, которым было дано право заключать с ними договора и предоставлять субсидии на их выполнение. Гранты также стали получать те предприниматели, которые организовывали в своих компаниях системы вторичного найма, а также предпри-

ятия, на которых были созданы рабочие места во исполнение программ других компаний.

Одним из самых новых направлений трудовой политики государства в отношении лиц старших возрастов становится развитие форм занятости этих контингентов с учетом их возрастных особенностей и возможностей. Среди таких форм занятости большое внимание уделяется неполной и временной занятости, самозанятости, занятости на легких видах работ, делению рабочих мест между несколькими работниками, а также занятости как формы проведения досуга (волонтерская деятельность, благотворительная, для поддержания социальных контактов, восстановления здоровья и проч.).

Это направление оформилось как таковое благодаря Закону о стабилизации занятости лиц старших возрастов, который легализовал и поставил под контроль государства деятельность некоторых уже существовавших частных и общественных организаций, занимавшихся трудоустройством лиц старших возрастов (частных агентств по трудоустройству, так называемых предприятий временной работы, центров «серебряных» трудовых ресурсов и т.п.). Однако особенно бурно развиваться это направление стало в связи с организационным объединением министерств труда и социального обеспечения в начале XXI века. В рамках этого направления появилось много проектов на основе системы социального вспомоществования и обслуживания. Важной чертой этих проектов в реализации их социальной составляющей является то обстоятельство, что они находятся под контролем местных органов самоуправления и могут в максимальной степени охватить своей деятельностью контингенты территориальных общественных организаций. Деятельность организаций, которые способствуют развитию диверсифицированных форм занятости лиц старших возрастов (не только в рамках социальных проектов, но и в различных коммерческих организациях), поощряется государством в финансовом отношении.

Можно сослаться на пример укрепления позиций одной из таких организаций — так называемых центров «серебряных»

трудовых ресурсов, функционирующих под эгидой местных властей. Эти общественные организации впервые возникли при токийском муниципалитете. В период своего зарождения — в начале 80-х годов — они были слабы и малочисленны. Затем их деятельность была признана полезной благодаря опыту нестандартного трудоустройства лиц старших поколений. По Закону о стабилизации занятости лиц старших возрастов, они получили официальный статус и право на финансовую помощь со стороны местных органов власти. С тех пор эти центры очень быстро стали распространяться по всей Японии. В 1994 г. численность их состава достигла 330 тыс., а в 2001 г. — уже 600 тыс. человек⁶.

В последнее время в рамках этого направления государство принимает меры по стимулированию лиц старших возрастов к открытию собственного бизнеса. В прошлом самая большая доля лиц старших возрастов, занятых трудовой деятельностью, относилась к группе самозанятой рабочей силы или к помогающим членам семей. Особенно большая их доля была в составе рабочей силы, занятой сельским хозяйством. Однако с тех пор как в Японии начался активный процесс урбанизации и быстрого промышленного развития, доля сельского населения резко сократилась, соответственно сократилась абсолютно и относительно численность занятого в ней пожилого контингента. В настоящее время усилия государства направлены на частичное восстановление этого ресурса по трудоустройству лиц старших возрастов. Так, в частности, с 2001 г. право на государственные субсидии получили мелкие коммерческие организации, которые учреждались тремя (или более) лицами в возрасте старше 60 лет.

С особым акцентом на современную ситуацию на рынке труда развивается еще одно направление государственной трудовой политики по отношению к лицам старших возрастов. Эта ситуация, характеризующаяся ростом безработицы, во многом обусловлена происходящими изменениями в производственно-экономической структуре Японии и устареванием сложившейся профессионально-квалификационной структуры рабочей силы.

С этой точки зрения трудоустройство значительной части лиц старших возрастов вообще представляет собой весьма сложную проблему. Однако особой острой характеризуется проблема безработицы среди служащих и тех, кто в прошлом занимал в японских компаниях управленческие позиции. В рамках этого направления предусмотрен ряд мероприятий по устранению дисбаланса в спросе и предложении на рынке труда, вызванного устареванием квалификации этих категорий работников старших возрастов. Все эти мероприятия в большей или меньшей степени связаны с их переобучением. Большое значение придается программам переобучения в рамках PESO. Здесь предусмотрено проведение семинаров по профессиональному ориентированию лиц старших возрастов, а также консультаций по вопросам развития карьеры для бывших служащих. В течение 2000–2005 гг. в рамках PESO планируется подготовить 50 тыс. инструкторов для программ по индивидуальной переподготовке служащих средних и старших возрастов.

Кроме того, для японских фирм разрабатываются программы обучения персонала, скоординированные с системами повторного найма в фирмах с тем, чтобы обеспечить гарантированное трудоустройство тем, кто предварительно прошел курс соответствующего обучения. К переобучению лиц старших возрастов привлекаются также различные учебные заведения, включая частные и государственные специализированные училища (*сэммон гакко*), университеты, некоммерческие фонды и проч.

Наконец, еще одно направление политики по отношению к лицам старших возрастов считается направлением будущего, поскольку оно рассчитано на создание в отдаленной перспективе «общества без возраста», когда старшие поколения смогут участвовать в труде и в других областях жизни исключительно исходя из собственных желаний и возможностей и без тех социальных ограничений, с которыми связано их существование в настоящее время.

В рамках этого направления в настоящее время предпринимаются определенные шаги. В частности, в 2001 г. под эги-

дой Министерства труда из представителей профсоюзов и предпринимательства был образован экспертный совет, перед которым была поставлена задача по изучению широкого круга вопросов, связанных с перспективой создания «общества без возраста». Этот исследовательский проект, получивший название «Проект миллениума», имел и сугубо практический заказ от министерства. По результатам этого исследования, рассчитанного на 2001—2002 гг., его исполнителям предстояло составить для Министерства труда доклад, где были бы оценены возможности страны по созданию рабочих мест для лиц старших возрастов на ближайшую перспективу.

С исполнением задач этого направления политики связывали и принятие в октябре 2001 г. дополнений к Закону о стабилизации занятости лиц старших возрастов, касающихся запрета на дискриминацию труда лиц старших возрастов. Контроль за исполнением закона возлагался на PESO, которые должны были в процессе работы с объявлениями работодателей о спросе на рабочую силу старших возрастов отслеживать случаи нарушения закона.

Однако, как отмечают некоторые исследователи, вряд ли эта норма закона окажется эффективной на практике. Кроме того, что действия работодателей по дискриминации персонала по возрасту далеко не всегда поддаются контролю со стороны, сам закон предоставляет им довольно большие возможности официально отказываться от найма такой рабочей силы. В законе оговорены 10 причин, по которым работодателю фактически предоставлено право не принимать во внимание требования о запрете на дискриминацию рабочей силы по возрасту. Агентам PESO предлагается действовать, имея в виду сразу две противоположных цели. С одной стороны, им предписано противодействовать дискриминации труда по возрасту, как того требует идеал «общества без возраста». Но одновременно они должны «всесторонне оценивать все обстоятельства и условия, сопутствующие отбору и найму персонала в ту или иную фирму, имея в виду, что сложившуюся практику управления персоналом в фирмах сразу изменить невозможно»⁷.

Политика японского государства по повышению уровня занятости лиц старших возрастов в последние десятилетия все теснее увязывается с политикой в области пенсионного обеспечения. При реформировании пенсионной системы, которое происходит в Японии в настоящее время, соответственно все более учитываются результаты современной политики занятости. Под воздействием государства та функция по обеспечению доходов для лиц старших возрастов, которая изначально присуща пенсионной системе, постепенно все более сочетается с активизацией возможностей корпораций в этой области, а также самого населения и даже самих пенсионеров.

К началу своего реформирования государственная система пенсионного обеспечения в Японии представляла собой некоторую совокупность разрозненных блоков. Каждый из них был рассчитан на обеспечение своей группы пенсионеров и по условиям страхования и предоставления пенсий практически никак не согласовывался с другими пенсионными режимами. Такая организационная структура явилась результатом исторического развития пенсионной системы, которое характеризовалось поэтапным включением в нее все новых и новых частей. Режимы, возникшие самыми первыми, охватывали совсем незначительную, привилегированную часть населения. Они обеспечивали относительно благоприятные условия пенсионного обеспечения, что для последующих контингентов невозможно было повторить уже потому, что в состав этих контингентов входили все более и более широкие слои населения.

В составе сложившейся таким образом пенсионной системы выделились три основных части. Во-первых, это блок так называемых «обществ взаимопомощи» (*кёсай кумиай*). Они возникли еще до войны для государственных служащих центрального аппарата и местных органов власти (и некоторых других контингентов, в частности работников частных школ) и давали право на довольно высокую пенсию в 55-летнем возрасте по истечении 15-летнего срока страхования. Вторая часть представляла собой так называемую систему «пенсий благосостояния» (*косэй нэнкин*), учрежденную в 1941 г. Она

была предназначена для наемного персонала частных японских компаний и по своей численности превосходила систему *кёсай кумиай* в 4—5 раз. Условия пенсионного обеспечения здесь были жестче — 20-летний страховой стаж и 60-летний возраст. Наконец, в 1961 г. была учреждена Национальная пенсионная система (*кокумин нэнкин*), под действие которой подпадало все остальное население страны, не охваченное к тому времени ни одним другим режимом. Самая многочисленная, эта система была самой жесткой по условиям страхования и предоставления пенсий: для назначения пенсии в ее рамках требовался 25-летний страховой стаж и 65-летний возраст. Уровень самой пенсии не зависел от прежних доходов пенсионера, как в системах *кёсай кумиай* и *косэй нэнкин*, и назначался в твердом, одинаковом для всех пенсионеров размере, весьма незначительном, если не сказать мизерном.

Начало пенсионной реформы в Японии относится к середине — второй половине 80-х годов. Это время совпало с очень важным моментом в истории развития государственной системы пенсионного обеспечения. В 1987 г. наступило время массового выхода на пенсию первой партии пенсионеров системы *кокумин нэнкин* в связи с тем, что у них завершился необходимый срок страхования, дававший наконец им право на полную пенсию по старости. До того времени в рамках этой системы пенсию в сокращенном размере могла получать только немногочисленная группа пенсионеров, подпадавшая по уровню своих доходов под льготный режим вспомоществования. Расходы *кокумин нэнкин* в связи с этим событием увеличивались многократно, а состояние ее финансов оказывалось еще более слабым, чем прежде.

К этому важному моменту Министерство социального обеспечения и приурочило начало проведения полномасштабной реформы всей государственной пенсионной системы в целом, необходимость в которой объективно назрела уже давно и которая логически вовлекалась в круг проблем, связанных с обеспечением лиц старших возрастов.

Суть этой реформы состояла в том, чтобы объединить разрозненные части пенсионной системы воедино с перспективой выхода на объединенные фонды, что давало возможность перебросить финансовые ресурсы из более благополучных режимов на общие цели обеспечения пенсионеров всей системы. При такой консолидации пенсионной системы решалась и еще одна ее важная с точки зрения финансирования проблема — это проблема создания единых условий страхования и предоставления пенсий. Эту задачу намечалось решить путем распространения условий и норм пенсионного обеспечения *кокүмин нэнкин*, наиболее жестких среди всех существующих режимов, на все остальные звенья системы.

Это означало, что срок страхования повышался с 15—20 до 25 лет, а норма пенсионного возраста — с 55—60 до 65 лет. Вводилась также единая по размерам так называемая «базовая пенсия», начисляемая в общем для всех твердом размере, который существенно отличался в худшую сторону от уровня пенсий в других режимах. В момент начала реформы ее размер составлял 50 тыс. иен, а в 2001 г. она была доведена до 67 тыс. иен в месяц.

По понятным причинам новые условия и нормы пенсионного обеспечения, столь существенно ухудшающие положение примерно половины населения страны, не могли быть введены одномоментно. Процесс реформирования пенсионной системы в Японии планировалось растянуть на многие годы и осуществлять в тех формах, которые обеспечивали бы наиболее щадящий режим приспособления к ним живущих контингентов пенсионеров разных систем. На первом же этапе было решено ввести «базовую пенсию» для пенсионеров группы *кёсай күмидай* и *косэй нэнкин*. Такое нововведение ухудшало положение пенсионеров этих систем ненамного, поскольку «базовая пенсия» вводилась взамен лишь части их прежней полной пенсии. Другая часть, рассчитываемая, как и раньше, на основе прошлых заработков, оставалась неизменной.

С середины 90-х годов к вопросу о реформировании пенсионной системы начали активно подключать задачу регули-

рования занятости лиц старших возрастов. Повышение пенсионного возраста, сдерживание роста пенсий и облегчение условий их получения стали рассматриваться в качестве мер, регулирующих занятость этих контингентов. При этом необходимо подчеркнуть, что меры, вынуждающие их работать, стали сочетаться с мерами стимулирующего характера.

Так, с одной стороны, вопрос об экономии пенсионных фондов ни в коей мере не сходит со сцены, и недостаточность доходов от пенсий как следствие такой экономии служит средством, выталкивающим лиц пенсионного возраста на рынок труда. Более того, в 1998 г. пенсионерам прекратили выплачивать пособия по безработице, вынуждая их к более активным поискам работы⁸. Однако, с другой стороны, рост образовательного уровня и повышение квалификации становится в Японии реальным фактором повышения рыночной цены труда не только молодежи, но и старших поколений. Поэтому все более актуальной задачей становился вопрос о пересмотре пределов заработной платы, разрешенной к получению наряду с пенсией, в качестве меры, способствующей вовлечению пенсионеров в трудовые ресурсы.

Решение этих задач в полном масштабе было связано с крупной реорганизацией государственных органов, ответственных за осуществление политики в этой области. В январе 2001 г. взамен двух министерств — Министерства труда и Министерства социального обеспечения — было образовано единое ведомство — Министерство труда и социального обеспечения, в результате чего здесь впервые появилась возможность решать сложные проблемы обеспечения лиц старших возрастов в тесной связи с их занятостью.

Вопрос о необходимости комплексного подхода к решению многих проблем в области труда и социального обеспечения населения, которые в то время были организационно разделены между собой рамками соответствующих министерств, активно обсуждался в Японии уже длительное время, начиная с середины 80-х годов. Объединение двух министерств, относящихся к социальному блоку, вписывалось в логику неолибе-

ральной модели Административной реформы, в рамках которой это объединение было осуществлено в качестве одного из этапов перехода к так называемому «маленькому государству». Вместе с тем это событие соответствовало и другим общемировым тенденциям, которые имеют место в настоящее время собственно в области государственного управления социально-экономическим развитием общества.

В частности, в развитии государственной политики по отношению к лицам старших возрастов в странах с развитой рыночной экономикой выделяются две тенденции. Каждая из них связана с необходимостью обеспечения этой части населения источниками дохода, однако существенным образом отличаются друг от друга. Во-первых, это тенденция к укреплению области социального обеспечения и, во-вторых, тенденция к более широкому вовлечению этих контингентов в сферу трудовой деятельности, что позволяет решить, по крайней мере, часть их проблем за счет личных усилий.

Забота об обеспечении этой части населения источниками дохода, при всей ее социальной значимости, в собственном виде носит пассивный характер, и деятельность государства лишь закрепляет status quo в области сложившихся еще в конце XIX века представлений общества о способах решения этих проблем. Трудовая политика государства в отношении лиц старших возрастов, напротив, сопряжена с активным вторжением государства в область регулирования роли этих контингентов на рынке труда. Она направлена на формирование новых взаимоотношений лиц старших возрастов с другими субъектами рынка в процессе обеспечения себя самостоятельными источниками дохода. В зависимости от целей, которые ставят перед собой общества разных стран на данном историческом отрезке своего развития, характер сочетания этих тенденций существенным образом влияет на характер государственной политики в этой области в целом.

Невозможно не видеть, что обе названные тенденции развиваются в тесном взаимодействии друг с другом и на практике государству часто бывает трудно отделить свою трудовую

политику от политики социального обеспечения. Эта особенность находит свое отражение в способах организации соответствующих государственных органов власти. Периодические слияния и разделения министерств труда и социального обеспечения в разных странах говорят о сложностях в управлении этими процессами. Япония не является в этом отношении исключением из правил. В условиях стареющего общества и обострения проблем рынка труда возможности использования такого резерва трудовых ресурсов, как население старших возрастов, взамен перспективы увеличивающегося бремени по их обеспечению явилось одной из существенных причин, побудивших Японию вписать решение этих проблем в неолиберальную модель государственного устройства.

Под эгидой нового министерства в апреле 2001 г. в Японии был осуществлен очередной комплекс мероприятий по пересмотру системы пенсионного обеспечения. На этот раз пересмотру подверглась система *косэй нэикин*, в рамках которой осуществлялось пенсионное обеспечение одного из наиболее ценных и многочисленных отрядов наемных работников. Именно этот отряд составлял в своей основе постоянный персонал крупных компаний. В соответствии с решениями, принятыми парламентом Японии еще в 1994 г., основные задачи этих преобразований касались, во-первых, увеличения страховых взносов и ограничения роста пенсионных выплат и, во-вторых, поэтапного повышения пенсионного возраста. Решая долгосрочную проблему консолидации и более рационального управления пенсионной системой, эти преобразования были направлены также и на решение проблем рынка труда. Если первая группа мер была связана прежде всего с экономией пенсионных фондов, то другая — также и с решением задачи повышения уровня занятости лиц старших возрастов.

Повышение пенсионного возраста будет происходить по-разному при назначении двух разных частей пенсии. Для получения «базовой пенсии», которая выдается как часть полной пенсии неработающему пенсионеру в обязательном порядке по достижении им пенсионного возраста, этот возраст будет

повышаться постепенно. Каждые 3 года эту норму предполагается увеличивать на 1 год с тем, чтобы к 2013 г. довести ее до 65 лет. Первое повышение пенсионного возраста с 60 лет до 61 года состоялось в апреле 2001 г.

Другая часть пенсии, которая в рамках *косэй нэнкин* зависит от размера прошлого заработка пенсионера, будет выплачиваться с 65-летнего возраста начиная с 2016 г. Таким образом, поскольку в указанном году *косэй нэнкин* полностью перейдет к норме пенсионного возраста, принятой в другой крупной части пенсионной системы *кокুমин нэнкин*, завершится один из важнейших этапов пенсионной реформы в Японии, связанный с достижением единых условий предоставления пенсий для подавляющей части лиц старших поколений⁹.

Повышение пенсионного возраста до 65 лет означает, что для работников, занятых в частном секторе, увеличивается период, когда они должны будут полагаться главным образом на доходы от заработной платы и стремиться к продолжению своей трудовой деятельности. В настоящее время доля лиц в возрасте от 60 до 65 лет в составе наемной рабочей силы, занятой в частном секторе, относительно невысока. Часть факторов, которые обуславливают это положение, связаны как раз с условиями обеспечения пенсионеров в рамках системы *косэй нэнкин*, которая охватывает эти контингенты. Уже в 60 лет работник частного сектора, застрахованный в этой системе, имеет право на пенсию по старости и, если позволяет ее размер, бросает свою работу. Снижению желания работать у тех, кто достиг пенсионного возраста, способствует и порядок начисления пенсии работающим пенсионерам. Дело в том, что определенная часть пенсии, размер которой зависел от заработка, изымается. Согласно прежним нормам, доход работающего пенсионера в сумме от заработной платы и пенсии не мог бесконечно увеличиваться по мере повышения заработной платы (например, вследствие переработки рабочего времени). В результате установленный законом предел этой суммы снижает у пенсионера уровень трудовой мотивации.

В процессе пересмотра системы *косэй нэнкин* размер пенсии стал корректироваться в соответствии с заработной платой. Хотя часть пенсии (в зависимости от получаемого заработка, вплоть до ее полного размера) будет изыматься из совокупного дохода работающего пенсионера, однако общая сумма дохода от пенсии и заработной платы может увеличиваться по мере повышения последней без ограничений. Поэтому доход работающего пенсионера при определенном размере последнего будет зависеть целиком от его трудовой активности.

Нельзя не видеть, что роль государственной политики по регулированию труда лиц старших возрастов в Японии, в том числе мерами социального обеспечения, в последние годы существенно возросла. Вместе с тем на занятость этих контингентов продолжает оказывать самое серьезное влияние специфика отношений на рынке труда. Среди них решающее значение для занятости лиц старших возрастов имеет существование в подавляющем большинстве крупных и средних фирм системы принудительного увольнения по возрасту.

Задачи, выдвинутые Законом о стабилизации занятости лиц старших возрастов в 80-е и последующие годы, удалось выполнить лишь отчасти. К концу 90-х годов практически весь японский бизнес, сохранивший устои пожизненного найма, принял наконец 60-летний возраст за предельную норму пребывания персонала в фирме. Однако в результате государству удастся лишь вернуться к тому исходному положению в разрыве пенсионного и предельного возрастов, с которого в начале 70-х годов стартовала в Японии кампания по сокращению этого разрыва. Призывы государства о дальнейшем повышении норм предельного возраста в настоящее время особого энтузиазма в предпринимательстве не вызывают. Согласно данным обследования, проведенного в 2001 г., всего 7% фирм перешли на систему увольнения персонала в 65-летнем возрасте¹⁰. Право решать вопрос о том, будет ли работник продолжать работать или нет, всегда остается за компанией. Положение усугубляется тем, что объективно видов работ и форм занятости (наподобие, например, неполной занятости), которые доступ-

ны лицам старших возрастов по их физическим и квалификационным данным и которые они и их работодатели готовы были бы воспринять, не так уж много.

Изменения, вносимые в пенсионную систему без учета того, что происходит в системе управления трудом в японских фирмах, не столько способствуют вовлечению лиц старших возрастов в рабочую силу, сколько воссоздают для них трудности с поисками работы и источника дохода. Так, раньше работники, будучи уволены с работы в принудительном порядке в 60-летнем возрасте, могли по прежним нормам системы *косэй нэнкин* рассчитывать на немедленное получение государственной пенсии в полном размере. Теперь же в связи с повышением нормы пенсионного возраста до 65 лет для работников, увольняемых с предприятий по возрасту в 60 лет, вновь стоит проблема поиска источника дохода в период между моментом увольнения и началом выплаты пенсии. Это обстоятельство вроде бы было признано законом: благодаря тому, что был введен порядок выплаты в 60-летнем возрасте «базовой пенсии», тот период жизни, который соответствует разрыву между пенсионным и предельным возрастами, отчасти обеспечивается доходом от пенсии. Однако его размер из стремления законодателей «стимулировать трудовую активность пенсионеров» был определен в размере всего трети той полной пенсии, которая положена им с 65 лет.

С начала 90-х годов профсоюзы в переговорах с предпринимателями начинают поднимать проблему защиты труда работников старших возрастов. В результате во время «весеннего наступления» в 2000 г. во многих компаниях профсоюзам удалось достигнуть компромиссных решений по вопросу о продлении трудовых договоров с 60-летними работниками. Однако в принципиальном плане проблема занятости лиц старших возрастов в связи с существованием системы принудительного увольнения остается столь же далекой от разрешения, как и прежде. Поиски ее решения продолжаются.

В 1997 г. исследовательской группой, созданной под эгидой тогдашнего Министерства труда, был составлен доклад,

который рассматривал возможные варианты развития событий в этой области в будущем с учетом отношения к этой проблеме как со стороны японских фирм, так и профсоюзов. Было предложено три варианта развития этих событий и соответствующих подходов к решению вопроса о занятости работников частных фирм после их принудительного увольнения по возрасту:

— так называемая концепция «60 плюс альфа» подразумевает, что возраст принудительного увольнения остается прежним, т.е. 60 лет, но при этом фирмам предлагается принимать всяческие меры, чтобы увеличить его и по возможности довести до 65-летнего возраста;

— в соответствии с подходом «65 минус бета» предельный возраст поднимается до 65, а право решать, когда оставить фирму, остается за самим работником;

— в третьем подходе «без возраста», который предусматривает отмену института принудительного увольнения по возрасту, усматривается предложение авторами доклада генерального направления в решении проблемы занятости лиц старших возрастов и переключки с объявленной государственной доктриной построения общества, в котором люди могут работать независимо от своего возраста (общества «без возраста»)¹¹.

Результаты этого исследования были апробированы на фирмах. Согласно полученным данным, большая часть фирм (59,8%) высказались в пользу проекта «60 плюс альфа», т.е. за продление ныне практикуемой нормы, либо за систему повторного найма работников старших возрастов после их увольнения (также популярную в настоящее время). Популярность этого подхода, по мнению авторов, объясняется тем, что фирмам не придется, применяя его, менять всю систему управления персоналом в целом. В худшем случае потребуются лишь пересмотр договоров с увольняемым по возрасту персоналом.

В свою очередь, принятие двух других подходов связано с необходимостью фундаментального пересмотра всей системы

управления персоналом в целом. В частности, это неизбежно привело бы к существенным изменениям системы заработной платы, которая распространяется и на более молодых работников. Для профсоюзов и для менеджмента это означает необходимость ведения длительных и тяжелых переговоров друг с другом. Предвидя, однако, что в будущем таких обсуждений нельзя будет избежать, в настоящее время большинство фирм рассматривают этот подход как меру временного характера, позволяющую внести изменения в систему управления постепенно, не разрушая ее одновременно.

То обстоятельство, что фирмы видят в подходе «60 плюс альфа» лишь временную меру, неизбежно означает, что в будущем ими будет принят на вооружение один из двух других альтернативных вариантов — либо вариант «65 минус бета», либо вариант «без возраста».

С точки зрения обеспечения гарантий занятости, которые государственная пенсионная система предоставляет работающим пенсионерам, оба этих варианта равноценны, поскольку не нарушают прав лиц старших возрастов. Однако первый из них приемлем при условии, что институт принудительного увольнения в принципе остается в силе, а второй вариант предполагает его отмену. Вопрос состоит лишь в том, насколько и какие именно преимущества этих вариантов преобладают в глазах предпринимателей их недостатки.

Отрицательный аспект японской системы предельного возраста пребывания в фирме состоит именно в принудительном характере расторжения трудового договора с персоналом старших возрастов, что, по существу, выталкивает их не только из данной фирмы, но и с рынка труда вообще. Повторное вступление на рынок труда, если оно вообще возможно, сопряжено для них с разнообразными потерями — и в статусе, и в доходе, и в качестве труда.

В этой системе имеются и положительные аспекты. Во-первых, до некоторого возраста занятость персонала в японской фирме гарантируется. Даже при низкой результативности труда японские фирмы стремятся к сохранению за собой свое-

го персонала вплоть до предельного возраста. В то же время и для работника увольнение по возрасту не является неожиданностью и переносится легче, чем в случаях увольнения при чрезвычайных обстоятельствах. Кроме того, наличие системы предельного возраста избавляет компании от необходимости тратить время и усилия на то, чтобы объяснять каждому работнику причину его увольнения.

В настоящее время, однако, менеджменту все меньше приходится руководствоваться всеми этими соображениями. Если рассуждать с объективных позиций, то следует признать, что и для бизнеса, и для японского общества в целом уже давно назрела необходимость избавиться от типичных для него стереотипов отношения к возрасту. К этому побуждают и тенденции в быстром техническом развитии страны, и старение японского населения, и многие другие социально-экономические факторы.

Доминирующая тенденция в модернизации системы управления кадрами в японских фирмах состоит в переходе к системам заработной платы, основанным на показателях выполнения производственных задач и трудовых достижений. При таком реформировании системы управления японские фирмы ставят цель получить эффективные средства по стимулированию персонала (независимо от возраста или стажа) прежде всего к более качественному исполнению труда. В этих условиях было бы явным противоречием для компании, уверяющей своих более молодых работников в том, что «возраст не имеет значения», одновременно пытаться сохранить систему предельного возраста, скажем, для управленческого персонала, которая неизменно приводит к принудительному разрыву трудового соглашения в определенном возрасте.

Вместе с тем в предпринимательской среде широко распространено мнение, что подходить к решению этой проблемы в настоящее время следует с реалистических позиций, имея в виду, что многие причины субъективного характера существенно отдалают то время, когда функционирование рынка труда, управление персоналом в японских фирмах и весь

характер производственных отношений будут определяться не физическим возрастом, а профессионально-техническими способностями рабочей силы.

При рассмотрении проблемы занятости лиц старших возрастов в Японии следует иметь в виду, что ее решение связано в первую очередь с существующей системой найма. Необходимо поэтому понимать отношение к этой проблеме как со стороны предпринимателей, так и наемных работников.

Не секрет, что в глазах персонала японских фирм возраст до сих пор является наиболее понятным и присмлемым критерием увольнения. Для фирм это выливается в сложную проблему, связанную с необходимостью считаться с привычными представлениями современных поколений японских работников о справедливости. Поскольку система принудительного увольнения по возрасту одновременно гарантирует и занятость по возрасту, японский менеджмент избегает поднимать потолок этой занятости до 65 лет.

Исходя из этого, как считают авторы доклада, было бы опрометчиво вводить систему мер или поправки к законодательству, которые едва ли будут восприняты в предпринимательской среде. Более продуктивно было бы обратиться к решению проблемы занятости лиц старших возрастов по варианту «60 плюс альфа» и легализовать этот вариант как все более и более распространяющийся в практике управления персоналом в японских фирмах в настоящее время.

С точки зрения работодателей, проблема занятости лиц пожилых возрастов сопряжена с множеством проблем очередного порядка. Среди них из числа требующих неотложного решения выделяют, как минимум, следующие:

- выбор контингентов, перспективных для дальнейшего использования после достижения предельного возраста, из числа желающих продолжить работать;
- разработка рабочих мест, объемов и качества трудовых заданий для лиц старших возрастов с учетом их возможностей;
- пересмотр условий и уровней оплаты труда;

— участие работников старших возрастов в повышении собственной квалификации с целью стимулирования работодателей к использованию их труда.

Вопрос о вышеизложенных проблемах занятости лиц старших возрастов стоит только в отношении крупных и средних фирм, имеющих системы принудительного увольнения. Мелкие фирмы, испытывающие трудности с наймом молодежи, уже давно используют труд пожилых в гораздо больших масштабах. Согласно данным государственной статистики, в 1999 г. в фирмах численностью от 10 до 99 человек 7,8% работников-мужчин были старше 60 лет, в то время как для фирм с числом занятых более 1000 человек этот показатель составлял всего 1,3%. Другими словами, японские работники старших возрастов находят себе применение главным образом в сфере мелкого бизнеса¹².

¹ Seike Atsushi. The Employment of Older People in Japan and Policies to Promote It. Special Topic, с.13—17.

² Iwata Katsuhiko. Employment of Older Persons and Policy Development in Japan. — In: Toward Active Aging in 21st Century.

³ Seike Atsushi. Указ. соч.

⁴ Iwata Katsuhiko. Указ. соч.

⁵ Фудзимура Хироюки. 60 сайдай дэнинхан-но коё кэйдзюку-о дзицугэн сурү гамэ-но кадай (Проблемы продления занятости лиц старших возрастов), с. 15—21.

⁶ Silver Human Resources Centers дзигё унъэй дзёкё (Ежегодный доклад по проектам центров «серебряных» трудовых ресурсов), с. 35.

⁷ Iwata Katsuhiko. Указ. соч.

⁸ Работники частного сектора, уволенные в 60 лет по предельному возрасту и ищущие работу, считались безработными и получали пособие по безработице. Одновременно при этом они имели право на полную пенсию по старости как неработающие пенсионеры. В результате сама система провоцировала у них желание как можно дольше получать пособие по безработице (наряду с пенсией), вместо того чтобы побыстрее найти работу. Подробнее см.: Seike Atsushi. Указ. соч.

⁹ Более подробно см.: Fujimura Hiroyuki. Revision of Pension System and Employment.

¹⁰ Iwata Katsuhiko. Указ. соч.

¹¹ Более подробно см.: 65 сай гэнэки сякай-но сэйсаку бидзён. Кодзо-но тамэ-но синарио то кадай (Взгляды на политику занятости до 65-летнего возраста. Сценарии и задачи строительства общества).

¹² Правда, в настоящее время уже немало и крупных фирм начали всерьёз задумываться над тем, как использовать персонал, достигший предельного возраста. Имеются и такие фирмы (среди них называют, например, Маэкава Мэньюфэхчуринг и Ёкокава Электрик), у которых уже довольно солидный 20-летний опыт в этой области. См.: Фудзимура Хироюки. 60 сайдай дзэнхан-но коё кэйдзюку-о дзицугэн суру тамэ-но кадай (Проблемы продления занятости лиц старших возрастов).

4. Иностранная рабочая сила как объект трудовой политики в Японии

Проблема иностранной рабочей силы Японии вышла на первый план как одна из важных проблем рынка труда относительно недавно, лишь в 80-х годах XX века. Во-первых, это связано с тем, что именно в это время, особенно после «плазского соглашения», японская экономика стала активно интернационализироваться. Стремясь смягчить давние торговые разногласия, и в связи с ростом курса иены Япония все более втягивалась в процесс инвестирования капитала за рубежом. Одновременно и японские рынки становились все более открытыми для иностранных компаний, в результате чего приток иностранной рабочей силы в страну быстро увеличивался. И в транснациональных корпорациях японского происхождения появлялось все больше иностранцев, которые обучались в Японии.

Другой причиной, по которой проблема иностранной рабочей силы привлекла к себе внимание политиков страны, состояла в массовости ее нелегальной составляющей. Эта проблема быстро приобрела большую остроту и стала обсуждаться буквально на всех уровнях общества — политиками, журналистами, широким общественным мнением. Прежде всего вопрос касался возможных путей политического решения: открывать ли рынок труда для иностранной рабочей силы полностью, как, например, это сделала Германия, или оставаться «в разумных пределах» закрытой страной?

«Какой страной мы хотим стать?» — задавал риторический для себя вопрос самый авторитетный в этом вопросе профессор университета Хосэй Симада Харуо, имея в виду, что при принятом общеполитическом курсе на либерализацию отечественной экономики у Японии нет другого пути, кроме как открыть рынок труда для иностранцев полностью¹. Однако многие видные политики и консервативно настроенное общественное мнение далеко не сразу могли воспринять идею массового приема иностранцев.

Известно, что Япония, пройдя значительный период самоизоляции (начиная с XVII века вплоть до 1868 г.) и обладая, как ни одна страна в мире, мононациональным населением, всегда была склонна с опасением и настороженностью встречать иностранцев, которые в ее глазах нарушали вековые устои и традиции, угрожали ее самости. Даже после окончания этого периода со вступлением страны в эпоху капитализма, когда для ее развития потребовались западные технологии и с зарубежными странами стали налаживаться регулярные сношения, в политической элите еще долго продолжали существовать два противоположно настроенных лагеря, в спорах которых друг с другом и в принимаемых ими решениях идея «закрытой Японии», «сохранения красивых национальных обычаев» звучала вполне отчетливо.

Поэтому важно учитывать исторический опыт Японии в этой области, который весьма далек от опыта других стран и необходим для понимания ее современной международной миграционной политики и политики по отношению к иностранной рабочей силе. Здесь можно выделить три этапа: первый — до Первой мировой войны, второй — после нее вплоть до окончания Второй мировой войны, третий — послевоенный.

Перед Первой мировой войной Япония сама была одним из крупных поставщиков рабочей силы за рубеж. Эмиграция населения была вызвана экономическими причинами: в стране происходила интенсивная индустриализация, и беднейшие слои сельского населения значительными массами перемещались в города или, не найдя там работы, за границу, благо впервые она оказалась открытой. Их число достигало 10 тыс. человек в год (например, столько эмигрировало с Окинавы в Мексику, Бразилию, Перу и на Гавайи в 1910 г.). Выходцы из деревни, они искали прибежища там, где могли получить землю. До тех пор, пока их принимали в США и Канаде, японцы поселялись в этих странах, а затем — в странах Латинской Америки, особенно в Бразилии, где образовывали крупные диаспоры. В г. Сан-Пауло, например, ее численность достигла в конце концов 1 млн. человек. После Первой мировой войны

эмиграция из Японии в эти страны значительно сократилась и в 30-е годы была переориентирована на Сахалин, в Маньчжурию и на другие более близкие к Японии территории, захваченные ею в это время у других стран.

Непосредственно перед Второй мировой войной и во время нее в Японии появился значительный контингент рабочей силы из Кореи. В 1939 г. японским предпринимателям было дано право использовать труд принудительно ввезенных иностранцев административным указом Государственного департамента². С 1942 г. начался также ввоз китайцев. После войны большинство этих иностранцев возвратилось на родину, но часть из них так и осталась в Японии в качестве иностранной рабочей силы и продолжает пребывать в этом качестве до сих пор (за исключением совсем небольшого контингента, натурализованного в результате прохождения весьма строгой административной процедуры). Основной прирост иностранного населения, постоянно проживающего в настоящее время в Японии, происходит в основном за счет потомков именно этих контингентов.

По данным японских исследователей, несмотря на официальный запрет со стороны конституции (ст. 14) и Закона о трудовых стандартах (ст. 3), они продолжают подвергаться на рынке труда скрытой дискриминации. Наличие в стране этой группы выходцев из других стран осложняет проведение новой политики в отношении иностранной рабочей силы в целом. Так, когда Министерство труда попыталось организовать систему специальных разрешений, выдаваемых иностранцам японскими работодателями, это предложение встретило самое сильное сопротивление со стороны постоянно проживающего в стране иностранного населения, которое усмотрело в нем угрозу своему праву на труд³.

При всех успехах на внешних рынках Япония продолжала обходиться без ввоза иностранного капитала и иностранной рабочей силы вплоть до 60-х годов прошлого века. Впрочем, и последующие два десятилетия постепенной либерализации также коренных изменений в этом отношении не принесли. И

лишь со второй половины 80-х годов в этой области начали происходить существенные перемены, спровоцированные значительным экономическим подъемом в связи со спекулятивным ростом национальной валюты, который получил название «экономики мыльного пузыря». В стране с новой силой обострилась нехватка рабочей силы, не только высококвалифицированной, но и не имеющей квалификации.

В то время иммиграционная политика государства носила так называемый «рогационный» характер, что позволяло лишь временное присутствие иностранцев в стране, уже достаточно открытой. Быстро развивалась нелегальная иммиграция рабочей силы с тенденцией к длительному ее использованию японскими работодателями, причем на самых неблагоприятных условиях. Это были представители слаборазвитых стран Южной и Юго-Восточной Азии, в основном филиппинцы и пакистанцы, приезжавшие в Японию по туристическим визам и быстро «растворявшиеся» в теневом секторе экономики. Из своих стран их вытесняла безработица, а здесь привлекали высокие, по их меркам, заработки.

Известная часть японских предпринимателей охотно брала нелегалов на работу, практически ничем не рискуя: законодательные меры наказания были достаточно мягкими. Самыми активными в этом отношении были владельцы мелких предприятий в строительстве и в сборочных производствах обрабатывающей промышленности, которые сильно страдали от нехватки рабочей силы.

Характерно, что со вступлением японской экономики в полосу длительного застоя в 90-е годы и соответствующего сужения возможностей трудоустройства нелегальная иммиграция рабочей силы все еще продолжала расти некоторое время, а затем хотя и стала снижаться, но гораздо медленнее роста безработицы в стране. Все это свидетельствовало о том, что даже за столь короткий период пребывания в Японии нелегалы успели найти никем не заполненную нишу на рынке труда и успешно встроиться в нее. Старое законодательство сдерживало развитие здоровых тенденций в этой области. Кроме проблем, свя-

занных собственно с нелегальным трудом и укрыванием налогов, в Японии появились социально-политические проблемы, вызванные проживанием новых национальных диаспор с чуждой культурой, иногда с асоциальным, и даже криминальным, образом жизни.

С конца 80-х годов в Японии проводилась активная подготовка к реформированию политики в области иностранной рабочей силы. В рамках этой подготовки под эгидой правительственных и предпринимательских кругов работало несколько исследовательских групп и был осуществлен ряд мероприятий.

Одной из наиболее ранних попыток исследовать влияние процесса интернационализации японской экономики на рынок труда в это время явилась работа исследовательской группы, созданной Агентством экономического планирования Японии. В эту группу вошли самые известные ученые страны, включая самого Симада Харуо, который возглавил ее. В задачи группы входило изучение всевозможных последствий от грядущего наплыва иностранной рабочей силы в Японию в связи с принятием в 1988 г. очередного пятилетнего плана экономического развития, имевшего характерное название «Сосуществование с миром».

В докладе, представленном исследователями, впервые прозвучала мысль об интеграции Японии в мировое сообщество и о политике «недискриминационного приема иностранцев».

Доклад не содержал пока никаких конкретных предложений, но лишь рассматривал различные варианты ситуаций в случае принятия государством той или иной политики в этой области. Всего было рассмотрено 4 варианта политики и соответствующих сценариев развития событий:

— политика *laissez-faire* (без изменений) не предполагает каких-либо новых шагов по отношению к иностранной рабочей силе. Продолжается принятый в настоящее время курс, который основывается на прежнем законодательстве об иммиграции, соответственно приветствует квалифицированных специалистов и запрещает въезд неквалифицированной рабо-

чей силы. Основным следствием такой политики, на взгляд авторов доклада, является и будет являться в будущем рост нелегальной иммиграции, поскольку она не учитывает изменений, происходящих в стране в связи с интернационализацией ее экономики;

— политика «отторжения» исходит из стремления решительным образом покончить с нелегальной иммиграцией самыми жесткими мерами. Авторы доклада предупреждают, однако, что такая политика не только потребует огромных финансовых затрат, но и окажет значительное отрицательное воздействие на развитие японской экономики и на международные отношения Японии;

— политика контроля над иностранной рабочей силой, въезжающей в Японию. Согласно этому варианту, государство допускает въезд неквалифицированной рабочей силы и организует тщательный контроль над ней. Такая политика исходила бы из реальных потребностей японской экономики, которая, в отличие от представлений современных политиков, нуждается не только в квалифицированном, но все еще в значительной мере и в неквалифицированном труде. Это способствовало бы резкому снижению численности нелегалов. Но при осуществлении контроля над иммигрантами возникнут многие проблемы практического порядка. Кроме того, потребуются также значительные финансовые затраты;

— политика «интеграции» предполагает беспрепятственный доступ иностранцев в Японию, поглощение их обществом, которое из «гомогенного постепенно преобразуется в общество с гетерогенной культурой». Такая политика связана со значительным изменением японской экономики и всего японского общества, и ее успех во многом зависит от того, как будет изменяться восприимчивость последнего к элементам чужеродной культуры.

Какой из четырех названных вариантов в конце концов изберет Япония, зависит, как подчеркивали авторы доклада, не только от ее внутренних экономических факторов, но и от целого ряда социальных причин, а также от международного по-

ложения. Наиболее реалистичным на современном историческом этапе, на их взгляд, является вариант политики контроля над иностранной рабочей силой, въезжающей в страну, однако в перспективе Япония должна все более ориентироваться на политику «интеграции». Подчеркивается, что здесь предстоит большая подготовительная работа. Интеграция иностранной рабочей силы в японское общество потребует проведения широкого круга мероприятий не только в области занятости, но и в социальном обеспечении, образовании, устройстве местных общин, в области языка и в целом в общении людей друг с другом. Очевидно, Японии предстоит предпринять совершенно новые для нее действия в сфере общественного устройства и работать над преобразованием собственных социальных обычаев. Иностранцам и государствам, посылающим их, придется также предпринять большие усилия к тому, чтобы быть готовыми интегрироваться в незнакомую для себя культуру¹.

В 1988 г. Министерством труда была образована рабочая группа по исследованию проблем иностранной рабочей силы, которую возглавил профессор университета Хосэй Коикэ Кадзуо. Исходя из того, что проблема неконтролируемого притока нелегальной рабочей силы из-за рубежа происходила вследствие разрыва между условиями, создаваемыми законом (запрет на въезд многих контингентов иностранцев), и сложившейся реальностью (прежде всего нехватка рабочей силы, в том числе неквалифицированной), Коикэ Кадзуо предложил организовать систему специальных разрешений на труд иностранцев.

Суть этого предложения состояла в том, что такие разрешения должны были выдаваться не непосредственно самим иностранцам, как это обычно принято в других странах, а их потенциальным работодателям. Это преследовало сразу несколько целей. Во-первых, под контроль подводились не отдельные индивиды, а их общности, благодаря чему учет работающих иностранцев, до сих пор плохо налаженный, осуществлять было бы проще. Во-вторых, контролю подвергался также сам бизнес, который в немалой степени был заинтере-

сован в нелегальной иммиграции, находя в ней удобный способ сократить свои издержки, и фактически способствовал ей. Кроме того, разрешение на использование иностранной рабочей силы предполагалось выдавать только заблаговременно и только тем предпринимателям, у которых и бизнес, и условия труда прошли необходимую предварительную проверку. Выдача лицензий предполагала наложение на работодателя целого ряда обязательств как по отношению к работникам (по заработной плате, социальным гарантиям, условиям труда, профессиональному обучению), так и по отношению к государству (по выплате налогов, привлечению необходимых специалистов).

Предложение Министерства труда вызвало возражения со стороны Министерства юстиции, которое усмотрело в нем нарушение прав человека и противоречие духу японской конституции. Основным аргумент состоял в том, что получение работодателями разрешения на использование рабочей силы до заключения с нею индивидуальных соглашений ставило в неравные, дискриминационные условия иностранцев по сравнению с гражданами Японии. Особенно сильно возражала против этого многочисленная корейская диаспора. Кроме того, высказывалось сомнение в том, что в результате применения этой системы нелегальное использование труда иностранцев действительно будет прекращено.

В итоге система не была принята. Однако несовершенная во многих отношениях и уязвимая с юридической точки зрения она была отнюдь не бесполезна благодаря той идее, которая была заключена в ней. Эта идея касалась необходимости привлечения предпринимательства к участию в той или иной форме в осуществлении государственной политики по отношению к иностранной рабочей силе⁵.

Предпринимательские круги были и сами озабочены развитием событий в области использования иностранной рабочей силы и стремились принять участие в разработке политики государства по отношению к ней. В 1989 г. одно из наиболее влиятельных предпринимательских объединений в Японии, занимающееся научно-практическими изысканиями, Кэйдзай

Доюкай выступило с инициативой, имеющей целью предложить вариант такой политики, которая была бы направлена на обеспечение бизнеса квалифицированными кадрами за счет иностранной рабочей силы.

Одним из комитетов этого объединения во главе с президентом крупнейшей электротехнической корпорации Японии NEC Сэкимото Масахиро была разработана программа по обучению иностранцев на рабочих местах. Эта программа, исходя от самих работодателей, отличалась большой практичностью и поэтому вызвала большое внимание со стороны правительства. В настоящее время она считается одной из самых перспективных и оглаستي уже получила свое воплощение в законодательстве. Поэтому необходимо обратиться к ее освещению более подробно.

С одной стороны, авторы программы подтверждали приверженность государства идее о поощрении притока квалифицированной рабочей силы. Однако одновременно они призывали его смягчить свою позицию в отношении неквалифицированных иностранцев и предлагали лишь «избегать беспрепятственного и безответственного допуска их в страну»⁶.

По мнению авторов, необходимо создать программу систематической подготовки иностранцев, с помощью которой можно было решить вопрос и о контроле над притоком неквалифицированной рабочей силы, и о ее превращении в квалифицированную. Это предлагалось делать путем включения принимаемых на работу иностранцев во внутрифирменные системы профессиональной подготовки без отрыва от производственного труда. Точно так же, как и японские новички, проходящие при поступлении на работу профессиональную подготовку, такие иностранцы по замыслу авторов программы должны оплачиваться в полном объеме за фактически выполненную работу.

К финансированию этой программы, кроме расходов предпринимателей, предлагалось подключить средства специальных государственных фондов. Эти средства необходимы, помимо всего прочего, для создания в крупных городах Японии и стран,

посылающих туда своих граждан, центров начальной подготовки (basic training centers), где будущим иммигрантам стали бы преподавать японский язык и основы знаний о Японии.

Предлагалось также создать специальный орган, совместно управляемый государством и бизнесом и координирующий их деятельность в этой области. Этот орган стал бы заниматься также учетом потребностей предпринимателей в иностранцах, с одной стороны, и возможностей других стран посылать их в Японию — с другой. Кроме того, в его функции предлагалось ввести отслеживание хода выполнения всей программы в целом.

В докладе, представленном Кэйдзай Доюкай, подчеркивалось, что необходимо и в дальнейшем бороться против нелегальной иммиграции, однако получить положительные результаты лишь законодательными методами невозможно. Необходимо создать такие условия, которые снизили бы такую иммиграцию, и предлагаемый проект был перспективен именно с этой точки зрения. Возможность легально получать профессиональную подготовку, которая предусматривалась в нем, снизило бы по замыслу авторов проекта мотивацию и у иностранцев для проникновения на японский рынок труда незаконным путем, и у работодателей, которые смогли бы со временем получать квалифицированные кадры, — способствовать такому проникновению⁷.

Авторы доклада придерживались мнения, что прежний ротационный характер государственной политики по отношению к иностранцам следует сохранить. Это позволит Японии избегать возникновения серьезных социальных трений в связи с присутствием в стране больших чужеземных диаспор с иной культурой. Вместе с тем с принятием предлагаемого проекта в выигрыше оказались бы и те страны, откуда в основном поступает в Японию рабочая сила, поскольку, возвращаясь домой, она была бы уже другого, более высокого качества.

В конце 1989 г. со своим проектом профессиональной подготовки иностранцев выступила Токийская торговая палата. Предложенный также предпринимательскими кругами, этот

проект сыграл большую роль в дальнейшем совершенствовании государственной политики в этой области. Концептуально во многом он повторял положения проекта Кэйдзай Доюкай, но был еще более проработанным в деталях. Доклад содержал несколько разделов, посвященных конкретным предложениям, и предлагал решения затрагиваемых проблем.

Большое внимание в этом проекте уделялось подготовительной работе, предшествующей приезду иностранцев на обучение в Японию. Как и исследователи из Кэйдзай Доюкай, авторы этого проекта считали, что претенденты на въезд в страну должны владеть началами разговорного японского языка и получить соответствующую подготовку у себя дома. Это, по мнению авторов, доказывало бы серьезность намерений будущего иммигранта искать в дальнейшем работу, требующую известной квалификации, а не только его физического труда. Претенденты должны также проявить желание и быть готовы получить такую квалификацию практическим путем, уже работая в Японии. Более того, им необходимо иметь намерение по возвращении домой искать работу по специальности, полученной в Японии, либо завести свое собственное дело.

При устройстве на работу иностранцы получают статус работающего практиканта. При этом им надлежит подписать договор с работодателем о найме, благодаря которому они подпадут под действие японского трудового и социального законодательства и будут подчиняться ему точно так же, как и их работодатели. Часть положенных страховых взносов будет отчисляться из заработной платы в специальный фонд, предусматриваемый для оказания помощи при возвращении домой. Пребывать в Японии более двух лет работающим практикантам из других стран не положено. Их семьи на этот период в Японию не допускаются. Численность въезжающей из-за рубежа рабочей силы ограничивается потребностями самой Японии и устанавливается ежегодно после определения этих потребностей.

Условия приема иностранцев, включая положения об их численности, о методах организации базовой подготовки до

отъезда из своей страны, о характере этой подготовки и начальной квалификации, а также об условиях найма и типах работ, периоде пребывания в Японии и порядке репатриации после завершения обучения там, об участии посылающей страны в финансировании и размерах этого финансирования, оговариваются заранее официально между двумя государствами и фиксируются в соответствующем двустороннем договоре.

Серьезное внимание в проекте уделялось организации самого приема иностранцев, начиная с предварительного этапа работы с посылающей страной. Основное место при этом отводилось центральным принимающим органам и определению требований к ним. Этим органам вменялось осуществлять предварительное планирование мероприятий по приему иностранцев, обработку необходимой информации, проведение консультаций с представителями посылающей стороны, управление репатриационным фондом. Отдельно оговаривалась роль местных организаций, которые должны составлять собственные планы приема иностранцев и в соответствии с ними производить проверку поступающих контингентов, поддерживать постоянный контакт с работодателями, а также осуществлять мероприятия по возвращению иностранцев домой. Центральные и местные принимающие организации должны проводить постоянные совместные консультации, оказывать друг другу помощь при составлении планов и выработке политических решений.

Проект рассматривал также роль компаний, использующих труд иностранцев. Предприниматели обязаны были иметь соответствующие плацы. В них должны были содержаться сведения о том, сколько и на каких видах работ предполагается использовать такую рабочую силу, условия труда, перспективы служебного роста. Предпринимателям предлагалось заранее предоставлять в государственные органы заявки на прием иностранцев, в которых они принимали на себя все обязательства в соответствии с требованиями японского и международного законодательства, которые гарантировали бы справедливую оплату труда, предоставление возможностей по повышению

квалификации, соблюдение прав человека. На компании возлагались и разнообразные расходы по приему иностранцев.

Предлагалось также учредить систему аккредитационных тестов для претендентов на въезд в Японию, предваряющих получение визы. Эти тесты имеют в виду проверку готовности претендентов к пребыванию в Японии с точки зрения знаний, полученных в центрах базовой подготовки у себя на родине, а также состояния здоровья. Все расходы, связанные с такими тестами, а также предварительной подготовки к ним, предлагалось покрыть из специальных государственных фондов.

В двустороннем соглашении между Японией и посылающей стороной предлагалось предусмотреть специальную статью, которая регулировала бы порядок возвращения иностранцев домой. Здесь особое внимание уделялось созданию режима благоприятствования в отношении возвращающихся контингентов у себя дома, в частности при устройстве на работу. Для гарантирования такого режима предлагалось заключение предварительных соглашений с местными работодателями о соблюдении приоритета при трудоустройстве таких контингентов.

В результате большой подготовительной работы в 1990 г. появился проект нового Закона об иммиграционном контроле, который существенным образом изменил условия иммиграционного режима для иностранной рабочей силы. В июле того же года он был принят парламентом страны. Основные моменты, характеризующие новое законодательство, сводятся к следующему.

Во-первых, с целью облегчения въезда высококвалифицированной рабочей силы в новом законе был пересмотрен статус проживания в Японии для значительной части иностранцев: условия для некоторых из них были упрощены, права для других — расширены. В частности, для некоторых категорий иностранцев был введен статус «длительного проживания» (*тэйдзюся*). Право на постоянное проживание, соответственно — на занятость без ограничений, получили на-

конец лица, вывезенные до Второй мировой войны из Кореи и Китая, и их потомки.

Во-вторых, подтвердив запрет на иммиграцию с целью поиска работы без соответствующего статуса проживания (т.е. на нелегальную иммиграцию), закон усилил меры административного и уголовного преследования незаконного въезда рабочей силы и расширил понятие нарушителей закона. В число последних были включены не только сами незаконные иммигранты, но и их работодатели, а также посредники при найме.

В-третьих, новый закон, в отличие от прежнего, четко установил нормы прохождения проверки иностранцев и требований, предъявляемых к ним. Административная система регистрации была существенно упрощена. Все это позволило ускорить прохождение процедуры въезда иностранной рабочей силы в страну.

Наконец, реорганизации подверглась система подготовки иностранных рабочих. В сентябре 1990 г. поправка к закону дала японским работодателям право обучать иностранцев на своих предприятиях. Иностранцам, в свою очередь, было разрешено получить в таких случаях статус «ученика-практиканта» и пользоваться правом проживания в Японии в течение двух лет.

В результате в 90-е годы государственная политика Японии в отношении иностранной рабочей силы приобрела более гибкий характер, который в большей степени отвечал новым условиям интернационализации японской экономики и ее потребностям в квалифицированных специалистах. Кроме того, на фоне преимущественно «ротационной» политики и ограничения въезда неквалифицированной рабочей силы японское государство и для нее, по крайней мере для некоторой ее части, приоткрывало рынок постоянного труда в связи с введением статуса *тэйдзюся*.

Такой доступ на рынок труда в широких масштабах получали (кроме беженцев и лиц, вывезенных из Кореи и Китая) прежде всего потомки японцев, эмигрировавших в начале XX века в страны Латинской Америки, главным образом в Бразилию (*ник-*

кэйдзин). Количество рабочей силы, прибывшей из Бразилии, в результате этого резко увеличилось. Если в 1988 г. оно составило 16,8 тыс. человек, в 1989 г. — 29,2, то в 1990 г. — уже 67,3, а к 1994 г. увеличилось до 94,1 тыс. человек. В 90-е годы доля *никкэйдзин* в составе иностранной рабочей силы, прибывающей в Японию, становится самой большой и достигает 25% (и даже более) от общей численности последней⁸.

К 1999 г. доля иностранцев, прибывших в Японию из стран Латинской Америки, достигла 48,1%. В их числе 88,7% приходилось на *никкэйдзин*, правда, к этому времени этот источник иммиграции уже начал истощаться⁹.

По данным японских ученых, изучающих труд иммигрантов, благодаря своему особому статусу *никкэйдзин* оказались на рынке труда в более благоприятных условиях по сравнению с другими категориями иностранных рабочих. В 90-е годы *никкэйдзин* практически исчезли с мельчайших предприятий с числом занятых до 10 человек. Они вытеснили, по крайней мере частично, нелегалов из других стран со средних предприятий. Те переместились либо в более мелкие фирмы, либо были вынуждены уйти из обрабатывающей промышленности в сферу услуг и в строительство. Там сконцентрировались преимущественно выходцы из таких азиатских стран, как Бангладеш, Китай, Филиппины, Иран и Пакистан. На предприятиях с числом занятых до 20 человек доля *никкэйдзин* составляла в это время не более 10%¹⁰. Зато на более крупных предприятиях с числом занятых до 50 человек их численность достигала трех четвертей иностранной рабочей силы. Там же, где занято более 50 человек, из иностранных рабочих уже присутствовали только они¹¹. С тех пор как закон позволил постоянное проживание *никкэйдзин*, их, несмотря на отсутствие квалификации, стали нанимать даже крупные фирмы, которые в прошлом вообще избегали иностранной рабочей силы.

В целом благодаря введенному статусу *тэйдзюся* и другим мерам, предусмотренным законом от 1990 г., легальный рынок иностранной рабочей силы постепенно приобретал в глазах японских предпринимателей все большую привлекательность.

К нему стали обращаться все более и более крупные фирмы. К началу XXI века, как показывают данные обследования Министерства труда, компании среднего размера (с числом занятых от 100 до 300 человек) занимали на этом рынке уже самое видное место как по доле нанимаемых иностранцев, так и по доле самих компаний в их общем числе¹².

Проблема нелегального труда, однако, не исчезла. С принятием нового закона нелегальный труд не исчез, но все более продолжал уходить в тень, принимая новые уродливые формы. Вытеснение нелегалов с относительно более крупных предприятий в более мелкие вело к резкому ухудшению условий их труда. Условия труда ухудшились и для тех, кому удавалось удержаться на прежних местах. Работодатели старались перевести их на работы, менее заметные для инспекционных служб, — на обслуживание основных производственных процессов, в ночные смены и другие виды работ — соответственно на более тяжелые и более опасные.

На базе использования нелегального труда иностранцев развивался процесс формирования новой двойственной структуры труда в Японии, начавшийся с тех пор, как иностранная рабочая сила появилась здесь в большом количестве. Неквалифицированный труд иностранных нелегалов начал заполнять те нижние этажи традиционной для Японии двойственной структуры труда, которые современные японцы, особенно японская молодежь, все более избегают. Притом что мелкие и даже средние предприятия уже с охотой шли на наем иностранцев, целый сектор отраслей и фирм в Японии, как и в период даже самой жесткой нехватки рабочей силы, продолжал оставаться для них недостижимым. Это сектор отраслей и производств, которые, базируясь на передовых новейших технологиях, очень скрупулезно относились к подбору кадров и к статусу последних. Для заполнения вакансий даже на производственных процессах, которые требовали неквалифицированного труда, фирмы, работающие в этом секторе, без труда находили претендентов из числа японской молодежи. Даже в крайних случаях эти фирмы предпочитают обращаться скорее

к рынку частичного и временного труда, отличающегося своей текучестью, чем к сомнительным представителям других национальностей.

Половина иностранной рабочей силы (в 1999 г. — 52,2%) находит применение в обрабатывающей промышленности Японии, четверть (соответственно 24,3%) — в сфере услуг. Оптовая и розничная торговля, а также сфера питания поглощают почти 13% иностранцев, приехавших в Японию на заработки. Более 60% от общего числа иностранцев, зарегистрированных в Японии в этом качестве, составляют мужчины¹³.

В профессионально-квалификационном отношении иностранная рабочая сила 90-х годов отличалась довольно низким качеством. Показательно, что более 60% ее использовалось в конвейерном производстве, практически не требующем никакой квалификации. Однако к концу 90-х годов благодаря усилиям, предпринимаемым Японией в отношении качества иностранной рабочей силы, уже почти 20% иностранцев (18,6% в 1999 г.) работали в должности менеджеров, инженерно-технических и других специалистов¹⁴.

Различные категории иностранной рабочей силы заполнили вполне определенные, «собственные» ниши рынка труда. *Никкэйдзин* прочнее других закрепились в обрабатывающей промышленности на рабочих местах, не требующих квалификации, преимущественно в области физического труда. По некоторым данным, в первой половине 90-х годов на таких работах было занято более 80% *никкэйдзин*. В основном это автосборочные или электротехнические предприятия, которые основываются на конвейерной технологии. В соответствии с расположением этих отраслей промышленности в Японии находится и тенденция к географическому расселению *никкэйдзин*. В столичном мегаполисе это окраинные районы (префектуры Канагава, Сайтама, Тотиги, Ибараги, южные территории префектуры Гумма). В районах, расположенных на запад от Токио, большое количество *никкэйдзин* сосредоточено в городах Нагоя и Тоёда (автомобильной столице Японии), а также в их окрестностях. Далее на западе их практически нигде нет, за

исключением Хиросимы, где также концентрируются сборочные предприятия.

Нелегальные иностранцы (40% от общего числа) чаще всего встречались в строительстве, впрочем, они были заметны и на неквалифицированных работах даже в промышленности (20%). С одной стороны, здесь острее всего ощущалась нехватка рабочей силы (особенно в ночные смены), а с другой — проще всего было укрыть нелегалов от государственной инспекции в силу характера производства и выполняемых ими работ. Здесь даже в период застоя им можно было найти работу у мелких предпринимателей, для которых порой использование их труда превращалось в единственный способ выжить.

Легально прибывающие иностранцы устраивались преимущественно в сфере услуг (в качестве официантов, мойщиков посуды). Это главным образом студенты вузов (44% от их общего числа) и «ученики-практиканты» (32%). Как показывают данные исследований, на работах, требующих квалификации, иностранцы, за исключением студентов, практически не бывают заняты. Однако и студенты использовались в ограниченном секторе профессий. В большей степени (19%) это преподавание языков или те другие работы, требующие знаний родного языка (устные переводчики), которые предлагались им на рынке труда за неимением в Японии в достаточном количестве соответствующих высококвалифицированных кадров. Гораздо реже студенты работали как профессионалы и технические специалисты (13%)¹⁵.

Новый закон позволил работодателям заключать с иностранцами договоры о найме не только напрямую, но и через посреднические фирмы. Последнее стало возможно благодаря принятию Закона о перенайме рабочей силы, которому предшествовали острые политические дебаты, поскольку это было связано с необходимостью преодолеть запрет на посредничество в области трудовых отношений, установленный еще в 1947 г. Законом о трудовых стандартах.

Договор через посредника предполагает оплату его услуг. В таких случаях заработную плату иностранцы получают от

посреднической фирмы, которая выплачивает государству соответствующие налоги. Все предусмотренные законом социальные отчисления также выплачивает фирма-посредник. Заработки иностранцев, нанятых через такие фирмы, обычно выше тех, которые они получают непосредственно от работодателя. Соответственно рабочая сила, полученная от посредника, обходится работодателю дороже, чем если бы он нанимал ее сам.

И все же, несмотря на очевидные на первый взгляд преимущества непосредственных отношений, в настоящее время заключение договоров работодателей с иностранной рабочей силой через посредников продолжает оставаться весьма характерным явлением на рынке труда Японии. Так, по данным на 1999 г., из 207 тыс. иностранных рабочих, принятых на работу японскими компаниями с числом занятых более 50 человек, почти 87 тыс. человек (или более 42%) были найдены через посреднические фирмы¹⁶. Причин несколько. Самая основная состоит в том, что массовый прием иностранцев на работу в результате непосредственного общения с ними для обычного предпринимателя недоступен. Между тем в обрабатывающей промышленности, например, такая рабочая сила требуется прежде всего в конвейерном производстве, которое всегда поглощает неквалифицированный труд в значительных количествах. Посреднические фирмы не только всегда располагают определенным портфелем предложений иностранной рабочей силы, но и сортируют ее, производят первичный отбор. С другой стороны, наем через посредническую фирму освобождает работодателя от расходов по выплате иностранцам пособий по безработице в случаях их увольнений в связи со снижением конъюнктуры и необходимостью сокращать численность кадров. В соответствии с законом эти расходы падают на предприятия временной работы.

Посреднические фирмы занимаются устройством быта иностранцев, обеспечивают им жилье, регистрацию в административных органах, принимают на себя обязанности следить за их поведением, регулируют отношения с соседями, прежде всего с коренными жителями, в случае необходимости уча-

ствуют в их медицинском обслуживании и решают массу других возникающих у иностранцев проблем.

Как только появилась такая категория постоянной иностранной рабочей силы, как *никкэйдзин*, и у работодателей зародилась надежда за счет семейных иностранцев снизить текучесть кадров, посреднические фирмы тут же приняли на себя заботы о приезжающих семьях и об устройстве их детей в школы. В противном случае, все это ложится на плечи работодателя, поглощает его время и в конечном счете удорожает стоимость рабочей силы в целом. Поэтому столь велика в настоящее время роль посреднических фирм на рынке иностранного труда.

Несмотря на значительные изменения условий иммиграции и проживания в Японии иностранной рабочей силы, к концу XX столетия в этой области накопилось много острых проблем. В первую очередь это относится к области неквалифицированного труда иностранцев.

Как видно из приведенных выше данных, основная часть иностранной рабочей силы, въезжавшей в Японию в 90-е годы, была неквалифицированной и использовалась на соответствующих рабочих местах. В то же время известная доля иностранцев, в первую очередь молодежь, по своим качествам вполне способна со временем превратиться в квалифицированные кадры. Однако жесткие ограничения, накладываемые законом на въезд тех, кто не обладает никакой профессией, даже в принципе исключают возможность возникновения на их базе постоянного источника квалифицированного труда.

Как показали исследования, которые предшествовали принятию Закона об иммиграционном контроле, ориентация японской политики на привлечение и использование высококвалифицированной иностранной рабочей силы выливается прежде всего в необходимость обучать ее в самой Японии. Поэтому при разработке этого закона его составители не могли обойти вниманием эту сторону вопроса.

Строго говоря, практика профессиональной подготовки иностранцев к работе в Японии существовала задолго до того,

как началась их массовая иммиграция, еще в 60-е годы. Но тогда этим занимались исключительно гигантские транснациональные корпорации японского происхождения, которые подготавливали в Японии иностранный контингент своего персонала для последующей работы в зарубежных филиалах.

В настоящее время из тех многочисленных целей, которые ставят ТНК, на первый план вышли две. Одна связана с переносом производств массового типа за рубеж, главным образом в страны Юго-Восточной Азии, из-за которого обострилась проблема координации собственно производственных подразделений компаний, находящихся за рубежом, и подразделений, осуществляющих НИОКР в Японии. Программы обучения иностранного персонала призваны снизить остроту этой проблемы путем подготовки местных инженерно-технических кадров в Японии. Другая цель обучения иностранных кадров ТНК в Японии продиктована необходимостью использования в производственных процессах тех передовых технологий, которые за рубежом отсутствуют. Из-за невозможности подготовить на месте необходимые кадры практика их обучения в Японии расширяется.

Однако те специфические проблемы, которые решают японские ТНК, подготавливая иностранную рабочую силу собственными силами, и относительно небольшие масштабы этой подготовки не вполне адекватны той задаче, которую поставили перед собой японские политики, — обеспечения экономики страны недостающими высококвалифицированными кадрами за счет массового прилива их из-за рубежа. Кроме того, в настоящее время в Японию направляется поток неквалифицированных иностранцев. Мелкий бизнес, где потребность в них велика, использует их на соответствующих рабочих местах. Само состояние этой сферы и ее производственных фондов, нехватка кадров и средств для улучшения положения с ними стимулируют прежде всего именно такую иммиграцию в страну.

Поправка к Закону об иммиграционном контроле, позволившая японским работодателям с сентября 1990 г. принимать так называемых «учеников-практикантов» из числа приезжа-

ющих иностранцев, была рассчитана специально на мелкие и средние предприятия, не имеющие филиалов и отделений, совместных с иностранным капиталом. В соответствии с этой поправкой иностранцы в возрасте старше 18 лет могут проходить на таких предприятиях обучение, если их численность не превышает 5% от общего числа постоянных работников компании. Обучение происходит в процессе труда. Предусматриваются и теоретические занятия, которые должны занимать треть всего времени программы. Заработная плата практикантам не выплачивается, они получают стипендию. В отличие от практики ТНК, иностранцам, прошедшим обучение по этой программе, занятость в фирме, предоставившей им возможность получить квалификацию, не гарантируется.

Компании, принимающие учеников-практикантов, должны обеспечить им жилье, социальное страхование, иметь необходимые кадры и средства для их обучения. Расходы по приему таких иностранцев, кроме самих компаний, несут также посреднические органы, благодаря деятельности которых, собственно, и стало возможным привлечение иностранцев на учебу в Японию по этой программе. В качестве таких органов могут выступать местные торговые палаты и ассоциации предпринимателей, а также некоторые другие некоммерческие организации, признаваемые законом.

Японские работодатели проявили определенный интерес к программе по приему иностранных учеников-практикантов. Это объясняется, однако, тем, что под прикрытием нового статуса последних у мелкого предпринимательства появилась возможность практически на законных основаниях использовать их на низкоквалифицированных дешевых рабочих местах. Предприниматели обеспечивают им минимально необходимую для такой работы подготовку, которая не только является формальной уступкой требованиям закона, но и дает им еще возможность экономить на расходах на рабочую силу.

Исследователи усматривают явные противоречия в действиях самих законодателей, которые фактически провоцируют такое поведение работодателей. Симата Харуо, в част-

ности, считает, что статус «учеников-практикантов», который был изобретен в попытке решить проблему обеспечения рынка труда квалифицированными кадрами за счет иностранцев, отнюдь не спасает ситуацию. Давая неквалифицированной молодежи якобы право «учиться практически», этот статус на самом деле создает для работодателей возможность обойти закон и использовать иностранцев на таких работах, на которых научиться ничему нельзя. В результате ни иностранцам, которые надеются приобрести в Японии квалификацию, ни экономике страны, которая для своего дальнейшего развития нуждается в квалифицированных иностранцах, такая программа ничего не даст. То же, кстати, относится и к разрешению студентам-гуманитариям работать на условиях частичной занятости в качестве учителей иностранных языков, несмотря на то, что соответствующими навыками те не обладают.

Идея практического обучения иностранцев действительно весьма привлекательна для получения квалифицированных кадров. Однако число работодателей, которые реально занимаются их обучением на своих предприятиях, ничтожно мало, чтобы можно было говорить о том, что закон исполняет заявленную им функцию. Для того чтобы это было действительно так, работодателей необходимо, как считают японские специалисты, материально стимулировать и предоставлять им льготы или целевые субсидии. В противном случае, ни один работодатель, принимая требования закона о необходимости обучения практикантов, не сможет свести концы с концами¹⁷.

Расходы, связанные с приемом иностранных учеников-практикантов, отнюдь не малы. По данным Японской организации содействия международному обучению (Japan International Training Cooperation Organization — JITCO), начальные расходы, 80% из которых идут на жилье и организацию предварительной работы в отсылающих странах, составляют 510 тыс. иен на одного иностранца. Затем необходимо затратить еще 1,79 млн. иен в год на каждого приезжего, включая 1,08 млн. на его стипендию, 70 тыс. — на оплату переезда в пределах Японии, 60 тыс. — на амортизацию средств обучения в

процессе труда и 20 тыс. иен — на теоретическое обучение. В среднем каждая компания расходует на одного ученика-практиканта 1,27 млн. иен, а посредническая организация — еще 500 тыс. иен¹⁸.

«Конечно, встречаются такие компании, которые, будучи серьезно заинтересованы в получении квалифицированной рабочей силы, идут на столь значительные затраты. Можно спорить и о том, что именно такие работодатели заслуживают того, чтобы пользоваться трудом иностранной рабочей силы, однако все это исключает подавляющее число предпринимателей из программ практического обучения иностранцев. Более того, и те немногие энтузиасты, которые взялись за это дело, в конце концов поймут, что ввязались в дорогостоящую авантюру», — пишет Симада Харуо¹⁹.

Если цель государства состоит в том, чтобы привлекать в страну специалистов и закрыть въезд лицам, которые, не имея профессии, хотят работать в Японии, то подобные «специалисты» и «практиканты» не имеют права на существование. Но есть и другой путь реально превратить неквалифицированную иностранную рабочую силу в квалифицированную. Для этого было бы необходимо логически развить идею «работающего практиканта», внести соответствующие изменения в законодательство и официально допустить беспрепятственный въезд в страну неквалифицированной молодежи с предоставлением ей широких возможностей обучения и получения квалификации в японских фирмах²⁰.

В 1993 г. в соответствии с положениями, разработанными во втором докладе Временного комитета по Административной реформе, в Японии была принята Программа международного технического обучения (Technical Intern Traineeship Program — TITP) с привлечением государственных средств. С одной стороны, эта программа учреждалась в ответ на заявление упомянутого доклада о важности международного сотрудничества Японии в сфере эффективного развития человеческих ресурсов с использованием опыта японских предприятий. С другой — политики продолжали настаивать на том, что борьба с нелегальной иммиграцией

должна сосредоточиться на мерах запретительного характера. Несмотря на то что в парламентских дебатах на эту тему уже достаточно отчетливо слышались доводы в пользу кардинальных изменений политики в отношении иностранной рабочей силы, авторы доклада исходили из ее неизменности, что означало жесткое ограничение въезда несквалифицированных иностранцев и допуск в страну лишь тех, кто обладал передовыми техническими знаниями и умениями.

Содержание ТИТР сводится к следующему. Иностранцы, прошедшие предварительное обучение в Японии и сдавшие официальные экзамены на получение квалификации, допускаются к участию в ТИТР, обучение в рамках которой осуществляется в течение двух лет. По состоянию на июнь 1998 г., список профессий, по которым производилось тестирование иностранцев на квалификацию, насчитывал 59 наименований. Правда, в настоящее время большинство сдают экзамены по профессиям, необходимым в ограниченном секторе экономики: в строительстве (бетонщик, управление строительными механизмами), в металлообработке (прессовщик, модельщик) и в сфере услуг (пошив одежды). Тестирование и присвоение квалификации производится под наблюдением и при участии средств JTSCO. Само обучение носит практический характер и предполагает заключение трудового договора с работодателем, на предприятии которого это обучение происходит. Специализация, в области которой происходит дальнейшее практическое обучение, может отличаться от специализации, по которой было пройдено первоначальное тестирование, и целиком зависит от характера производства той компании, с которой заключается трудовой договор.

Таким образом, по сравнению с программой подготовки «учеников-практикантов» ТИТР явно делала шаг вперед, позволяя обучающимся в Японии иностранцам работать. Кроме того, она должна стимулировать и тех из них, кто, получив статус «ученика-практиканта», действительно стремится получить квалификацию у своего первого работодателя с тем, чтобы включиться в дальнейшем в ТИТР и получить легальную

возможность работать в Японии. Полноценно законные возможности пользоваться иностранной рабочей силой получают и японские предприниматели, однако с тем единственным условием, что эта рабочая сила будет действительно квалифицированной.

По данным обследования, проведенного JTSCO в 1997 г., и иностранцы, и японские работодатели в целом положительно восприняли новую программу. По сравнению со стипендией «учеников-практикантов» заработки учащихся ТИТР были гораздо выше. В среднем они зарабатывали по 130–140 тыс. иен в месяц. По этой причине наметилась тенденция к переходу иностранцев из программы подготовки «учеников-практикантов» для мелкого бизнеса в программу ТИТР. Благодаря возможности изменения статуса пребывания в стране рост численности иностранцев, обучающихся по этой программе, во второй половине 90-х годов происходил довольно стабильно, несмотря на продолжавшийся экономический спад. К 1997 г. в Японии насчитывалось 14 тыс. иностранцев, которые проходили (или уже прошли) этот курс профессионального обучения.

Японским предпринимателям эта программа подошла по ряду причин. Одни были заинтересованы в получении общего руководства и финансовой поддержки со стороны государства. Многие, как и прежде, увидели в ней реальную возможность обретения рабочей силы на те непристижные и малооплачиваемые работы, к которым сами японцы потеряли интерес. Наконец, часть компаний действительно заинтересовались перспективой получения персонала высокой квалификации.

Таким образом, ТИТР хотя и продолжает развивать прежнее направление иммиграционной политики, но вместе с тем делает это не простыми запретительными мерами, а более гибко. Представляя собой канал поступления квалифицированных иностранцев на внутренний рынок труда Японии, эта программа использует в качестве первой, подготовительной для себя ступени специальную систему «учеников-практикантов» для малого бизнеса. Это отчасти позволяет уйти и от недостатков этой системы.

Вместе с тем перспективы развития ТИТР, как и всего направления японской политики по профессиональному обучению иностранной рабочей силы, остаются не вполне ясными. Мощности существующих программ и уровень их финансирования явно недостаточны. По состоянию на 1997 г., Япония могла принять в качестве учащихся таких программ не более 40 тыс. иностранцев, причем 30 тыс. из них обеспечивались средствами из частных фондов и лишь 10 тыс. — из государственных²¹. От недостатка средств особенно сильно страдает программа для мелких и средних предприятий. Полной уверенности в том, что эту программу сможет эффективно заменить (или хотя бы дополнить) ТИТР, пока нет. Самое главное обстоятельство, вызывающее сомнения по поводу эффективности системы обучения иностранцев, связано с оценкой ее роли по снижению нелегальной иммиграции и нелегального иностранного труда.

В 1999 г. количество въехавших в Японию иностранцев составило 4,9 млн. человек, что на 7,6 % больше по сравнению с предыдущим годом, и явилось рекордом с момента принятия Закона об иммиграционном контроле, позволившего въезд иностранцев в страну с целью поиска здесь работы. Более 60% въехавших (почти 3 млн. человек) были выходцами из стран Азии. Власти Японии продолжают опасаться, что значительная часть въехавших вновь перейдет в теневую экономику страны. На 1 января 2000 г. в Японии, по некоторым оценкам, насчитывалось более 250 тыс. нелегальных иммигрантов. Это, правда, на 15,7% меньше по сравнению с 1993 г., когда нелегальная иммиграция начала впервые снижаться. Тогда численность нелегалов составляла около 300 тыс. человек. Однако, по мнению большинства специалистов, такое снижение происходит не благодаря той политике, которую проводит государство, а из-за экономической ситуации и обострения положения на рынке труда в Японии в целом²².

Японское правительство пытается поставить свою политику в отношении иностранной рабочей силы на плановую основу и соотносить ее формирование с прогнозами вовлеченно-

сти отечественной экономики в глобализационные процессы. Если первый план иммиграционного контроля, разработанный еще в 1992 г., был ориентирован исключительно на жесткие ограничительные нормы существующего законодательства, то принятый в марте 2000 г. Министерством юстиции второй план впервые официально в качестве цели иммиграционной политики определяет достижение «взаимовыгодного сосуществования японцев и иностранцев». Общий курс, провозглашаемый этим документом, состоял в том, чтобы постепенно интегрировать в японское общество тех иностранцев, которые «отвечают его нуждам и способствуют процессу глобализации». В соответствии с этим курсом предлагается привести и режим иммиграционного контроля, чтобы он отвечал «новой эре»²¹.

Во втором плане содержатся ориентиры, касающиеся дальнейшего развития системы обучения иностранцев. Так, предусматривается расширить список работ, охватываемых ТИТР. Пересмотру подвергаются также критерии, позволяющие иностранцам с высоким уровнем технической квалификации работать в Японии. И самое главное, предполагается распространение на них (а также на иностранцев, занятых в новых видах бизнеса) статусов «длительного» (*тэйдзюся*) и «постоянного» (*эйдзюся*) проживания, которые дадут им возможность «действовать как полноценные члены японского общества».

Предпринимательские организации поддерживают политику государства по привлечению в страну квалифицированных специалистов, однако вместе с тем в документах, разрабатываемых и периодически представляемых ими на рассмотрение в органы власти, постоянно указывается на необходимость более решительного либерализационного курса. Так, в июне 2000 г. Кэйданрэн в очередной раз представила в правительство ряд своих предложений. Кэйданрэн убеждена, что использование иностранной рабочей силы в области специализированного и технического труда в Японии является императивом, продиктованным процессом глобализации, в который страна все более вовлекается. Подчеркивается, что в развивающихся странах это будет способствовать распростра-

нению передовых технологий, в Японии — повышению эффективности отечественного бизнеса, увеличивая его возможности по созданию добавочной стоимости. Кроме того, это стимулировало бы появление в стране новых производств и отраслей. В своих предложениях Кэйданрэн предусматривает, в частности, собственную программу конкретных мер по оказанию поддержки иностранным студентам, желающим работать в Японии. В то же время Кэйданрэн вновь настаивает на необходимости беспрепятственного въезда иностранцев «для обеспечения стабильного экономического роста и ввиду быстрого старения собственной рабочей силы»²⁴.

В настоящее время японское государство продолжает стоять перед дилеммой открывать или не открывать рынок труда для иностранной рабочей силы. Кроме застарелых традиций и опасений за их сохранность, которыми озабочено все меньшее число граждан Японии, перед властями стоят задачи, которые связаны с уровнем развития японской экономики и не могут не влиять на характер политических решений, принимаемых в этой области. С одной стороны, этот уровень, несомненно высокий, продолжает привлекать иностранцев, в которых страна действительно нуждается. С другой стороны, японская экономика все еще продолжает пребывать в трудном положении после десятилетнего застоя, поразившего ее в конце XX века. Небывало высокий уровень безработицы не позволяет в настоящее время политикам безоглядно решиться на массовый въезд иностранцев, который в силу своей дешевизны грозит серьезно усугубить положение на рынке труда.

Каким образом повлияет на положение дел такой мощный фактор, как процесс глобализации, в развитии которого Япония принимает самое активное участие, покажет время.

¹ Shimada Haruo. Japan's «Guest Workers». Issues and Public Policies. с. 201.

² Более подробно см.: Нихон-ни окуру родорёку инко-но рэкиси то гэнзисцу (Импорт иностранной рабочей силы в Японию. История и современность).

³ Более подробно см.: Suzuki Hiromasa. A New Policy for Foreign Workers in Japan? Current Debate and Perspective.

⁴ Shimada Haruo. Указ. соч., с. 57—59.

⁵ Более подробно см.: Shimada Haruo. Указ. соч.

⁶ Там же, с. 57.

⁷ Там же.

⁸ Mori Hiromi. Foreign Workers in Bubble and Post-bubble Economy in Japan, с. 83—99.

⁹ Koshiro Kazutoshi, ed. Employment security and labor market flexibility: an international perspective, с. 122—123.

¹⁰ Инагами Такэси, Кувахара Ютака. Гайкокудзин родося-о сэнрёкука суру тисё кигё (Мелкие предприятия, использующие труд иностранных рабочих), с. 204.

¹¹ Mori Hiromi. Указ. соч., с. 87.

¹² Koshiro Kazutoshi, ed. Указ. соч., с. 180—181.

¹³ Там же, с. 93—94.

¹⁴ Там же, с. 97—98.

¹⁵ Mori Hiromi. Указ. соч., с. 88.

¹⁶ Koshiro Kazutoshi, ed. Указ. соч., с. 201.

¹⁷ Shimada Haruo. Указ. соч., с. 68—69.

¹⁸ JITCO. Study of Foreign Trainees in Small and Medium-Size Enterprises: The Cost of accepting Foreign Trainees, с. 45.

¹⁹ Shimada Haruo. Указ. соч., с. 69.

²⁰ Там же.

²¹ Iguchi Yasushi. Challenges for Foreign Traineeship Programs in Japan. The Growing Importance of the Technical Intern Traineeship Program, с. 4—24.

²² Record Number of Foreigners Entering Japan Rekindles Debate within Keidan-ren, с. 3—7.

²³ Более подробно см.: Entry for Foreigners Smoothed in Response to Globalization and Social Needs, с. 3—9.

²⁴ Record Number of Foreigners Entering Japan Rekindles Debate within Keidan-ren, с. 3—7.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, трудовая политика государства в Японии значительно эволюционировала в послевоенный период, изменяя свой курс с опоры на систему пожизненного найма на постепенный переход к развитию открытого рынка труда. При этом благодаря тесному взаимодействию с предпринимательскими кругами, использованию научных разработок и прогнозов ведущих специалистов в области труда государству в целом удавалось отвечать на вызовы времени. В ответ на структурные изменения в экономике и на рынке труда, происшедшие после войны, в стране фактически заново были сформированы системы, обеспечивающие производство квалифицированной рабочей силой, и в отношении последней — гарантии занятости. С помощью государства был достигнут необходимый консенсус в отношениях между работодателями и профсоюзами, который во многом способствовал достижению поставленных экономических целей. Преодолевая последствия нефтяных кризисов и сложности технического перевооружения промышленности, Япония не раз пересматривала практически всю систему социального страхования, модернизировала службу трудоустройства и внедряла новые механизмы управления рынком труда.

Оценивая качество современной трудовой политики в Японии, следует признать, что она обладает целым рядом сильных сторон и достоинств и показала себя как весьма эффективная часть внутренней политики японского государства. Даже в сложных условиях последнего затяжного экономического кризиса система государственного управления справляется с выполнением многих задач в области труда. Показателями достигнутых успехов служат стабильность рынка труда — высокая занятость населения и относительно низкие показатели безработицы. В ряде случаев достижения государства в этой

области носят перспективный характер: наработанные заделы могут быть быстро задействованы в социально-экономических условиях, значительно отличающихся от прежних.

Отличительная черта государственной трудовой политики в Японии, сообщающая ей особые преимущества, состоит в ее тесном взаимодействии с корпоративной системой управления трудом. При формировании своей политики в области труда государство исходит из приверженности крупных компаний страны специфической системе долговременных отношений с персоналом (так называемой системе пожизненного найма).

В системе пожизненного найма японское государство всегда видело значительный положительный потенциал. Оно не только всемерно поддерживает эту систему во всех ее проявлениях, но и непосредственным образом опирается на социальные и производственные возможности закрытых рынков труда крупных компаний. Японское государство в значительной мере строит институциональную и законодательную базу для своей деятельности в области труда с учетом этих возможностей, что отражается на состоянии и качестве многих государственных систем социальной защиты и управления трудом. Для государства немаловажно, что внутрифирменные системы социальной поддержки и воспроизводства рабочей силы (системы предельного возраста, выходных пособий, повышения квалификации, материального стимулирования) обеспечивают ее высокое качество и во многом освобождают бюджет страны от соответствующих расходов.

Преимущества своей ориентации на пожизненный найм не в последнюю очередь связываются государством со стабильностью трудовых отношений, достигнутой в Японии еще в довоенное время. С помощью системы долговременных отношений менеджмента со своим персоналом деятельность профсоюзов была локализована в пределах отдельных предприятий, что надолго оттеснило их на периферию процесса принятия политических решений в области труда и снизило вероятность конфликтного противостояния интересов наемного труда, менеджмента и всего общества.

Наиболее важным положительным моментом пожизненного найма в глазах представителей власти безусловно является механизм поддержания с его помощью высокого уровня занятости рабочей силы из-за возможностей по сдерживанию массовой безработицы, потенциально заложенных в самой природе этой системы. В значительной мере концепция трудовой политики японского государства в той части, которая ориентирована на взаимодействие с крупным бизнесом по поводу системы пожизненного найма, сводится к оказанию поддержки по сохранению этой системы, особенно в той части, которая касается ее социально-экономической функции в масштабах всего общества. Как минимум, государство не препятствует действиям крупных компаний по сохранению и развитию этой системы. Однако просматриваются признаки и более существенной поддержки, оказываемой бизнесу со стороны государства в этом направлении.

В первую очередь следует назвать те особенности японской правовой системы, которые обеспечивают явные преимущества работодателям в их отношениях с профсоюзами и с трудовыми коллективами, и тем более с отдельными работниками. С помощью трудового законодательства государство стремится создать для бизнеса такие условия по использованию рабочей силы, которые обеспечивают наиболее надежную сохранность и эффективность системы пожизненного найма. Так, трудовое законодательство отдает на откуп компаний практически всю область трудовых стандартов, особенно по формированию уровня и порядка материального стимулирования, регулирования продолжительности и структуры рабочего времени. Стандарты в области охраны труда также поддерживаются законом лишь на том уровне, который на данном этапе готов воспринять бизнес.

За ярко выраженной направленностью японской трудовой политики на бизнес в целом кроется ее ориентация прежде всего на крупный бизнес, а за ней — именно на систему пожизненного найма с ее возможностями. Об этом свидетельствуют многочисленные примеры, среди которых наиболее яр-

ким является характер и направленность финансовой помощи государства субъектам рынка. Так, в целях, стимулирующих трудоустройство рабочей силы и ее профессиональную подготовку, такая помощь направляется главным образом на фирмы, а не непосредственно тем, кому она предназначена. По своему разнообразию и размеру эта помощь не идет ни в какое сравнение с тем, что получают от государства те, кто, в конце концов, пользуются услугами, оплачиваемыми таким образом, т. е. сами работники. Основной расчет такой политики направлен на то, что именно крупный бизнес благодаря наличию в его арсенале соответствующих систем и программ сможет наиболее эффективно воспользоваться такой помощью.

Таким образом, существенная отличительная черта трудовой политики японского государства состоит в том, что социальный эффект от нее достигается во многом за счет включения опосредующей роли крупного бизнеса. Было бы ошибкой представлять позицию государства как сугубо подчиненную по отношению к бизнесу вообще и к его системе управления трудом в частности. Эту позицию следует охарактеризовать как ориентацию на интересы бизнеса, но вовсе не как полное подчинение ему. Бизнес рассматривается государством как тот важнейший объект трудовой политики, который хотя и обладает самостоятельными интересами и значительным потенциалом по их артикуляции, но вместе с тем не может подчинять себе эту политику или противопоставлять свои интересы интересам всего общества.

Государство в целом ряде случаев демонстрирует весьма сильную волю к реализации интересов как наемной рабочей силы, так и общества в целом. Это относится, в частности, и к той области взаимоотношений с бизнесом, которая касается пожизненного найма. Отнюдь не только природа системы пожизненного найма сама по себе и тем более не столько социальные устремления японских компаний лежат в основе того механизма стабилизации занятости, который действует в Японии на основе этой системы. Этот механизм активно поддерживается государством целым комплексом мер законодательного, эконо-

мического и административного характера, применяемых в отношении работодателей, что на фоне общемировой практики превращает его в уникальное явление.

Так, в периоды кризисов именно государство заставляет менеджмент крупных компаний отказываться от немедленных увольнений персонала и сначала использовать другие возможности управленческой системы, которые обеспечиваются в том числе трудовым законодательством (прежде всего, пускать в ход резервы по сокращению сверхурочного времени).

Доказательством того, что японское государство играет самостоятельную роль и имеет собственный взгляд и свой особый расчет на идею обеспечения стабильного найма в стране, служит одна из его самых последних попыток претворить эту идею в жизнь даже в условиях либерализации рынка труда. Эта попытка была связана с принятием первой редакции Закона о перенайме рабочей силы, в которой, в отличие от подобной практики западных стран, предлагалось закрепить за такой рабочей силой статус не временного, а постоянного контингента.

Нередко государство даже наступает на «права» пожизненного найма, пытаясь решить проблемы общества в целом. К таким социальным действиям следует отнести политику государства в отношении системы предельного возраста, а также мероприятия последних лет, связанные с сокращением продолжительности рабочего времени. Оба этих случая вмешательства государства во внутрифирменные системы управления трудом далеко не безобидны для судьбы пожизненного найма и тем в большей степени подчеркивают умение японского государства выстраивать при формировании своей трудовой политики баланс между общественными и корпоративными интересами.

Опора государственной трудовой политики на идею пожизненного найма не сводится к поддержке действий лишь крупных фирм. Примечательны усилия японского государства по моделированию с помощью законодательства (в частности, с помощью прецедентного права) действия подобной системы

на уровне всего общества путем ограничения возможностей работодателей решать самостоятельно и без ограничений вопросы увольнений своего персонала как в процессе рядовой перестройки бизнеса, так и тем более в периоды кризисов. Значение такой политики государства состоит не столько в том, что на деле удается с ее помощью достигнуть эффекта «пожизненного найма» на уровне всего общества, сколько в создании тех обязательных к исполнению законодательных норм относительно гарантий найма, которые помещают в равные условия всех субъектов рынка труда независимо от экономической силы, которой каждый из них обладает. Вместе с тем нельзя игнорировать и то обстоятельство, что такая политика, несомненно, создает определенный настрой в предпринимательской среде на необходимость поддержания определенного уровня занятости в стране и в целом повышает в обществе престиж идеи пожизненного найма.

Заботы государства о занятости и состоянии рынка труда выходят за рамки его деятельности по поддержанию системы пожизненного найма. Более того, современная государственная политика занятости все более исходит из возможности возникновения ситуаций с массовыми увольнениями. Трудовое законодательство в Японии уже обеспечивает бизнес необходимым инструментарием на этот счет (в виде правил, касающихся массовых увольнений персонала с предприятий, порядка действий работодателей и служб занятости по оказанию помощи увольняемым в трудоустройстве, мер, призванных компенсировать макроэкономические последствия массовых увольнений и предотвратить ухудшение ситуации на местных рынках труда и т.п.).

Такой инструментарий включает в себя разнообразные программы государственных субсидий, к участию в которых государство поощряет в настоящее время уже не только крупных работодателей. Одним из самых важных инструментов государственной политики занятости является система страхования по безработице, которая институционально связана с системой трудоустройства. Созданная в Японии в послевоен-

ное время по западным образцам, она подвергается систематическому совершенствованию с учетом изменений на рынке труда и в настоящее время превосходит эти образцы.

Проводимая в настоящее время в Японии трудовая политика в значительной мере рассчитана на мелкий и средний бизнес, который пользуется большой поддержкой со стороны государства. Поскольку от мелкого предпринимательства в Японии традиционно зависит немалая часть экономики и рабочей силы, японское государство проводит по отношению к нему в целом щадящую, протекционистскую политику, в том числе и в области труда.

По существу, ни один закон, регулирующий область труда, ни одна государственная программа не обходятся в настоящее время без специальных поправок, касающихся мелких и средних компаний. Так, государство освобождает предприятия с численностью персонала менее 50 человек от необходимости создавать специальные системы по охране труда. Проводившаяся в 80—90-х годах кампания по сокращению продолжительности рабочего времени предусматривала для мелких и средних предприятий льготы и значительное продление сроков введения систем двух выходных дней, а также 5-дневной и 40-часовой недели. И в кампании по повышению предельного возраста занятости персонала государство ведет себя тем менее настойчиво по отношению к таким предприятиям, чем меньше их размер.

Характерно и то обстоятельство, что уровень развития государственных систем, рассчитанных на обслуживание субъектов открытого рынка труда, в настоящее время уже достаточно адаптирован к обеспечению спроса со стороны мелкого и среднего бизнеса, который нашел свою нишу именно в этом секторе рынка. Отчасти ввиду специфики самого мелкого и среднего бизнеса и во многом потому, что эти системы также не остановились в своем развитии, со временем они все больше удовлетворяют его потребностям.

В настоящее время усилия государства все отчетливее сосредоточиваются и на этом направлении. В частности, соз-

дание в конце XX века института частного трудоустройства, несомненно, положительно отразится на обеспеченности квалифицированными кадрами не только крупного, но также мелкого и среднего бизнеса.

Говоря об успехах государственной трудовой политики, в первую очередь следует подчеркнуть, что они достигались благодаря сбалансированному подходу к решению многих проблем в области труда. Так, политика занятости здесь органично сочетает два разных подхода при решении проблемы безработицы (так называемые «пассивный» и «активный»), чего до сих пор не достигнуто во многих странах, имеющих более длительный и драматичный опыт борьбы с этой проблемой. Примечательно, что как страхование по безработице («пассивный» подход), так и деятельность по трудоустройству безработных («активный» подход) на пилотном, практическом, уровне сосредоточены в руках одной и той же службы занятости. Именно это, по общему признанию специалистов, отличает в лучшую сторону японскую практику от западной, которая до сих пор по преимуществу стоит на позициях разграничения соответствующих институтов и разделения социально-защитительной и воспроизводственной функций государственной политики в отношении рабочей силы.

Привлекает взвешенный, даже осторожный, подход японских властей к внесению изменений в сферу регулирования рынка труда, несмотря на то, что по своей сути они подчас бывают даже кардинальными. Так, поворот к политике либерализации рынка труда, который был сделан в конце XX века, по своему замыслу не связывается с утратой ведущей роли государства в областях регулирования рынка, социального страхования и управления трудовыми отношениями. Введение альтернативных форм посреднических услуг было решено проводить поэтапно с тем, чтобы радикальная перестройка существующей системы трудоустройства не привела к ее полному разрушению.

Процессу формирования трудовой политики присущи такие моменты, как учет сложившихся в стране форм и методов

управления трудом, уважение к бытующим представлениям о традиционных ценностях и национальных приоритетах. Все это касается далеко не только тех явлений, которые связаны с системой пожизненного найма и с приемами работы с персоналом, сложившимися в закрытых рынках. Нельзя пройти мимо стремления государства оживить исторически сложившиеся формы перенайма рабочей силы, придать им при этом новый смысл и вложить новое содержание, соответствующее современным международным тенденциям в развитии отношений на рынке труда.

В политике по отношению к иностранной рабочей силе подкупают факты создания режимов благоприятствования далеким родственникам японского происхождения, что, в свою очередь, оказалось весьма полезным для развития рынка труда в самой Японии. В результате именно с этой акции государственная политика в отношении иностранной рабочей силы приобретает более гибкий характер, который в большей степени отвечает новым условиям интернационализации японской экономики. На фоне преимущественно «ротационной» политики японский рынок труда приоткрылся даже для неквалифицированной рабочей силы, которая представляла собой основную составляющую нелегальной иммиграции. В целом благодаря введенному статусу *тэйдзюся* (постоянно проживающий) легальный рынок иностранной рабочей силы постепенно стал приобретать в глазах японских предпринимателей все большую привлекательность. К нему стали обращаться все более и более крупные фирмы.

В японском опыте имеется целый ряд практических наработок, которые могут представлять интерес при формировании трудовой политики в любом другом государстве. В частности, привлекает внимание организация системы страхования по производственному травматизму, которая является эффективным инструментом государственного воздействия на предпринимательство в целях снижения уровня травматизма в стране. Шкала страховых взносов разработана настолько гибко, что улавливает малейшие сдвиги в уровне травматизма и заставля-

ет предпринимать соответствующие меры. Положение отдельного работодателя в этой системе может изменяться в лучшую или в худшую сторону в зависимости от его индивидуальных показателей, при этом разброс в уровнях поощрений и наказаний также весьма ощутим. Примечательно, что и расходы государства, связанные с его деятельностью по формированию и осуществлению политики в области охраны труда, также финансируются целиком за счет страховых взносов, взимаемых с работодателей. Подобные моменты, представляющие практический интерес, можно найти в японских системах страхования по безработице и трудоустройства, в тех механизмах воздействия государства на субъектов рынка труда, которые в самых различных ситуациях обеспечивают их желательное поведение.

Вместе с тем в трудовой политике японского государства имеются недостатки и слабые стороны, вызванные в том числе (и возможно, в первую очередь) ее особой направленностью на взаимодействие с крупным бизнесом и на помощь ему. К числу издержек такого плана следует отнести недостаточно выраженную роль законодательства в системе трудового права, его склонность к рекомендательному характеру, частую подмену законодательных функций функциями внутрифирменных правил о найме, многочисленные случаи неподчинения предпринимательства норме закона, слабость и недостаточность контроля со стороны государства за его исполнением, иногда и прямое попустительство в этом.

Положение профсоюзов и наемной рабочей силы в целом, особенно в вопросах, связанных с практическим осуществлением государственной трудовой политики, оказывается вполне подчиненным и второстепенным по сравнению с положением работодателей, и это также связано с опорой государства на пожизненный наем и с его отношением к крупному бизнесу как к приоритетному партнеру.

Одним из важнейших результатов подобного отношения государства к субъектам рынка труда является создание предпочтительных условий бизнесу по обеспечению его спроса на

труд в ущерб формированию адекватных характеристик предложения труда. Поскольку крупные компании в своем большинстве располагают собственными системами подготовки кадров, длительное время они ограничивались спросом на неквалифицированную молодежь. В результате такая потенциально уязвимая сторона трудовой политики в Японии, как относительно слабое участие государства в развитии рабочей силы, не могла не реализоваться в условиях глубокого экономического кризиса конца XX века, когда судьба пожизненного найма оказалась под угрозой. Проблема многократного повышения уровня безработицы среди молодежи, с которой столкнулось в это время государство, обернулась недостатком средств для ее решения. С одной стороны, упал спрос на неквалифицированный труд от его обычного потребителя — крупных компаний, а с другой — государство было не в состоянии самостоятельно повышать качество труда молодежи, которая все более тяготела к открытому рынку.

Во многом из-за традиционной ориентации государства на крупный бизнес вслед за нарастанием внутрифирменных проблем управления обостряются проблемы и в государственной трудовой политике. Хотя этот процесс растянулся на многие годы, постепенно он все отчетливее приобретает признаки серьезного системного сбоя. Сбоям стали подвергаться и механизм принятия решений, и содержательная сторона политики.

Прежде всего, это было вызвано тем, что с задачами, связанными с исполнением социальной и воспроизводственной функций в области труда, постепенно перестают справляться те традиционные системы управления рабочей силой в крупных японских корпорациях, на которые главным образом была сориентирована государственная политика в послевоенное время. Проблемы корпоративных систем управления трудом, связанные с нехваткой рабочей силы, ее старением, недостатком профессионально-квалификационной мобильности, с неадекватными формами материального стимулирования, определенное время (с середины 60-х до середины 70-х годов) частично удавалось решать. При этом государство помогало крупному

бизнесу преодолевать эти трудности средствами политики занятости, направленной на стимулирование рыночных начал в пределах закрытых рынков труда. Тем самым оно пыталось в модифицированном виде сохранить и традиционную систему управления трудом в корпорациях, и ориентацию собственной политики на нее.

Несмотря на то, что органические недостатки этой системы все более обострялись и становились особенно опасными для нее в периоды кризисов, государство не могло отказаться от тех преимуществ, которые оно, стабилизируя рынок труда, обеспечивало всему обществу именно в эти периоды. Вместе с тем эндогенные процессы, происходившие в системе пожизненного найма под воздействием научно-технических и демографических факторов, делали все более проблематичной безоглядную ориентацию государства на нее. Уже в 70-е и, тем более, 80-е годы государственная трудовая политика находится на некотором переломе. С одной стороны, оно все решительнее переходит к «активной» модели политики занятости, которая сочетает в себе меры социальной защиты рабочей силы с целенаправленным управлением рынком труда в целях создания рабочих мест и предвосхищения безработицы без помощи пожизненного найма. Это происходит в том числе с применением мер по управлению открытым рынком труда.

С другой стороны, государство оказывается в весьма трудном положении потому, что оно было далеко не готово к быстрому переходу на иную модель трудовой политики. Прежде всего, это было связано с трудностями восполнения тех функций, социальной и, особенно, воспроизводственной, которые исполнялись корпорациями. Одной из наиболее очевидных и логически востросных в прежнюю концепцию политики государства трудностью этого плана явилась недостаточная развитость институциональной базы для новой политики занятости. К концу XX века в стране практически не было полноценной государственной системы профессиональной подготовки. К исполнению задач, связанных с развитием открытого рынка труда, не была готова и государственная служба трудоустрой-

ства, сориентированная на обслуживание спроса, но никак не на обеспечение структурированного предложения труда.

Кроме институциональной недостатками страдала и законодательная база. На репарацию последней в 80-е и 90-е годы были направлены, как можно было видеть, весьма большие усилия государства.

Примечательно, что признаки системного сбоя в сложившейся модели «корпоративного государства» стали проявляться и в области формирования трудовой политики. Налицо кризис согласительной системы принятия решений. Профсоюзы, зажатые логикой пожизненного найма, стали все чаще пытаться использовать проблемы своего участия в этой системе таким образом, чтобы в результате был бы восстановлен их утраченный политический статус. Несмотря на то что вопрос о возможной политизации процесса принятия решений в области труда остается открытым, уже сейчас очевидно, что роль профсоюзов в трудовой политике государства и в других областях общественной жизни страны будет продолжать зависеть от судьбы пожизненного найма и, соответственно, будет падать по мере снижения роли последнего.

Ощущение особой серьезности ситуации в области трудовой политики придает совпадение пика остроты в ней с наиболее продолжительным экономическим кризисом в Японии конца XX — начала XXI века. Обострение факторов внутреннего порядка многократно усиливается в связи с глобализацией и возникновением таких новых для Японии явлений, как нелегальная иммиграция рабочей силы. Попытки кардинальной перестройки управления трудом и на корпоративном, и на государственном уровнях в этих условиях выглядят поэтому весьма своевременными.

БИБЛИОГРАФИЯ

На русском языке

Лебедева И.П. Отличительные черты управленческой системы японских компаний. — В кн.: Японский феномен. М., 1996.

Матрусова Т.Н. Своеобразие системы мотивационного управления персоналом. — В кн.: Японский феномен. М., 1995.

Матрусова Т.Н. Японская система управления персоналом в условиях экономической депрессии. — В кн.: Япония 90-х: кризис системы или временные сбои? М., 1998.

Матрусова Т.Н. Национальные традиции и западные технологии в японском менеджменте: история взаимодействия. — В кн.: Япония 2000: консерватизм и традиционализм. М., 2000.

Матрусова Т.Н. Организация профессиональной подготовки в Японии. М., 2000.

Матрусова Т.Н. Влияние глобализации на японскую систему управления трудом. — В кн.: Япония и современный мировой порядок. М., 2002.

Молодякова Э.В. Япония: профсоюзы и общество. М., 1994.

Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японией. М., 2003.

На японском языке

Акира Таканаси. Аратана коё сэйсаку-но тэнкай (Развитие новой политики занятости). Токио, 1989.

Гёсэй кидзо дзу (Схемы государственных структур управления). Токио, 1995.

Инагами Такэси. Родося санка то сякай сэйсаку (Участие наемных работников в социальной политике). — В кн.: Фукуси то кэйкаку-но сякайгаку (Социология благосостояния и планирования). Токио, 1980.

Инагами Такэси, Кувахара Ютака. Гайкокудзин родося-о сэнрёкука суру тисё кигё (Мелкие предприятия, использующие труд иностранных рабочих). Токио, 1992.

Иногути Такэси, Томонобу Иваи. Дзокудзин-но кэнкю (Изучение участников политических лобби). Токио, 1987.

Кумэ Икуо. Родо сэйсаку катэ-но сэйдзюку то хэнгё (Изменения в трудовой политике). Нихон родо кэнкю дзасси. 2000, № 475.

Минэ Манабу. Нихон-но родо андзэн эйсэй (Безопасность труда в Японии). Токио, 1987.

Мурамацу Митио. Сэнго Нихон-но канрё сэй (Послевоенная государственная система управления). Токио, 1981.

Никкэй симбун. Разные годы.

Нихон родо кэнкю дзасси. 1990, № 8.

Нихон гокэй гэппо. 1997, № 432, июнь.

Нихон токэй нэмпо. Токио, 1950—1998.

Нихон-ни окэру родорёку иню-но рэкиси то гэндзицу (Импорт иностранной рабочей силы в Японию. История и современность). Токио, 1988, осень, № 149.

Нихон-но родо сэйсаку (Трудовая политика в Японии). Токио, 1996.

Окамото Хироси. Роси канкэй модэру-но сай-кэнто (Пересмотр модели производственных отношений). Нихон родо кёкай дзасси, 1997, № 346.

Окуда Кэндзи. Хито то кэйэй (Люди и управление). Токио, 1985.

Оми Нори. Рэнго дзидай-но роси канкэй-но тэмбо (Перспективы производственных отношений в эпоху Рэнго). Нихон родо кёкай дзасси, 1998, № 362.

Рицумэйкан кэйдзай гаку. Киото, 1994, т. 43, № 3, август.

Родо кагаку, 1988, т. 64, № 3.

Родо токэй ёран. Токио, 1968 —1998.

Родо токэй тёса гэппо. 1978, т. 31, № 12.

Родо хакусё (Белая книга по труду). Токио, разные годы.

Роппо дзэнсё (Свод японских законов и постановлений). Токио, 1986.

65 сай гэнэки сякай-но сэйсаку бидзён. Кодзо-но тамэ-но синарио то кадай (Взгляды на политику занятости до 65-летнего возраста. Сценарии и задачи строительства общества). Токио, 1997.

Сангё андзэн нэнкан (Белая книга по безопасности производства). Токио, 1988.

Синода Тору. Сингаикай: дандзё коё кикай кинтохо-о мэгуру иси кэттэй (Согласительные комитеты). — В кн. Нихонгата сэйсаку кэттэй-но хэньё (Изменения в политическом процессе японского типа). Токио, 1986.

Сякай хосё нэмпо. Токио, 2002.

Тоё кэйдзай токэй гэппо. Токио, 1985—2002.

Удзихара Сёдзиро. Нихон кэйдзай то коё сэйсаку (Японская экономика и политика занятости). Токио, 1988.

Фудзимото Такэси. Тингин дзитэн (Справочник по заработной плате). Токио, 1967.

Фудзимура Хироюки. 60 сайдай дзэнхан-но коё кэйдзоку-о дзицу-гэн суру тамэ-но кадай (Проблемы продления занятости лиц старших возрастов). Нихон родо кэнкю дзасси. 2001, № 43.

Хирага Тосиюки. Кайсэй родо кидзюн хо (О пересмотре Закона о трудовых стандартах). Токио, 1987.

Цудзинака Ютака. Родокай-но сайхэн то 86-нэн тайсэй-но ими (Смысл реорганизации труда и власти в 1986 году). Токио, №1, 1987.

Ясуо Сува. Сюгё кисоку хори-но кодзо то кино (Структура и функции правил о найме). Токио, № 71, 1988.

Silver Human Resources Centers дзигё уньэй дзёкё (Ежегодный доклад по проектам центров «серебряных» трудовых ресурсов). Токио, 1994 (на яп.яз.).

Silver Human Resources Centers дзигё уньэй дзёкё (Ежегодный доклад по проектам Центров серебряных трудовых ресурсов). Токио, 2001 (на яп.яз.).

На английском языке

Abbeglen J. The Japanese Factory. Glencoe, 1956.

Akira Takanashi. Changing the concept of employment policy. Japan Labor Bulletin, 1992, V.31, №.6, June 1.

Akira Takanashi. Recent Japanese Employment Policy Review. Tokyo, 1994.

Akira Takanashi et.al. Shunto Wage Offensive. Japanese Economy Series. №1, Tokyo, 1996.

Akira Takanashi et.al. Employment Insurance Law. Japanese Economy Series. №3, Tokyo, 1996.

Amagasa Michio, Hanaoka Masao. Future Models of Japanese Human Resource Management. A Forecast Based on the New Delphi Method. Tokyo, 1997.

Aoki Masahiko. Information, Incentives and bargaining in the Japanese Economy, Cambridge, 1989.

Araki Takashi. Changing Japanese Labor Law in Light of Deregulation Drives: A Comparative Analysis. Japan Labor Bulletin, 1997 V. 35, № 5.

Araki Takashi. 1999 Revisions of Employment Security Law and Worker Dispatching Law: Drastic Reforms of Japanese Labor Market Regulations. Japan Labor Bulletin, 1999, V.39, №9, September 1.

Araki Takashi. Labor and Employment Law in Japan. Tokyo, 2002.

Basic Survey of Safety and Health for the year 1998. Tokyo, 1999.

Bulletin of Japan Institute of Labour. 1967, August.

Bulletin of Labour Statistics. Geneva, ILO, 1978—2002.

Campbell J. C. Contemporary Japanese Budgetary Politics. Berkley, 1977.

Campbell J.C. The Old People Boom and Japanese Policy Making. Journal of Japanese Studies. V. 5, № 2, Seattle, 1979.

Campbell J. C. *How Policies Change. The Japanese Government and the Aging Society.* Princeton (N.J.), 1992.

Chalmers N. J. *Industrial Relations in Japan. The Peripheral Workforce.* Routledge-London-New York, 1989.

Current Labor Economy in Japan. Tokyo, 1989.

Dore R.P., Bounine-Cabale J., Tapiola K. *Japan at Work: Markets, Management and Flexibility.* Tokyo, 1989.

Dore R. P., Sako Mari. *How the Japanese Learn to Work.* Routledge-London-New-York, 1989.

Employment and Employment Policy. Japanese Industrial Relations Series. № 1, Tokyo, 1988.

Entry for Foreigners Smoothed in Response to Globalization and Social Needs. Japan Labor Bulletin, 2000, V. 39, № 5, May 5.

Florida R., Kenny M. *Organization vs. Culture: Japanese Automotive Transplants in the US.* *Industrial Relations Journal.* 1991, №183.

Fujimoto Takeshi. *Working Time Problem in Japan at Present Time.* *Journal of Science of Labour.* 1982, V. 58, № 3 (Part II).

Fujimoto Takeshi. *Today's Working Time Problem in Japan.* *Journal of Science of Labour.* 1988, V. 64, № 3 (Part II).

Fujimura Hiroyuki. *Revision of Pension System and Employment.* *Japan Labor Bulletin.* 2001, V. 40, № 7, July.

Hart R.A., Kawasaki Seiichi. *Work and Pay in Japan.* Cambridge, 1999.

Hartog J., Theeuwes J. *Labour Market Contracts and Institutions.* Amsterdam—London—New-York—Tokyo, 1993.

Iguchi Yasushi. *Challenges for Foreign Traineeship Programs in Japan. The Growing Importance of the Technical Intern Traineeship Program.* *Japan Labor Bulletin,* 1998, V.37, №10, October 1.

Inagami Takeshi. *On Japanese-Style Neo-Corporatism: Era of a Tripartite "Honeymoon"?* *International Journal of Japanese Sociology.* 1992, № 1.

Increase in Long Working Hours and the Management of Working Hours. *Japan Labor Bulletin,* 2001, V. 40, № 7, July 1.

Industrial Safety and Health. Tokyo, 1994.

Ishikawa Toshio. Vocational Training. Japanese Industrial Relations Series. Tokyo, 1987.

Iwata Katsuhiko. Employment of Older Persons and Policy Development in Japan. — In: Toward Active Aging in 21st Century. Japan/U.S./E.U. Joint Research. JIL Workshop/Symposium 2001. Tokyo, 2001. <http://www.jil.go.jp/seika/workshop.htm>.

JITCO. Study of Foreign Trainees in Small and Medium-Size Enterprises: The Cost of accepting Foreign Trainees. Tokyo, 1997.

Johnson Ch. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925—1975. Stanford, 1982.

Joint Labor-management Consultation System. Its Features and status. International Productivity Symposium. Tokyo, 1983.

Journal of Japanese and International Economics. 1987. V. 1, № 2.

Karoshi, When the «Corporate» Warrior Dies. Tokyo, 1990.

Karthauss-Tanaka Nobuko. How Japan Views Its Current Labour Market. Netherlands Association of Japanese Studies, 1995.

Knoke D. et al. Comparing Policy Network: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan. Cambridge, 1996.

Koshiro Kazutoshi, ed. Employment security and labor market flexibility: an international perspective. Detroit, Michigan, 1992.

Kume Ikuo. Cooptation or New Possibility? Japanese Labor Politics in the Era of Neo-Conservatism. — In: State and Administration in Japan and Germany. Berlin—New York, 1997.

Kume Ikuo. Japan's Labor Policy in Transition. Japan labor Bulletin. 2001. V. 40, № 11.

Labor and Management Lay Down Voluntary Guidelines for night Work. Japan Labor Bulletin, 2001. V. 40, № 5, May 1.

Labor Unions and Labor Management Relations. Japanese Industrial Relations Series. № 2, Tokyo, 1986.

Labour Issues Quarterly. 1996, Summer, № 32.

Levine S. B., Kawada Hisashi. Human Resources in Japanese Industrial Development. Princeton—New York, 1980.

Miura Mari. The New Politics of Labor: Shifting Veto Points and Representing the Un-organized. University of Tokyo, Institute of Social Science, Domestic Politics Project № 3, July 2001. Miura@iss.u-tokyo.ac.jp.

Mori Hiromi. Foreign Workers in Bubble and Post-bubble Economy in Japan. *Journal of International Economic Studies*, 1999, №13.

Muramatsu Michio. In Search of National Identity: The Politics and Policies of the Nakasone Administration. *Journal of Japanese Studies*, 1987. V. 3 (Part 2).

Nikkei Weekly. 1995, October 9.

Non-Japanese Employees in Japan: Report of the Ministry of Labour Japan Labor Bulletin, 2001. V. 40, № 3, March 1.

Obata Fumiko. Karojisatsu — Suicide as a Result of Overwork. Japan Labor Bulletin, 2000. V. 39, № 11, November 1.

OECD Reviews of Manpower and Social Policies. № 11. Manpower Policy in Japan, Washington, 1974.

Okimoto, D.I. Political Inclusivity: The Domestic Structure of Trade.— In: Inoguchi Takeshi, Okimoto D.I. The Political Economy of Japan. V. 2. The Changing International Context. Tokyo, 1988.

Pempel T.J., Tsunekawa Keiichi. Corporatism without Labor. London, 1979.

Pempel T.J., Tsunekawa Keiichi. Corporatism without Labor. The Japanese Anatomy. In: Trend toward Corporatist Intermediation. London, 1979.

Record Number of Foreigners Entering Japan Rekindles Debate within Keidanren. Japan Labor Bulletin, 2000. V. 39, № 8, August 1.

Regulating Employment and Welfare. Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries. Berlin-New-York, 1994.

Schwartz F. J. Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan. Cambridge, 1998.

Seike Atsushi. The Employment of Older People in Japan and Policies to Promote It. Special Topic. Japan Labor Bulletin, 1994. V. 33, № 12, December 1.

Shimada Haruo. Japan's «Guest Workers». Issues and Public Policies. Tokyo, 1994.

Siemons J. C. M. M. Occupational Safety and Health Policy Implementation: a Comparison between Japan and the Netherlands. Enschede, 1992.

Stråth Bo. The Organisation of Labour Markets: Modernity, Culture, and Governance in Germany, Sweden and Japan. London—New York—Routledge, 1996.

Sugeno Kazuo, Suwa Yasuo. Labour law issues in a changing labour market: in search of a new support system. In: Japanese Labour and Management in Transition. Diversity, Flexibility and Participation. Routledge—London—New York, 1997.

Sugeno Kazuo. Japanese Employment and Labor Law. Tokyo, 2002.

Suwa Yasuo. Policy for Part-time Workers: A Recent Study Group Report. Japan Labor Bulletin. 1987. V. 26, № 11.

Suwa Yasuo. Enterprise-based Labor Unions and Collective Agreements. Japan Labor Bulletin, 1992. V. 31, № 9.

Suwa Yasuo. Relation of Collective Agreement to Rules of Employment. In: Highlights in Japanese Labor Issues. Excerpts from Special Topics of the Japan Labor Bulletin. V. IV. Tokyo, 1997.

Suzuki Hiromasa. A New Policy for Foreign Workers in Japan? Current Debate and Perspective. Waseda Business & Economic Studies. 1988, № 24.

Vocational Training. Japanese Industrial Relations Series. № 7, Tokyo, 1987.

Wildavsky, A. Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary process. Boston, 1975.

SUMMARY

Labor policy in Japan has a rather long history lasting from the end of the XIX century up till nowadays. To evaluate the quality of the contemporary state labor policy it is enough to recall that this country has a rather high and steady share of the persons engaged in economically active life. Japan repeatedly demonstrates her large capabilities in stabilization of a situation with employment. In her nearest modern history Japan has appeared capable very quickly to mobilize the mechanism of state regulation of the labor market and sharply to increase the share of employed labor in the national income which has taken place at the moment of unprecedented system crisis fraught with social conflict, in middle of 70-th years. To add the figures demonstrating very low, though growing now, level of unemployment will vigorously prove the thesis.

One of the main features of labor policy of the Japanese state is its high cooperation with the labor management systems of large corporations. It not only supports these systems, but also itself bases on their social and reproductive potential. The Japanese state sees the main sense of this cooperation in the stability of industrial relations in large companies gained through the long history of their management systems development. Therefore a large portion of labor policy of the Japanese state is devoted to preservation of the very core of these systems based on the idea of lifetime employment of a certain part of the labor force. Different instruments are used by the state. Labor law is one of them, though others including administrative rules, are very frequent. In particular rules of employment produced by employers themselves are recognized by the state as the supreme means of the Japanese companies in their labor management policy.

Still it would be a mistake to assert that position of the Japanese state is quite subordinate to the companies. In a set of incidents

the Japanese state demonstrates quite an articulated will of itself in producing labor policy seemingly opposite to the interests of large companies but corresponding with the interests of a society as a whole. The Japanese state takes care of employees irrespective of their being included in lifetime employment systems of large corporations. One of the main instruments for that is the system of employment insurance, including unemployment payments and job placement devices. It is important to emphasize here the skill of the Japanese state to combine effectively both approaches in using «passive» and «active» instruments of labor policy.

A well balanced approach of the Japanese state in changing its labor policy is highly attractive. Though being cardinal and even revolutionary the transit to the labor market liberization in the end of the XX century is in no sense a loss of a role of the Japanese state in regulating labor market, labor relations or social insurance. Thus, a new mechanism of job placement is well controlled to be introduced stage by stage in order it could not destroy the existing system as a whole.

The concept of «a corporate state» in labor policy displays certain attributes of system failure nowadays. A feeling of it is all the more if one will add the longest and most serious crisis of the Japanese economy to see it coinciding with malfunctions of the consultative decision making system in labor policy process. In this context those attempts of the Japanese state to reconstruct its labor policy seem more than duly and urgent.

The author is very grateful to The Japan Foundation for assistance in her work with this book during November 1998 — March 1999.