

Япония: от “бюрократического” руководства к “политическому”: концепции и практика

© 2009

А. Сенаторов

В процессе адаптации управления государством к условиям XXI века одной из целей административной реформы в Японии ставится “преодоление бюрократического руководства” и создание условий для “сильного политического руководства”. Автор рассматривает взгляды японской правящей элиты, их реализацию и возникающие проблемы на пути достижения этой цели.

Ключевые слова: бюрократическое руководство, политическое руководство, реформа правительственной структуры, реформа японской системы государственной службы.

Начиная с 1990-х гг. и по настоящее время в Японии идет поиск модели государственного управления, отвечающей реалиям XXI в. и не утратившей национального своеобразия. Конкретные решения принимаются после широких дискуссий. Перестройка утвердившейся в стране в ходе послевоенных демократических преобразований системы государственного управления, успешно действовавшей в течение полувека, осуществляется в духе двух главных концепций, которые в принципе ныне разделяются японской правящей элитой и пользуются поддержкой части парламентской оппозиции.

Это, во-первых, неолиберальная концепция “малого правительства”, которая в японском толковании главным образом предполагает освобождение государства от признаваемых излишними функций, передачу их в частный сектор и органам местного самоуправления. Во-вторых, идея “перехода от бюрократического руководства к политическому руководству”.

В настоящей статье предлагается краткий обзор дискуссий, реальных подвижек и планов в японской административной реформе, которые касаются “поворота к политическому руководству”, места и роли “политиков” (*сэйдзика*) и “бюрократии” (*канре*) в современных условиях, взаимоотношений между ними, перестройки системы государственной службы. Когда в Японии речь идет о политиках, обычно имеют в виду представителей законодательной власти — депутатов парламента, включая парламентариев правящих партий, составляющих кабинет министров или назначаемых на другие должности в исполнительной власти. Слово же “бюрократия” само по себе отрицательного смысла не содержит, им обозначают правительственных чиновников, персонал административных органов, один из слоев японского общества.

Последнее десятилетие XX в. в Японии было характерно высоким накалом общественного недовольства затянувшимся на многие годы непрерывным

единоличным правлением Либерально-демократической партии (ЛДП). Стали очевидными для всех, признавались и самой правящей партией пороки пустившего глубокие корни тесного сращивания политиков, чиновников и финансово-промышленных кругов, образно именуемого японцами “триадой”, “стальным треугольником”. Следствием этого явления было широкое распространение коррупции и утрата прежней мобильности и эффективности государственного управления. Под огонь общественной критики попали в первую очередь политические круги и, соответственно, первоочередной задачей в стране признавалась необходимость политической реформы, которая обеспечила бы сменяемость власти.

В гораздо меньшей мере общественное недовольство распространялось на “бюрократию” в лице основной массы правительственных чиновников. Разумеется, критика затрагивала и японскую систему государственной службы, но эффективность работы правительственных чиновников на всех уровнях долгое время сомнения не вызывала ни в самой Японии, ни за рубежом. Успешное послевоенное развитие страны, непрерывный подъем материального и культурного уровня населения объяснялись далеко не в последнюю очередь тем, что организация государственной службы в послевоенной Японии, сохранив присущие ей ранее такие рациональные черты, как компетентность и исполнительность чиновников, была наполнена и демократическим содержанием.

Для японской системы государственной службы стали характерными:

- высокий профессионализм государственных служащих, стимулируемый твердым порядком их найма и дальнейшего продвижения по результатам конкурсных экзаменов;

- постоянство и преемственность кадрового состава государственного аппарата, невзирая на частую смену кабинета министров;

- принцип политической нейтральности государственных служащих;

- устойчивое материальное и общественное положение служащих, реальная возможность их карьеры в соответствии с деловыми качествами, правовая защищенность;

- система мер, направленных на предупреждение коррупции.

Важно отметить такую особенность этой системы, как отнесение обширного круга кадровых вопросов к компетенции Совета по делам персонала (обычно именуется Кадровой палатой), подотчетного кабинету министров, но формируемого особым, демократическим способом и наделенного значительными полномочиями для самостоятельных действий. Кадровая палата, в секретариате которой состоит около 700 служащих, контролирует прием и продвижение по службе, организует конкурсные экзамены, призвана защищать права и интересы служащих. Учреждение Кадровой палаты еще в 1947 г. стало следствием компромисса правительства с профсоюзами, согласившимися с лишением государственных служащих права защищать свои интересы забастовочными действиями.

В 1993 г. возмущение японского общества политикой правящей партии стало причиной временного отстранения либерал-демократов от власти. Годом позже парламент Японии принял комплекс законодательных актов, изменивших систему выборов палаты представителей и порядок финансирования политических партий. Политическая реформа, как стали именоваться эти новации по их значимости, стимулировала крупные перемены в расстановке партийных сил в сторону формирования некоего подобия двухпартийной системы при формальном сохранении многопартийности состава парламента. Однако ни одна из провозглашенных целей реформы — сменяемость власти, искоренение коррупции в среде политиков, повышение качества депутатов парламента —

по существу не была достигнута. ЛДП быстро вернулась к власти, хотя и в форме коалиционного правления.

Вместе с тем политическая реформа ускорила поворот к началу административной реформы, одним из элементов которой стало осуществление идеи “перехода от бюрократического руководства к политическому”. Показательно, что реальные шаги в этом направлении стали осуществляться во многом в соответствии с взглядами идеолога политической реформы И. Одава, высказанными в 1993 г., когда он еще оставался видным деятелем ЛДП.

Согласно концепции Одава, политическая реформа должна быть дополнена усилиями по созданию системы государственного управления, в которой “премьер-министр и номинально, и фактически займет высшее место”. Необходимо усилить аппарат помощников премьер-министра, сделать его “мозговым центром” главы правительства¹.

Помимо того, Одава выдвинул идею “единства правящей партии и кабинета министров”, ликвидации ставшей традиционной в ЛДП “двойственной структуры” параллельного принятия политических решений и в партийных органах, и в правительстве. “До сих пор политика определялась как в партии, так и в правительстве. Это не только сложный, но и длительный процесс. К тому же смазывается ответственность правительства. С другой стороны, депутаты правящей партии, занимающиеся подготовкой законопроектов, “не имеют штата постоянных сотрудников и необходимых знаний” и также не несут ответственности за определяемую ими политику, “у народа создается мнение о политических решениях как результатах тайных сделок”².

Конкретно Одава предлагал осуществить следующие меры:

1. Помимо премьер-министра, являющегося председателем правящей партии, в кабинет министров включать и других должностных лиц, ответственных за партийную деятельность в парламенте, например, генерального секретаря партии.

2. Партийные органы, изучающие политические проблемы и высказывающие собственные заключения, реорганизовать, поставить под руководство правительства.

3. Учредить новые руководящие должности для депутатов парламента от правящей партии в министерствах и управлениях, открыть правящей партии возможность иметь в правительственных органах вместе с министрами 150—160 парламентариев. Сгруппированные по ведомствам политики займутся изучением актуальных проблем, подготовкой законопроектов, помогая кабинету министров и сотрудничая с ним, будут нести ответственность за результаты такой работы. Это должно стать “в подлинном смысле слова гражданской системой принятия решений, отвечающей принципам демократии”.

4. Руководящие должности государственных служащих в правительстве (Одава имел в виду главным образом административных заместителей министров) сохранить, к их мнению прислушиваться. При разработке законопроектов формировать по каждой теме смешанные команды из политиков и чиновников.

5. Депутатам правящей партии, не назначенным на руководящие должности в правительстве, сосредоточиться на работе в парламенте.

6. За оппозицией признать право на организацию “теневого кабинета”, которому придать в парламенте штатных сотрудников за счет государства³.

Вернувшаяся к власти ЛДП смогла в 1996 г. упрочить господствующее положение в правительстве. Премьер-министр Р. Хасимото в рамках административной реформы, помимо ранее определенных задач смягчения государственного регулирования, приватизации общественных предприятий и децентрализации, включил “полный пересмотр роли государства”. Он заявил о необходимости

искоренить недостатки “вертикального и раздробленного управления государством”, при котором распоряжения одного ведомства не согласуются и входят в противоречие с указаниями другого, создать условия для большей оперативности и гибкости действий исполнительной власти.

Учрежденный Хасимото и работавший под его личным руководством Совет по административной реформе разработал необходимые рекомендации, сделав акцент на меры по усилению руководящей роли главы правительства. В 1998 г. парламент Японии одобрил эти предложения и принял Основной закон о реформе центральных министерств и управлений. В частности, закон требовал усилить функции кабинета министров, более четко определить в нем роль премьер-министра, чтобы он мог полностью выполнять установленные конституцией государственные обязанности, создать структуру, оказывающую помощь и поддержку деятельности кабинета и премьер-министра.

Результатом реформы стало введение с 1 января 2001 г. следующих новшеств.

Полномочия премьер-министра на вершине исполнительной власти уточнены и расширены. Прежде по Закону о кабинете министров его место определялось в качестве “председательствующего” на заседаниях кабинета министров. Теперь подтверждено право премьер-министра предлагать “принципиальный курс по важным политическим делам” (основы внешней политики и обеспечения безопасности, общее управление экономикой, принципиальный курс формирования государственного бюджета, главные решения, касающиеся структуры и кадров административных органов).

Уточнено, что планирование и разработка предложений премьер-министра по принципиальным вопросам возлагаются на секретариат кабинета министров как орган, непосредственно помогающий главе правительства. Секретариату кабинета министров поручены также комплексная координация и планирование, в том числе и предложений, готовящихся министерствами. Увеличено число ответственных должностей в структуре секретариата и помощников премьер-министра. Наиболее важные работники секретариата должны отбираться и назначаться лично премьер-министром. Предусмотрена возможность отхода от обычного командирования в секретариат только сотрудников разных министерств и назначения для работы в нем “выдающихся лиц” извне, помимо государственных служащих.

Прежняя громоздкая канцелярия премьер-министра (*сорифу*) преобразована в более компактную канцелярию кабинета (*найкакүфу*). Главным предназначением этого специфического административного органа определены оказание помощи секретариату кабинета министров в планировании и подготовке предложений, комплексная координация и контроль работы всех других правительственных ведомств. Высокий статус канцелярии кабинета подчеркивается тем, что общее руководство ее делами возложено на премьер-министра, а помогать ему в этом должны несколько лиц в ранге государственных министров: генеральный секретарь кабинета и несколько министров по особым поручениям.

В составе канцелярии кабинета учреждены постоянно действующие высшие совещательные органы по нескольким направлениям работы правительства. Они формируются из соответствующих министров, специалистов-практиков и ученых. Такими органами становятся Консультативный совет по экономической и финансовой политике, Совет по комплексной научно-технической политике, Центральный совет по борьбе со стихийными бедствиями, Совет по равноправию мужчин и женщин. Создание Консультативного совета по экономической и финансовой политике замысливалось по аналогии с Экономическим советом при президенте США, чтобы обеспечить главе правительства решающее личное

участие в разработке среднесрочной экономической политики и формировании основ государственного бюджета. Его заседания должны проходить под председательством премьер-министра.

Впервые был учрежден институт министров по особым поручениям. Глава правительства по своему усмотрению назначает их ответственными за координацию совместных мероприятий разных административных органов по наиболее актуальным направлениям деятельности. Министр по особым поручениям наделен правом получать от глав соответствующих ведомств необходимые материалы и разъяснения, делать предупреждения, требовать доклада о принятых мерах, представлять собственные рекомендации премьер-министру.

Большим изменениям подверглась структура так называемых внешних органов канцелярии кабинета. Прежде при ней действовали относительно самостоятельно восемь управлений и три комитета. В результате были сохранены только управление национальной обороны (позже, в 2007 г. преобразовано в Министерство обороны), Государственный комитет общественной безопасности и Управление императорского двора. В то же время статус внешнего органа канцелярии кабинета получило новое Управление по делам кредитно-финансовых учреждений, на которое возложена обязанность в сотрудничестве с Министерством финансов разрабатывать предложения и осуществлять кризисный контроль в сфере денежного обращения, деятельности банков и страховых компаний.

К мерам, которые должны способствовать “преодолению бюрократического руководства”, относится весьма существенное увеличение численности “политиков” в руководстве каждого из административных органов. По Конституции Японии большинство министров должно назначаться из депутатов парламента, из них же назначались по одному парламентскому заместителю министра, которые осуществляли связь с парламентом, но от практического руководства были отстранены. Деятельность правительственных ведомств фактически направлялась и контролировалась административными заместителями министров, которыми становились профессионалы, государственные служащие на заключительной стадии своей долгой карьеры. Естественно, должности административных заместителей министров сохранены. Но в новой структуре правительства “политики” теперь представлены министрами, их заместителями, в большинстве случаев по два—три, и политическими советниками (вместо парламентских заместителей). Таким образом, правящая партия может иметь в исполнительной власти солидную часть своего депутатского корпуса — около 70 человек.

Расширение участия депутатов парламента правящей партии в непосредственном руководстве правительственными ведомствами послужило, в частности, наступлению на один из символов “бюрократического руководства” — ставшую традиционной практикой неформальных совещаний административных заместителей министров во главе с заместителем генерального секретаря кабинета перед заседаниями правительства. Без одобрения такого собрания высших государственных чиновников на решение правительства ни одна проблема, как правило, не выносилась.

Открывшаяся вследствие всех этих перемен возможность “сильного политического руководства” стала с разной степенью активности и своеобразно использоваться каждым из премьер-министров Японии начала XXI в. Такому повороту способствовало и то, что и в главной среди оппозиции Демократической партии “преодоление бюрократического руководства” признавалось одной из первоочередных задач. Дальнейшим подвижкам в эту сторону особо содействовали взгляды влиятельного ветерана ЛДП, бывшего премьер-министра Я. Накасонэ, отразившиеся в 2000 г. в книге “Государственная стратегия Японии в XXI веке”.

Накасонэ, в принципе, разделяет мнение американского политолога К. Вольффрена, считающего, что Японии присущ ряд черт, характерных для “бюрократического государства”:

- крайне слабый контроль бюрократии со стороны политиков, народ наивен, бюрократия использует рычаги власти по своему усмотрению;
- бюрократы верят в собственные знания и умение находить пути решения трудных проблем, но на практике не в состоянии понять того, что выходит за пределы их кругозора, не умеют действовать в незнакомой для них ситуации;
- среди представителей бюрократии есть люди, способные понять суть проблемы, но как общественная группа бюрократия прилагает отчаянные усилия к сохранению статус-кво⁴.

Преодолеть недостатки “бюрократического руководства”, по мнению Накасонэ, должно помочь осуществление следующих предложений.

1. Создать мощный головной орган по сбору информации, учредив его при кабинете министров в непосредственном подчинении премьер-министру, с тем чтобы этот орган, “будучи совершенно независимым от других правительственных ведомств”, глубоко исследовал проблемы внутренней и внешней политики и планировал информационную работу.

2. Временные совещательные органы, которые создаются для рекомендаций премьер-министру по его заказу, “нередко оказываются бесполезными”. Поэтому в окружении премьер-министра должны работать опытные сотрудники, по деловым и личным качествам “подобные Киссинджеру”. Штат такого особого подразделения при премьер-министре предпочтительно формировать из выходцев из делового мира во главе с видным бизнесменом.

3. В каждом из правительственных ведомств создавать “работоспособные планово-исследовательские группы” по типу, предлагаемому для учреждения в окружении премьер-министра, с включением в них “влиятельных выходцев из деловых кругов”.

4. В правящей партии иметь мощный “мозговой центр” во главе с авторитетным ученым. Его сотрудники, получив надлежащий статус, должны во взаимодействии с председателями таких партийных органов, как Совет по изучению политики и Совет по общим делам, играть ведущую роль в координации усилий кабинета министров и правительственных ведомств.

5. Содействовать свободной и независимой деятельности частных “мозговых центров” в интересах совершенствования государственной стратегии Японии.

Ратуя за укрепление руководящей роли политиков за счет их опоры на знания, опыт и способности лиц из деловых кругов, Накасонэ в ответ на “модную критику государственных служащих” одновременно высказался за совершенствование подготовки служащих, создание условий, включая социальные гарантии, которые “сделают профессию государственного служащего притягательной и помогут ликвидировать коррупцию”⁵.

Наконец, Накасонэ вспомнил высказанную им еще в 1953 и 1964 гг. идею введения прямого народного избрания премьер-министра. По его мнению, чтобы качество государственного управления Японией соответствовало внутренней и международной обстановке XXI в., глава правительства должен опираться на непосредственно выраженное ему доверие. При этом Накасонэ не отрицал негативного отношения к прямым выборам премьер-министра у большинства парламентариев правящей партии, но общую атмосферу в японском обществе (уровень сознания, информированности, участия в демократическом процессе, реакции на негативные явления) считает пригодной для реализации его идеи.

Взгляды и предложения Накасонэ относительно усиления политического руководства находили отклик у большей части правящей элиты и были созвуч-

ны распространявшемуся японскими средствами информации мнению об отсутствии в стране сильного лидера, способного решиться на крупные преобразования.

Вместе с тем, в японском обществе высказывались предложения другого рода. Так, например, указывалась необходимость комплексного решения проблемы повышения деловых и моральных качеств политиков и чиновников, в первую очередь путем создания условий для искоренения изъянов, присущих политикам. Речь шла о продолжении политической реформы, “дополнении демократии японского типа” с учетом опыта европейских государств и т.п. Одновременно обращалось внимание на недопустимость размывания сложившихся в стране основ государственной службы. Предлагалось также обратиться к глубокому и конкретному изучению способов совершенствования системы государственной службы, чтобы “изменить лицо бюрократии”, установить правила взаимоотношений между политиками и чиновниками, не утратить, а напротив, развить позитивные стороны японской бюрократии.

По мере внедрения в жизнь новаций, направленных на поворот от бюрократического руководства к политическому, развертывались споры относительно реального содержания “политического руководства”. Выявилось разное понимание его смысла, касающегося определения места самих политиков в процессе принятия политических решений. Первый вариант: политическое руководство, в какой-то мере преодолев зависимость от бюрократии, может утвердиться фактически в прежней форме принятия правительственных решений на основе их предварительного изучения и одобрения в структуре органов правящей партии. В таком случае политическое руководство отождествляется с “партийным руководством”, к нему оказывается причастным верхушка правящей партии, ее парламентарии.

Второй вариант: кабинет министров политические решения принимает, не считая необходимым непременно следовать заключениям партийных органов. В качестве разновидности этого варианта можно рассматривать случаи, когда инициативу и последнее слово в принятии политических решений, а также и ответственность за них берет на себя лично премьер-министр. Такой порядок японцы именуют “руководством из резиденции премьер-министра”.

Наконец, есть третий вариант, предполагающий достижение некоей гармонии в отношениях среди политиков правящей партии. Это упоминавшееся выше предложение Одзава о слиянии правительства и партии в “единое целое” как средство преодоления внутренних противоречий и амбиций в борьбе за место во властной иерархии.

Рассмотрим, как осуществленные к началу нынешнего века структурные изменения с целью утверждения политического руководства использовались на практике, и что намечено сделать в будущем.

Начиная с 2001 г. в Японии работали четыре правительства, которые последовательно возглавляли либерал-демократы Дз. Коидзуми, С. Абэ, Я. Фукуда, Т. Асо. Длительным пока оказалось только правление кабинета Коидзуми (апрель 2001 г. — сентябрь 2006 г.), проходившее в обстановке высокой популярности премьер-министра. Этому способствовало декларирование главой правительства курса на радикальные структурные реформы и на столь же решительное обновление собственной партии, деятельность которой вызывала массовое недовольство.

Премьер-министр Коидзуми прилагал большие усилия, чтобы еще более упрочить авторитет и властное положение. В самом начале своего правления он заявил о намерении добиваться введения порядка народного избрания главы правительства, то есть реализовать идею, выдвинутую Накасонэ, которая еще продолжала обсуждаться. Для разработки практических рекомендаций по этому

вопросу Коидзуми создал личный совещательный орган, но его работа желаемого результата не принесла. Премьер-министра стали обвинять в стремлении к президентскому правлению, не совместимому с политическим строем Японии. Однако это не обескуражило Коидзуми. Копируя английскую практику парламентских выборов, он как лидер правящей партии делал все возможное, чтобы и в Японии на выборах в парламент избирали не столько представителей правящей партии, а голосовали именно за будущего премьер-министра. Каждые парламентские выборы при премьер-министре Коидзуми, включая досрочные выборы (дважды) распускавшейся им палаты представителей, проходили под девизом “реформ Коидзуми”, а инакомыслящие политики на них официальной поддержки (финансовой и организационной) не получали.

Вопреки прежним обычаям либерал-демократов Коидзуми впервые стал формировать кабинет по собственному суждению, не считаясь с рекомендациями внутрипартийных фракций, без учета численности их депутатов парламента.

Нововведения в структуре правительства, в особенности учреждение Консультативного совета по экономической и финансовой политике и института министров по особым поручениям, были немедленно использованы в качестве удобных инструментов для выработки и проведения в жизнь правительственного курса в соответствии с личными взглядами премьер-министра.

Консультативный совет по экономической и финансовой политике, работавший под непосредственным руководством премьер-министра (из 187 его заседаний только одно проходило без его присутствия), стал местом обсуждения ежегодного “Основного курса экономической и финансовой политики и структурных реформ”. Его рекомендации без корректировки одобрялись кабинетом министров и определяли деятельность правительства. Коидзуми формировал Консультативный совет из своих единомышленников. Помимо четырех министров экономического блока, в него входили четыре гражданских лица — ученые и бизнесмены, известные своей неолиберальной ориентацией, включая Х. Окуда, председателя могущественной Японской федерации экономических организаций. К практическому обслуживанию Консультативного совета были привлечены и другие ученые, специалисты из государственных служащих и частного сектора, которые работали под руководством ученого-экономиста Х. Такэнака, назначенного министром, ответственным за экономическую и финансовую политику.

Координацию работы по продвижению правительственного курса премьер-министр по многим направлениям возлагал на министров по особым поручениям. Они в разное время назначались ответственными за экономическую и финансовую политику, административную реформу, реформу регулирования, особые округа структурных реформ, приватизацию почтовых предприятий, политику по техническому развитию и информационной технологии, подготовку и продвижение законопроектов о действиях в чрезвычайной обстановке, меры, касающиеся проблем малодетности семей и равноправия женщин, проблемы Окинавы и “северных территорий”.

Правление Коидзуми можно охарактеризовать как авторитарное, некоторые деятели ЛДП публично упрекали премьер-министра в склонности к диктату. Правительственный курс, определенный в соответствии с его немногословными указаниями в форме так называемой “политики одной фразы”, проводился настойчиво и жестко. Тех, кто в правящей партии или правительственных ведомствах выражал несогласие или сомнение, премьер-министр немедленно причислял к “силам внутреннего сопротивления”, противникам обновления и реформ.

Большие усилия Коидзуми направлял на ликвидацию “двойственной структуры правления”. Он нередко откровенно игнорировал мнение официальных органов правящей партии, стремился действовать в обход их решений или

применял методы грубого давления на их участников. Однако здесь возможности Коидзуми не были безграничными. ЛДП по своему составу оставалась конгломератом различных группировок парламентариев. По этой причине стремление премьер-министра к личному сильному руководству наталкивалось на многие препятствия, обостряло межфракционную борьбу.

Не все указания Коидзуми исполнялись беспрекословно и точно, при их осуществлении нередко в конечном счете вносились существенные коррективы. Тем не менее, в Японии сложилось мнение, что взамен обычной для этой страны модели принятия политических решений “снизу вверх” (от правительственных ведомств и структур правящей партии) утверждается новая практика принятия решений “сверху вниз”. Более правильно, на мой взгляд, было бы говорить о резком увеличении доли политических решений непосредственно по инициативе премьер-министра.

В конце правления Коидзуми политолог Т. Сасаки констатировал, что популярный среди либерал-демократов, а также оппозиции лозунг перехода “от бюрократического руководства к политическому”, означавший первоначально “руководство политиков”, то есть парламентариев правящей партии в целом, приобрел новое содержание — поворота от “политического руководства” к “руководству премьер-министра”. Если “руководство политиков” на практике представляло японский стиль “политики, направленной на достижение консенсуса”, то “руководство премьер-министра” явилось попыткой Коидзуми строить политику по типу противостояния внутри собственной партии. Т. Сасаки предсказывал определенное смягчение противостояния в ЛДП при последующих правительствах и тенденцию к межпартийному противостоянию, а также возможность возврата к “руководству политиков”⁶.

Близкого к Сасаки мнения придерживаются и американские ученые, занимающиеся преподаванием и исследованиями в японских университетах. Так, например, профессор Дж. Куртис признает, что Коидзуми, действительно, умело использовал новшества в правительственной структуре, появившиеся вследствие реформ Хасимото, опираясь на эти новшества “создал систему управления под руководством премьер-министра, делал то, что хотел”. Но он не поколебал существенно традицию действовать в согласии с правящей партией, а только игнорировал ее, из чего вытекает “возможность возврата к прежним методам руководства”⁷.

В связи с истечением предельно допустимого срока полномочий председателя ЛДП Коидзуми был вынужден уйти в отставку.

В 2006 г. правительство возглавил относительно молодой, амбициозный политик С. Абэ. Учитывая недовольство в своей партии авторитарным стилем деятельности Коидзуми, он задолго до того, как стать главой партии и правительства, определял собственное отношение к власти “где-то посередине” между Коидзуми, “азартным игроком и приверженцем решений сверху вниз”, и Мори (предшественник Коидзуми на посту премьер-министра), склонного к “урегулированию”, достижению консенсуса среди политиков правящей партии⁸. На выборах председателя партии Абэ к числу конкретных первоочередных задач отнес “утверждение политического руководства, создание системы управления из резиденции премьер-министра”, “единство политики кабинета министров и правящей партии”, “формирование политических команд в министерствах” и “решительную кадровую реформу”⁹.

Однако реализовать этот замысел Абэ не сумел, причем не только по причине кратковременности пребывания в должности премьер-министра, не вышедшей за пределы одного года. По примеру предшественника он сформировал кабинет министров самостоятельно, не учитывая мнение внутрипартийных

фракций. Но японское общество с самого начала воспринимало его правительство как “собрание приятелей премьер-министра”. По признаку приятельства были назначены и помощники премьер-министра: из пяти по штату — четыре непрофессионала, депутаты парламента.

Консультативный совет по экономической и финансовой политике, бывший при Коидзуми главным генератором идей для премьер-министра, по персональному составу был изменен, формально по статусу оставаясь прежним. Но сфера его деятельности и влияние заметно сократились. Ряд актуальных проблем был перенесен на рассмотрение вновь создаваемых совещательных органов. Такими, например, стали работавшие под личным руководством премьер-министра Совет по стратегии открытых ворот для Азии, Совет по возрождению образования. Наблюдение за работой некоторых других подобных органов Абэ поручал своим помощникам.

В начале 2007 г. Абэ сообщил парламенту о намерении в целях “сильного политического руководства” расширить возможности своей резиденции в качестве “командного пункта” и усовершенствовать, активизировать работу по сбору и анализу разведывательной информации. На практике этот замысел Абэ не продвинулся далее разработки и одобрения правительством законопроекта об учреждении, вместо имеющегося в структуре кабинета Совета по обеспечению безопасности, нового Совета национальной безопасности, приближенного к модели СНБ при президенте США. Этот проект основывался на рекомендациях созданного премьер-министром Совета по вопросам усиления функций резиденции премьер-министра в сфере обеспечения безопасности. Планировалось сократить число непременных участников заседаний нынешнего Совета по обеспечению безопасности с девяти до четырех (премьер-министр, министры иностранных дел и обороны, генеральный секретарь кабинета) и установить постоянное присутствие помощника премьер-министра; расширить круг вопросов, подлежащих обязательному обсуждению; созывать совещания специалистов по отдельным задачам и проблемам; учредить секретариат Совета в составе 10—20 высококвалифицированных специалистов¹⁰.

В интересах “единства политики кабинета и правящей партии” Абэ не стал продолжать курс Коидзуми на игнорирование порядка предварительного обсуждения политических проблем в партийных органах. Например, не спеша принимать собственное решение по вопросам изменений в системе налогообложения, премьер-министр поощрял их обсуждение в специальных комитетах и правительства, и партии.

Контрпродуктивным оказалось согласие Абэ вернуть в ЛДП большую группу политиков, исключенных из партии при Коидзуми за их несогласие поддерживать приватизацию почтовых предприятий. Это его решение, вызвавшее у либерал-демократов разноречивую реакцию, скорее послужило ослаблению партийной поддержки премьер-министра.

Летом 2007 г., накануне выборов в палату советников в различных кругах японского общества (в организациях предпринимателей, профсоюзах, среди ученых и т.д.), отмечалась слабость политического руководства страной. Указывались такие его недостатки, как дублирование полномочий и сумятица в отношениях между министрами, помощниками премьер-министра, совещательными органами, находящимися в непосредственном подчинении кабинету; отсутствие четкого разделения ролей между совещательными органами, создаваемыми на разных уровнях; запаздывание принятия и исполнения правительственных решений. Авторитет и поддержка кабинета Абэ в общественном мнении стремительно падали из-за многих непродуманных публичных высказываний министров, разоблачения их недостойного поведения.

Кабинет Абэ признавал наличие многих негативных последствий “реформ Коидзуми”, проявившихся в росте различия в уровне доходов разных слоев населения, а также в финансово-экономическом положении между зонами крупных городов и провинциальными территориями, но ничего заметного для избирателей с целью ослабления этих последствий практически не сделал.

В такой обстановке на выборах в палату советников ЛДП потерпела крупное поражение, а оппозиционные партии в этой части парламента получили большинство и обрели возможность если не блокировать, то тормозить прохождение правительственных законопроектов. Результаты этих выборов свидетельствовали о выражении недоверия к ЛДП и ее правительству.

Абэ, не желая брать на себя ответственность за выборное поражение своей партии, некоторое время продолжал оставаться премьер-министром, но все же вынужден был уйти в отставку, признав неспособность направлять деятельность правительства в условиях превосходства оппозиции в верхней палате парламента.

В сентябре 2007 г. либерал-демократы избрали лидером партии одного из ее ветеранов — Я. Фукуда. Став премьер-министром, он заявил о намерении сосредоточить усилия правительства на защите народных интересов. Разумеется, Фукуда не отказывался от опоры на структуры, ранее созданные для поддержки премьер-министра в трудном деле руководства страной. Помимо того, он учреждал и новые личные совещательные органы: Совет по вопросам администрации в интересах потребителей, Совещание знатоков внешней политики и другие. Одновременно Фукуда обращался и к активному использованию традиционных способов партийного руководства, стремился действовать в согласии с депутатским корпусом правящей партии.

Однако и Фукуда оставался премьер-министром не более одного года. Убедившись в ограниченности собственных способностей эффективно работать при необычном соотношении партийных сил в палатах парламента, он заявил об отставке. Характерно, что Фукуда не согласился на раздававшиеся в ЛДП призывы распустить палату представителей, в которой у правящих партий сохранялось подавляющее превосходство над оппозицией, чтобы на досрочных выборах вновь достичь успеха и тем самым доказать наличие народной поддержки, необходимой для уверенного политического руководства.

В сентябре 2008 г. к руководству страной пришел Т. Асо, политик старшего поколения, который прежде трижды безуспешно пытался стать лидером ЛДП и главой правительства. Новый премьер-министр высказал решимость сделать Японию сильным, не останавливающимся перед трудностями государством. Касаясь продолжающегося жесткого противостояния в парламенте с оппозицией, Асо твердо высказался за разработку и установление четких правил достижения парламентского согласия.

Итак, все главы правительства Японии начала нового века, утверждая “политическое руководство”, опирались на структуры, рожденные предыдущей реформой центральных административных органов. Но каждый премьер-министр использовал их своеобразно. Коидзуми в качестве средства противостояния с собственной партией откровенно стремился к личному, авторитарному правлению. Абэ, мечтая о сильном личном руководстве, делал акцент на создание вокруг себя окружения из близких к нему политиков. Фукуда привлекал к изучению трудных актуальных проблем политиков, деловые круги и чиновников, пытался строить бесконфликтные отношения с собственной партией и наладить сотрудничество с оппозиционной Демократической партией. Какой способ политического руководства выберет Асо, пока не ясно.

Можно сказать, что в основном шел поиск оптимального, а практически — отвечающего личным предпочтениям главы правительства способа взаи-

моотношений между премьер-министром, кабинетом министров, парламентариями правящей партии. Не менее важные вопросы, касающиеся места, роли и качества чиновников, государственных служащих, оставались на заднем плане.

Между тем задача реорганизации послевоенной системы государственной службы, признанная неотложной еще в 1999 г., рассматривалась как неотъемлемая сторона административной реформы. От имени правительства концепция совершенствования государственной службы была изложена в январе 2000 г. бывшим премьер-министром Хасимото, который служил тогда министром по особым поручениям в кабинете Мори. Эта концепция послужила основой принятой в конце того же года кабинетом Коидзуми Программы реформы системы общественных служащих (имеются в виду служащие государства и органов местного самоуправления).

С целью повышения эффективности деятельности административных органов программа намечала в первую очередь внести реальную конкуренцию в работу чиновников, активно использовать классический японский принцип “воздаяние за заслуги, кара за преступления”. Особое значение придавалось расширению слоя “политических назначенцев” в ближайшем окружении премьер-министра и министров по их личному выбору, в том числе из частного сектора. Предполагалось, что эта мера повысит роль политиков в принятии решений, ослабит влияние бюрократии.

Заметной активности кабинета Коидзуми в осуществлении этой программы не наблюдалось, возможно, по той причине, что премьер-министр не был инициатором ее разработки. Сам Коидзуми попытался регламентировать, закрепить законом порядок взаимоотношений между депутатами парламента и государственными служащими, но не получил поддержки политиков собственной партии, увидевших в этом покушение на их права. Более широкий пересмотр Закона о государственных служащих затруднялся разногласиями по ряду проблем, затрагивающих личные и ведомственные интересы. Существовало сопротивление, особенно со стороны профсоюзов, плану резко ограничить возможности Кадровой палаты в защите прав служащих, лишить ее функции “предварительного кадрового контроля”, согласования с ней мнения министерств по назначениям чиновников. Под сомнение ставилась объективность предлагаемой программой классификации большинства служащих по уровню способностей, навыков и умения, которая должна была стать мерилom оплаты труда и продвижения по службе.

Некоторый поворот к реализации правительственной Программы реформы системы общественных служащих наметился при кабинете Абэ. В 2007 г. премьер-министр обещал внедрить новый порядок оценки деятельности государственных служащих и их продвижения по способностям и достижениям, расширить начавшийся обмен кадрами между правительством и частными предприятиями и организациями, установить строгие правила трудоустройства увольняющихся чиновников. Но к комплексному пересмотру системы государственной службы правительство по-прежнему не было готово.

Были приняты лишь законы, касающиеся так называемого “спуска с небес”, то есть ведомственной протекции в трудоустройстве рано увольняемых чиновников, их переходе на руководящие должности в общественных и частных предприятиях. Такая практика издавна считалась в Японии одним из главных источников коррупции государственных служащих и вызывала общественное недовольство.

Законодательно установлен, во-первых, полный запрет на посредничество правительственных ведомств в трудоустройстве служащих после их раннего увольнения. Во-вторых, вопросы трудоустройства служащих должны решаться

централизованно в учреждаемом при канцелярии кабинета Центре обмена кадрами между правительством и частным сектором (Банке кадров). Конкретную структуру и содержание работы Банка кадров намечалось определить в 2008 г. Это новшество было принято парламентом, несмотря на упорное сопротивление оппозиции, считающей, что задача предупреждения коррупции не решается, сохранена возможность и Банку кадров действовать в интересах высокопоставленных чиновников, частных предприятий и организаций.

В 2008 г. премьер-министр Фукуда наметил пойти дальше, продвигать комплексную реформу государственной службы, чтобы возродить доверие к администрации, поднять способности служащих, создать условия для исполнения своей работы “с народных позиций”, “гордостью и ответственностью” укрепить дисциплину и этику, подобающие “слугам народа”¹¹.

Место Банка кадров в государственной службе Фукуда считал необходимым определить позже, в процессе общей реформы. Проблему классификации служащих и оценки их достижений премьер-министр признавал “трудноразрешимой” и предлагал обсуждать ее с учетом специфики работы правительственных ведомств, не копируя опыт частных предприятий¹².

Главным достижением Фукуда в этой сфере стало принятие в июне 2008 г. Основного закона о реформе системы государственной службы, определяющего цели, принципы и основные направления предстоящих преобразований. Вкратце содержание этого закона можно свести к следующим положениям¹³.

1. В Японии, с действующей в ней “системой парламентского кабинета”, необходимо усилить политическое руководство. Ввести с этой целью должности “государственных стратегических сотрудников”, помогающих премьер-министру, и “политических сотрудников”, помогающих министрам.

2. Принять меры по воспитанию кадров, обладающих разнообразными способностями и опытом. Существенно перестроить систему экзаменов для государственных служащих, организовать комплексное и плановое воспитание кандидатов на руководящие должности, стимулировать обмен кадрами между правительством и частным сектором, целеустремленно готовить кадры для работы в международных организациях.

3. Утверждать профессиональную этику государственных служащих в качестве “слуг народа”. Отношение к государственным служащим строить на основе “надлежащей” оценки личных способностей и достижений. Одновременно создавать условия для гармоничного сочетания служебной деятельности с личной жизнью.

4. Управление кадрами государственной службы сделать единым, охватывающим все правительственные ведомства, ответственным и прозрачным. В пределах одного года учредить в канцелярии кабинета Кадровое бюро. В “необходимых рамках” передать канцелярии кабинета функции кадрового управления, исполняемые в нынешней структуре Министерством общих дел, Кадровой палатой и другими административными органами государства. Поручить правительству, при условии “достижения народного понимания”, создать для государственных служащих “открытую для народа систему трудовых отношений, основанную на самодисциплине”.

5. Учредить Штаб продвижения реформы системы государственной службы во главе с премьер-министром сроком на пять лет.

Таким образом, закон предписывает к 2013 г. ввести в действие полностью обновленную систему государственной службы.

Итак, можно считать, что начатая в последнем десятилетии XX в. административная реформа вступила в завершающую стадию. В той ее части, которая касается “преодоления бюрократического руководства”, создана вполне до-

статочная юридическая и структурная база для “сильного политического руководства”, на чем настаивали идеологи правящей элиты.

В 2001—2006 гг. при правительстве Коидзуми “политическое руководство” приняло форму “руководства из резиденции премьер-министра”, т.е. принятие решений “сверху вниз”, без согласования с правящей партией. В сопротивлении парламентариев правящей партии такому способу руководства в Японии часто усматривают недовольство ущемлением их личных интересов. Но очевидно и другое, а именно, неприятие японским обществом авторитарного правления как следствие негативного исторического опыта страны.

Место и роль премьер-министра, кабинета министров, правящей партии и ее депутатов парламента в руководстве страной и дальше будут определяться в процессе борьбы политических сил Японии, в зависимости от уровня развития демократии, деловых и моральных качеств как политиков, так и правительственных чиновников.

Некоторые перемены системного порядка, осуществленные в ходе политической реформы 1994 г., не привели, как признают в Японии, к существенному улучшению состава депутатского корпуса Либерально-демократической партии, не привели и к устранению массового недовольства ее политикой. Тем не менее, новые серьезные шаги в продолжении политической реформы пока не ожидаются. Внимание правительства Японии переключилось на пересмотр системы государственной службы, ее адаптацию к современной внутренней и международной обстановке.

-
1. *Одзава Итиро*. Нихон кайдзо кэйкаку [Программа перестройки Японии]. Токио, 1993. С. 45.
 2. Там же. С. 57—58.
 3. Там же. С. 58-62.
 4. *Накасонэ Я.* Государственная стратегия в XXI веке М., 2001. С. 26.
 5. Там же. С. 47—53.
 6. *Сасаки Такэси*. Тонай тайрицу- кара сэйтокан тайрицу- э (От противостояния внутри-партийного к противостоянию межпартийному) // Рондза. 2006, № 10. С. 40-42.
 7. Мо суроган- ва иранай (Лозунги больше не нужны) // Рондза. 2006, № 8. С. 31.
 8. *Абэ Синдзо, Кодама Киеси*. “Уцукусий Нихон” — э кэцудан-то иси- о (С решимостью и волей строить “Красивую Японию”) // Бунгэй сёндзю. 2006, № 5. С. 220.
 9. Иомиури симбун. 2006. 2 сент.
 10. Кабинетто. 2007. 1 апр. С. 20 -21; Асахи симбун. 2007. 6 апр.
 11. Речь Фукуда в парламенте // Асахи симбун. 2008. 19 янв.
 12. Рондза. 2007, № 6. С. 51.
 13. Полный текст закона см.: http://www.shugiin.go.jp/ itdb_housei.insf/ html/ housei/ 16920080613068. htm.