

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК

遠東
研究所

ИНСТИТУТ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

А.И.СЕНАТОРОВ

ОЧЕРКИ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ
РЕФОРМЫ
В ЯПОНИИ

МОСКВА
2004

ББК 66.69 (5Я)

С 31

Рекомендовано к публикации Ученым советом
Института Дальнего Востока РАН

Рецензенты:

д.и.н. Б.Т.Кулик, к.и.н. А.А.Козлов

Ответственный редактор

к.и.н. В.Н.Павлятенко

Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. М.: Ин-т
Дальн. Востока РАН. М., 2004. 206 с.

В монографии представлено первое в российской науке комплексное исследование осуществляемой в Японии административной реформы. В работе рассматриваются предпосылки, планы, достижения и проблемы на основных направлениях административной реформы, а также ее место среди других японских структурных преобразований.

ББК 66.69 (5Я)

ISBN 5-8381-0075-3

© А.И.Сенаторов, 2004

© Институт Дальнего Востока РАН, 2004

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| Введение | 5 |
| Г л а в а I. Административная реформа в общем курсе Японии на системные перемены | 7 |
| Предпосылки поворота к структурным реформам | 7 |
| Этапы продвижения административной реформы и ее место в структурных переменах..... | 11 |
| Г л а в а II. Масштабное дерегулирование — стержень административной реформы | 23 |
| Особенности государственного регулирования в послевоенной Японии | 23 |
| Начальный этап дерегулирования | 26 |
| От «смягчения регулирования» к «реформе регулирования» | 33 |
| Г л а в а III. На пути к децентрализации | 46 |
| Японский вариант местного самоуправления | 46 |
| Поворот в сторону децентрализации | 52 |
| Достижения и проблемы..... | 58 |
| Г л а в а IV. Реформа правительственной структуры | 71 |
| Основные черты послевоенной организации японского правительства | 71 |
| Курс на правительственную реформу | 77 |
| К «сильному политическому руководству» | 81 |
| К новой сокращенной структуре центральной исполнительной власти | 86 |
| Меры по рационализации, повышению эффективности работы правительственных учреждений | 89 |
| Г л а в а V. Структура и функции центральных административных органов | 101 |
| Г л а в а VI. Реформа общественных предприятий Японии | 134 |
| Место и роль общественных предприятий в послевоенной Японии | 134 |
| Первый этап реорганизации общественных предприятий ... | 140 |

| | |
|--|------------|
| Поворот в сторону ускоренного и глубокого реформирования | 144 |
| Г л а в а VII. Открытость информации и кадровая реформа — предпосылки результативности перестройки правительственной структуры | 155 |
| Открытость — условие доверия граждан к власти | 155 |
| На очереди — кадровая реформа | 165 |
| Заключение | 176 |
| Примечания | 180 |
| <i>Приложение 1. Список самостоятельных административных юридических лиц</i> | <i>186</i> |
| <i>Приложение 2. Схемы организационной структуры правительства Японии</i> | <i>189</i> |

ВВЕДЕНИЕ

Роль и место центральной исполнительной власти в народной жизни, а именно: организационная структура административных органов, принципы и способы их отношений с общественным и частным секторами, местным самоуправлением и другими субъектами гражданского общества, объем и содержание функций, необходимых для достижения оптимального баланса национальных, корпоративных и индивидуальных интересов, — это проблемы, волнующие людей во всех государствах мира, независимо от уровня их развития. На них нет универсального и окончательного ответа. Прежде всего, по той причине, что эти проблемы приходится решать применительно к конкретному, нередко разительно отличающемуся социально-экономическому состоянию каждой страны. К тому же они рано или поздно претерпевают крупные изменения. Сегодня особую актуальность приобрела также задача поиска рационального решения данных проблем с непрерывным учетом нарастающих тенденций глобализации в экономике и других сферах деятельности международного общества.

В конце XX в. в ряде стран мира осуществлены или начаты структурные преобразования, включая административную реформу, призванную привести систему государственного управления в соответствие с потребностями и возможностями гражданского общества и мировыми тенденциями. С некоторым опозданием, к середине 1990 г., необходимость такого рода перемен была окончательно признана и Японией, административную организацию которой нередко не только в нашей стране, но и за рубежом до тех пор считали весьма эффективной, даже образцовой. Естественно, что среди российских экономистов, историков, политологов возник интерес к осуществляемому дальневосточным соседом структурным реформам, тем более что одной из их целевых установок провозглашалось, как тогда и в нашей стране, исправление отжившей свое время приверженности правительственного аппарата к административно-командным методам централизованного управления.

В основу представленных в данной монографии материалов легли очерки и обзоры хода административной реформы в Японии, опубликован-

ные автором с 1996 г. в отечественной японоведческой литературе (ежегоднике «Япония», журналах «Проблемы Дальнего Востока» и «Япония сегодня», сборниках «Японский опыт для российских реформ», коллективных монографиях, посвященных исследованию актуальных проблем современной Японии). Постоянно отслеживая ход административной реформы на основных ее направлениях (дерегулировании, децентрализации, реорганизации общественных предприятий, перестройке правительственной структуры, мерах, направленных на открытость для общества правительственной информации, подготовке реформы системы общественных служащих), автор стремился к тому, чтобы его наблюдения позволяли читателям составить комплексное представление о предпосылках, замысле и конкретном содержании реформы и возникающих в процессе ее реализации дискуссиях и проблемах. В настоящей работе рассмотрен процесс административной реформы доведен до конца 2003 г.

Основным источником исследования являются официальные документы (правительственные программы и планы; законы, определяющие общее и конкретное содержание административной реформы; заключения совещательных органов), мнения ученых, практиков и политиков, публикуемые в специальных и общих периодических изданиях Японии. Приняты во внимание также результаты отечественных исследований по общим проблемам структурных преобразований или частным аспектам административной реформы, которые содержатся в работах А.И.Кравцевича, И.П.Лебедевой, Е.Л.Леонтьевой, Э.В.Молодяковой, В.Б.Рамзеса, Д.В.Стрельцова, И.Л.Тимониной и других российских японоведов.

Структурные реформы в Японии, в том числе административная, центральная из них, еще далеко не завершены. Видимых позитивных результатов, как отмечают сами японцы, они не принесли, время для полноценных суждений о плодотворности осуществляемых преобразований, следовательно, пока не наступило. Тем не менее, хотелось бы надеяться, что ознакомление с уже накопленным японским опытом реформирования окажется востребованным и в Российской Федерации, где сохраняется актуальность совершенствования нынешней административной системы.

Глава I.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ОБЩЕМ КУРСЕ ЯПОНИИ НА СИСТЕМНЫЕ ПЕРЕМЕНЫ

Предпосылки поворота к структурным реформам

В середине прошлого столетия в Японии в процессе послевоенных демократических реформ был ликвидирован тоталитарный императорский режим и заложен фундамент для развития страны по пути мира и прогресса.

Наделение представительных органов реальными полномочиями, демократический порядок избрания главы исполнительной власти парламентом, установление коллективной ответственности правительства перед парламентом, развитие местного самоуправления, свобода деятельности политических и общественных организаций, демократизация образования и средств массовой информации — все это способствовало активному проявлению энергии и творческих возможностей японского народа. В то же время сохранялась высокая степень концентрации власти в руках центрального правительства, а общий объем и сфера государственного регулирования оставались гораздо большими, чем в развитых странах Европы и США. Такая особенность системы государственного управления отвечала стоящим перед Японией задачам сначала восстановления разрушенного и деформированного войной народного хозяйства, а затем организации мощного экономического подъема.

Во взаимодействии с парламентом правительство разрабатывало стратегию и направления хозяйственного развития, добиваясь его соответствия общим тенденциям и конъюнктуре мировой экономики, определяло приоритетные отрасли экономики и способы их поощрения, создавало благоприятные условия для отечественных промышленности и сельского хозяйства, всемерно содействовало расширению экспорта и т.п. Большой объем работы государственные административные органы выполняли в социальной сфере, начиная с регулирова-

ния трудовых отношений и заканчивая решением многочисленных проблем социального обеспечения, образования и т.д. Это способствовало росту материального и культурного уровня жизни практически всех слоев населения, препятствовало чрезмерным перекосам в распределении общественного богатства, создавая тем самым и соответствующий фон для политической стабильности.

Долгое время послевоенные методы государственного управления не вызывали беспокойства основной массы населения, а за пределами Японии признавались важным фактором бурного подъема японской экономики, выхода страны на место второй экономической державы мира.

Однако на рубеже 1980—1990 гг. японская система государственного управления, в первую очередь в сфере экономики, начала давать серьезные сбои и подвергаться критике как внутри страны, так и извне, особенно со стороны США.

«Начиная с послевоенного времени и до сих пор, — писал в начале завершающей декады прошлого столетия видный ученый и обозреватель К.Омаэ, — бюрократический механизм Японии успешно работает, поощряя развитие экономики. Но то, что в нем 10 лет ранее считалось плюсом, в последнее время оказывается минусом»¹.

Заговорив о необходимости проведения разносторонних структурных реформ, в Японии, начиная с 1993 г., нередко сравнивали существующие порядки даже с практикой управления экономикой в военное время, требуя преодоления «системы 1940 г.»² Утверждалось, что в Японии как государстве со «сплошным регулированием» нормальная работа рыночного механизма невозможна³.

Разительный переход к такого рода негативным оценкам японской системы государственного управления объясняется многими внутренними и международными факторами.

Внутри Японии всепроникающее вмешательство правительственных чиновников в разные стороны жизни общества, бюрократизация государственного управления становились все более несовместимыми с другой тенденцией — укоренением демократического сознания, стремлением к самостоятельному, без посредства государства, решению возникающих проблем гражданского общества между его субъектами. Это проявилось, в особенности, в том, что органы местного самоуправления стали тяготиться назойливой опекой со стороны правительственных учреждений, большой их зависимостью, в том числе финансовой, от центра.

При поразительной смене облика японской экономики, за послевоенный период гигантски разросшейся и чрезвычайно усложнившейся по своей структуре, становилось ясно, что вездесущее государственное регулирование уже не может быть рациональным. Тем более что на первый план выходит не простое наращивание производства, а «качество жизни», удовлетворение ставших несравненно более многообразными запросов потребителей. От персонала государственных учреждений в такой обстановке трудно требовать принятия оперативных и безошибочных решений. В то же время утвердилось, хотя и не без исключений, рыночное хозяйствование. Деловой мир, а также органы местного самоуправления в своем большинстве подготовлены к тому, чтобы успешно действовать под собственную ответственность.

По мере интернационализации мировой экономики Японии для сохранения передовых позиций требовалось срочно адаптироваться к новым международным условиям и тенденциям.

Интересам укрепившихся на международных рынках крупных японских предприятий отвечает либерализация внешней торговли, снятие барьеров, мешающих свободному перемещению капиталов. В то время как защита отечественных предпринимателей, государственный протекционизм оборачивается жесткими ответными мерами зарубежных государств. Тепличные условия, создаваемые правительством для отдельных отраслей или слоев предпринимателей снижают волю бизнесменов к проявлению инициативы, совершенствованию производства, повышению его эффективности и одновременно делают непосильным бремя, которое ложится на другие предприятия, открытые для ожесточающейся международной конкуренции.

Помимо того, становилось невозможным далее пассивно реагировать на требования партнеров по внешнеэкономическим связям, особенно США, полностью открыть японский внутренний рынок. На торгово-экономических переговорах дело дошло до прямых настояний американцев ускорить «структурные перемены» в Японии.

Замедление темпов экономического роста, вступление в период застоя, непреодоленность катастрофических последствий «экономики мыльного пузыря», т.е. финансовых спекуляций, надвигающиеся финансовые трудности, которые сулят быстрое старение населения, — все это заставляло японцев думать, какие меры следует предпринять для оживления экономики, повышения ее способности преодолевать

внутренние критические ситуации и сохранения высокой конкурентоспособности на международных рынках.

Наконец, поворот общественного сознания в Японии в сторону признания необходимости каких-то крупных перемен, чтобы обеспечить ее «выживание» в новых внутренних и международных условиях, происходил под сильным воздействием неолиберальных идей американских теоретиков. Суть неолиберализма, или экономического либерализма, состоит в первую очередь в почти безусловной вере во всемогущество рыночного механизма, в критике кейнсианского государственного вмешательства, регулирования экономических процессов. На практике неолиберальные теории, как известно, легли в основу «рэйганомики» и «тэтчеризма», либеральных реформ некоторых других стран с акцентом на дерегулирование и приватизацию. В Японии опасались, что отставание от США и европейских стран в проведении таких реформ ухудшит ее положение в мировой экономике.

Отзвуком неолиберальной волны в Японии стала в 1980-е годы административно-финансовая реформа при правлении кабинета Я. Накасонэ. Главный ее результат — в приватизации ряда предприятий общественного сектора, убыточная работа которых ложилась тяжелым грузом на государственные финансы. В то время реформа, хотя и была довольно ограниченной, встретила сильное сопротивление.

В последующие годы критика системы японского государственного управления непрерывно нарастала как внутри страны, так и извне. Дальнейшему распространению идей неолиберализма способствовали развал Советского Союза, события в странах Восточной Европы, воспринятые как доказательство несостоятельности централизованно планируемой экономики и превосходства свободной рыночной экономики.

Осуществление именно фундаментальных, структурных реформ, а не внесение отдельных, частных исправлений в механизм и методы государственного управления, приобретало все большую актуальность и неотложность по мере того, как Япония убеждалась в сложности решения первостепенных для нее задач вывода экономики из застоя и восстановления нормальной работы национальной финансовой системы.

Быстрейшее проведение структурных реформ, по словам их горячего сторонника, бывшего премьер-министра Я. Накасонэ, требуется, во-первых, для «восстановления благоприятной хозяйственной конъюнктуры и стабилизации национальной экономики, во-вторых, для создания

системы, отвечающей условиям XXI в., в частности с учетом демографических изменений, старения населения Японии», и, в-третьих, «чтобы не уступать в соперничестве с зарубежными государствами»⁴.

Этапы продвижения административной реформы и ее место в структурных переменах

Поворот Японии от дискуссий о необходимости широких структурных преобразований к практическим шагам в направлении их осуществления произошел лишь после слома так называемой «политической системы 1955 г.», главная суть которой состояла в неизменном, в течение 38 лет единоличном правлении Либерально-демократической партии (ЛДП). Летом 1993 г. в ЛДП происходит раскол, на выборах она утрачивает большинство в парламенте. Группы депутатов парламента, покинувшие ЛДП, совместно с прежними оппозиционными партиями создают коалицию, которая приходит к власти. В Японии начинается период коалиционного правления, первоначально, в короткий промежуток времени, без участия ЛДП, но при значительной роли бывших либерал-демократов в правительстве, а впоследствии с участием ЛДП, которое вновь становится решающим.

Первая, семипартийная, правящая коалиция, главной целью которой являлось проведение политической реформы (изменение системы парламентских выборов с тем, чтобы обеспечить сменяемость власти), заявила также о намерении включиться в административную и экономические реформы. Это коалиционное правительство, которое возглавил М.Хосокава, начало такую работу с принятия решения о неотложных экономических мерах (август 1993 г.), предусматривавших в основном отказ от ряда государственных регламентаций в ответ на требования США как партнера Японии по торгово-экономическим отношениям. В октябре—декабре того же года правительству были представлены рекомендации созданного ранее Совета по административной реформе и Комитета по изучению экономической реформы, сформированного по указанию премьер-министра во главе с председателем Федерации экономических организаций Г.Хираива. Оба совещательных органа премьер-министра сделали заключение о необходимости включиться в проведение административной реформы на плановой основе и с акцентом на отмену или смягчение государственного регулирования, а также на реорганизацию

общественных предприятий, включая их приватизацию. Помимо того, было предложено учредить специальный орган, который должен направлять и контролировать осуществление реформы.

В январе 1994 г. кабинет М.Хосокавы в соответствии с этими рекомендациями учредил Штаб административной реформы, а в феврале утвердил первую программу административной реформы, предусматривающую переход к систематической работе по дерегулированию.

Дальнейшее развитие административная реформа получила в 1994—1995 гг. при коалиционном правительстве в ином составе (ЛДП, Социалистическая партия и небольшая группа бывших либерал-демократов — Сакигакэ), которое возглавил социалист Т.Мураяма.

Парламент принял закон об учреждении Комитета административной реформы в качестве «третьего органа», призванного наблюдать за ходом реформы и обладающего в этой связи правом на проведение необходимых обследований и на рекомендации премьер-министру, к которым он должен относиться с «уважением». Началась конкретная работа по упорядочению и рационализации общественных предприятий. Принят перспективный план дерегулирования. По инициативе правительства в повестку дня административной реформы вносится принятие мер, направленных на децентрализацию. Парламент принимает закон, определивший основные параметры предстоящей деятельности по расширению прав местного самоуправления и укреплению их самостоятельности, включая финансовую независимость от центра.

В 1996 г. в Японии произошли важные политические события: уход Т.Мураямы в отставку, формирование либерал-демократом Р.Хасимото нового кабинета той же коалиции, а затем восстановление по результатам парламентских выборов доминирующих позиций ЛДП среди других партий и в правительстве, резкое ослабление прежней Социалистической партии Японии (СПЯ), которая была преобразована в Социал-демократическую партию (СДП). На таком благожелательном для нее политическом фоне ЛДП провозглашает решимость к развертыванию широкого фронта либеральных структурных реформ.

Об этом намерении Р.Хасимото сообщил в сентябре 1996 г. при реорганизации состава кабинета министров, а в январе 1977 г. объявил курс на одновременное проведение шести реформ, включая продолжение административной. К пяти новым реформам были отнесены: бюд-

жетная, финансовой системы, экономической структуры, системы социального обеспечения, образования⁵.

Необходимость **бюджетной реформы** Р.Хасимото объяснял ростом государственного долга (включая долг органов местного самоуправления), который к началу 1997 г. достиг 442 трлн. иен. В условиях быстрого старения населения страны, отмечал премьер-министр, требуется пересмотр системы налогообложения, чтобы «снизить бремя работающего поколения и разделить его со всеми членами общества». Конкретно была поставлена задача повышения налога на потребление с 3 до 5% и одновременно сдерживания роста государственных расходов при сохранении финансового поощрения тех сфер, которые будут признаны приоритетными в процессе реформы экономической структуры.

В конце 1997 г. по предложению правительства принят закон, определивший направления и главные количественные показатели в проведении бюджетной реформы. К 2003 фин. г. законом намечалось резко снизить финансовый дефицит государства и местного самоуправления, свести к нулю выпуск новых займов на его покрытие, а также стремиться к сокращению расходов каждого финансового года по сравнению с предыдущим.

Реформа **финансовой системы**, по словам Р.Хасимото, задумана с тем, чтобы «идти в ногу с международной либерализацией и прогрессом информатизации, восстановить Токио в качестве мирового финансового рынка наряду с Нью-Йорком и Лондоном, поднять международный статус иены». Реформа должна стать неотъемлемым элементом в работе по возрождению и сохранению экономической активности страны.

На первое место в данной реформе поставлены: «коренная либерализация» различных сделок в сфере денежного обращения, содействие иностранному участию в национальных банках на рынке ценных бумаг и в страховании. Подчеркивалось, что вследствие реформы система денежного обращения должна стать не только свободной, но и справедливой, дающей возможность безопасного вложения в растущие отрасли народного хозяйства, особенно в новые виды производств. Одновременно указывалось и на то, что рискованные сделки в новой системе следует осуществлять их участниками под собственную ответственность. От имени правительства Р.Хасимото обещал «посредством максимальной открытости и четко установленных правил обеспечить прозрачное и справедливое финансовое руководство».

Реформа экономической структуры рассматривалась как комплекс мер по восстановлению японской экономической активности. Поскольку вступление в XXI в. сулит обострение международной конкуренции, признана особая актуальность задачи повышения эффективности работы предприятий, а также большей их ориентации на удовлетворение внутреннего спроса.

Имелось в виду создание финансовых, технических и кадровых условий для развития новых производств и услуг, осуществление комплексной политики поощрения роста в перспективных сферах экономики. Непременным моментом создания благоприятных условий для предпринимательства признавались меры по дерегулированию, осуществляемому в процессе административной реформы. К другим конкретным мерам поощрения прогрессивных перемен в экономической структуре отнесены активная техническая помощь новым индустриям (исследовательские работы, осуществляемые совместно с промышленными и академическими кругами, содействие внедрению их результатов) и целенаправленные налоговые льготы соответствующим юридическим лицам.

Еще до формального объявления курса на реформу экономической структуры, в конце 1996 г. правительство разработало «Программу изменения и творческого совершенствования экономической структуры», в которой внимание обращено на содействие развитию индустрии услуг, но одновременно отмечается необходимость сохранения обрабатывающей промышленности в качестве фундамента японской экономики. Признано необходимым считаться с концентрацией высокого технического потенциала в имеющихся центрах материального производства, ориентированного на передовые достижения, а также оказывать поддержку мелким и средним предприятиям, стремящимся к прогрессивным методам хозяйствования. Приоритетными в этой программе, как отмечал Р.Хасимото, являются товарообращение, энергетика, информатика и связь, поставлена цель в их развитии не уступать международному уровню, особенно по себестоимости.

Одним из элементов реформы экономической структуры должны были стать преобразования и в сельском хозяйстве на основе подготовки нового Основного сельскохозяйственного закона. Новый закон должен «послужить воспитанию прилежных сельскохозяйственных предпринимателей, возрождению жизнедеятельной деревни», «определить

сельскохозяйственную политику, отвечающую системе Всемирной торговой организации».

Провозгласив реформу структуры собственной экономики, правительство Японии заявило о решимости принять энергичное участие в формировании «справедливой, прозрачной, многосторонней экономической системы» в международном масштабе, и, в частности, в установлении «новых правил» экономического сотрудничества в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Реформа системы социального обеспечения, как и бюджетная, аргументировалась трудностями государственного финансирования, особенно заметными в социальной сфере. Целью реформы названо создание устойчивой системы, дающей возможность и в сложных условиях быстрого старения и замедления темпов экономического роста «эффективно предоставлять высококачественные услуги, отвечающие новым требованиям к социальному обеспечению».

По замыслу правительства, это можно сделать на основе «строгого уважения личности», ее стремления к «самостоятельности и самопомощи», а также «опираясь на дух общественной солидарности». На практике же речь идет о том, как оптимально распределить расходы на социальное обеспечение между теми, кто в нем нуждается, предприятиями, государством и органами местного самоуправления.

Эта реформа началась без промедления с принятия летом 1997 г. поправок к закону о медицинском страховании, включая непопулярное, не получившее поддержки оппозиционных партий, решение о значительном увеличении доли пациентов в оплате ими медицинских услуг и медикаментов. В декабре 1997 г. принят закон, предусматривающий введение дополнительно к медицинскому страхованию и пенсиям новой системы обязательного страхования заботы о престарелых, включая помощь им на дому. В ее рамках часть страховых взносов должны платить все граждане в возрасте от 40 лет, остальные расходы по страхованию распределяются между государством и органами местного самоуправления. Начиная с 2000 г. пожилые люди в возрасте 65 лет и старше вследствие такого страхования могут в случае необходимости по заключению специалистов и по определенным нормам получать предусмотренные этим законом услуги, оплачивая лишь 10% их стоимости.

Реформа образования. О том, что в Японии назрела «третья» реформа образования, разговоры шли давно (первой реформой японцы на-

зывают преобразования 70—80-х годов XIX в., а второй — послевоенные перемены, обеспечившие демократизацию образования и тем самым создавшие необходимую образовательную базу для экономического и культурного подъема страны).

Так, например, к проведению реформы образования премьер-министр Я.Накасонэ настойчиво призывал еще в середине 1980-х годов, делая акцент на повышение роли школы в нравственном воспитании молодежи.

Согласно правительственному курсу, объявленному Р.Хасимото и конкретизированному в рекомендациях Центрального консультативного совета по образованию ⁶, реформа образования нацеливалась на решение, по меньшей мере, следующих задач:

- поворот от школьного образования, основное внимание в котором делается на равные возможности и равное качество, в сторону раскрытия многообразных индивидуальных способностей личности;
- расширение выбора в образовании и содействие образованию в течение всей жизни человека, обеспечивающему непрерывную его активную деятельность;
- перестройка высшего образования, чтобы полностью адаптировать его к новым международным условиям, процессам интернационализации и информатизации, научно-техническому прогрессу с точки зрения как подготовки кадров, так и участия высшей школы в научных исследованиях;
- расширение культурного обмена с зарубежными странами, усиление в этой связи эффективности преподавания иностранных языков;
- концентрация объединенных усилий школы, семьи и местных обществ на нравственном воспитании молодежи.

В широком спектре структурных реформ, намеченных правительством Р.Хасимото, главной и первостепенной задачей оставалось проведение административной реформы, содержание которой было значительно расширено. Новым объектом крупной перестройки становилась вся структура правительственного аппарата.

В декабре 1996 г. на основе рекомендаций Совета административной реформы, сформированного Р.Хасимото и работавшего под его руководством, правительство утвердило программу административной реформы, рассчитанную на осуществление до вступления в XXI в. ⁷

Девиз реформы — «управление в интересах народа посредством строй-

ной, работающей по правилам и открытой администрации». Исходным моментом, определяющим содержание программы, провозглашалось стремление сделать государственную администрацию 1) стройной, простой и эффективной, отвечающей новой эпохе; 2) уважающей самостоятельность народа; 3) открытой для народа и заслуживающей его доверие; 4) представляющей народу высококачественные услуги. Соответственным образом построена и сама программа, что, несомненно, отражало желание показать заботу правительства о народных интересах и новизну, отличие от прежнего, «приземленного» акцента просто на дерегулирование и децентрализацию, либо реорганизацию, приватизацию предприятий и учреждений общественного сектора.

К разделу программы, касающейся упрощения и повышения эффективности управления, отнесены:

- реформа центральных министерств и управлений;
- упорядочение и рационализация общественных предприятий со статусом особых юридических лиц;
- упорядочение и рационализация административного надзора, кадрового контроля, пересмотр практики государственных дотаций и т.п.

Продолжение работы по «смягчению регулирования» и передаче прав органам местного самоуправления, а также пересмотр сфер деятельности между государством и частным сектором включены в раздел «осуществление управления в интересах самостоятельности народа».

Далее, в целях достижения «открытости для народа» и «народного доверия» намечались конкретные меры по расширению доступа к правительственной информации и предупреждению коррупции государственных служащих.

Наконец, для предоставления народу высококачественного административного обслуживания планировались меры по снижению бремени населения при его обращениях в государственные учреждения, ускорению рассматриваемых в них вопросов путем компьютеризации и т.д.

Любому из коалиционных правительств Японии приходилось решать одновременно две очень сложные и взаимосвязанные задачи. Одна из них, которую следовало решить в общем-то незамедлительно, сводилась к преодолению последствий взрыва экономического «мыльного пузыря», к нормализации расстроенной финансовой системы, выводу страны из длительного застоя. Другая задача заключалась в осуществлении структурных реформ, рассчитанных на длительную перспективу.

В Японии настойчиво пропагандировалось мнение о том, что структурные реформы должны ускорить преодоление текущих трудностей, а промедление с их осуществлением грозит в отдаленной перспективе еще большими осложнениями. Проблема оптимального соотношения текущих антикризисных мероприятий с темпами и глубиной структурных реформ вызывала споры не только между правящими партиями и оппозицией, но и внутри каждой из партий, а также в правительстве.

Ввиду сложности решения этой проблемы правительству Р.Хасимото (1996—1998 гг.) позитивных результатов «курса шести реформ» практически увидеть не удалось. Полностью провалилась бюджетная реформа, которой Р.Хасимото придавал весьма важное значение. Выяснилась нереалистичность ее осуществления в намеченные сроки, правительство было вынуждено прибегнуть к традиционным способам преодоления экономического застоя путем выделения крупных ассигнований на общественные работы и т.п.

Не удалось реализовать план бюджетной реформы и при последующих правительствах, которые в 1998—2001 гг. возглавлялись либерал-демократами К.Обути и Ё.Мори, правда, при иных составах правящей коалиции, уже без социал-демократов. При кабинете К.Обути Закон о бюджетной реформе был заморожен.

Вместе с тем ко времени правления кабинетов К.Обути и Ё.Мори относилось осуществление некоторых из планов, разработанных при Р.Хасимото. Законодательно оформлена в декабре 1998 г. и начала выполняться программа реформы финансовой системы⁸, шла работа по реформе экономической структуры, в частности, на основе принятого в июле 1999 г. нового Основного сельскохозяйственного закона. Сделаны другие важные шаги, в первую очередь в административной реформе.

Главными в реализации программы административной реформы, принятой при Р.Хасимото, явились крупная реорганизация центральных органов исполнительной власти, осуществленная с января 2001 г., и серия мер, направленных на разграничение функций и прав между государством и органами местного самоуправления. Продвижение на этом направлении вызвало необходимость принятия в декабре 2000 г. еще одной программы административной реформы, главные мероприятия которой намечено реализовать до 2005 г.

Согласно правительственным разъяснениям, основными задачами этой программы становятся:

1. Реформа двух наиболее значимых категорий общественных предприятий — особых юридических лиц и санкционированных юридических лиц; реформа системы общественных служащих, т.е. кадровой системы, как государства, так и местного самоуправления; внедрение нового порядка оценки административной деятельности; пересмотр и улучшение финансовой отчетности в общественном секторе; реформа методов административного вмешательства в дела самого массового вида общественных предприятий — общественно полезных юридических лиц.

2. Пересмотр отношений между государством и органами местного самоуправления; реформа регулирования, направленная на повышение самостоятельности и независимости местных общественных организаций.

3. Реформа регулирования с точки зрения построения новых отношений между администрацией и частным сектором.

4. Координация управленческой деятельности в соответствии с осуществленной реорганизацией министерств; сокращение административных органов и их функций, повышение эффективности их работы; претворение в жизнь концепции «электронного правительства»⁹.

В XXI в. Япония вступила с ощущением тупика, в который зашла ее экономика, многих в стране охватило чувство безысходности. На ЛДП как главную из партий правящей коалиции с разных сторон обрушивались критика за неумение вывести страну из экономического застоя, обвинения либо в нежелании, либо нерешительности взяться с этой целью за более глубокое и быстрое реформирование.

В такой обстановке новым лидером ЛДП в апреле 2001 г. был избран Дз. Коидзуми, выступавший на выборах под лозунгом «структурных реформ без святых мест» и настаивавший на том, что без твердого и быстрого проведения радикальных реформ не может быть и экономического роста.

После того, как Дз. Коидзуми возглавил коалиционное правительство в прежнем партийном составе (ЛДП, Комэйто и Консервативная партия), под его личным руководством в короткие сроки был разработан и в июне 2001 г. утвержден кабинетом министров «Основной курс экономической и финансовой политики и реформ экономической и социальной структуры». В этом документе, помимо взглядов на решение актуальных задач «периода интенсивного упорядочения японской экономики», изложена так называемая «программа семи реформ»¹⁰.

В программу «реформ Дз. Коидзуми», как их стал именовать сам премьер-министр, включено несколько направлений преобразований, которые должны осуществляться незамедлительно, одновременно с «интенсивным упорядочением японской экономики».

Первое место в программе отведено «приватизации и реформе регулирования». Речь идет о приватизации общественных предприятий со статусом особых юридических лиц, об изучении возможности приватизации прочих объектов, особенно государственной почты, которая играет в стране важную роль не только в почтовой связи, но также в приеме на сбережение денежных средств от населения и в простом страховании жизни.

Под «поддержкой выбора», второй из «реформ Дз. Коидзуми», имеется в виду формирование благоприятных условий в налогообложении, поощряющих вложение капитала в акции, создание новых предприятий и организацию производства новых товаров и услуг.

Не забыта реформа системы социального обеспечения, которая до тех пор продвигалась с большими трудностями. Ставится задача расширить возможности страхования, в частности, путем введения личных счетов социального обеспечения и осуществления программы повышения эффективности страхового медицинского обслуживания.

В разделе «удвоение интеллектуального капитала» изложена концепция содействия ряда перспективных направлений в индустрии, в первую очередь в сфере информационно-коммуникационной технологии. Фактически здесь конкретизируются некоторые моменты дискуссирующегося содержания реформы образования. Поставлена задача доведения высших учебных заведений до уровня лучших мировых стандартов путем внедрения в их деятельность конкурентного начала, а также изучение возможности установить льготы в налогообложении с целью привлечения инвестиций в развитие научно-технических исследований на базе вузов.

Программа следующей реформы подается под броским названием «обновление жизни». Сюда относится комплекс мер, направленных на приближение мест жительства к рабочим местам, ликвидацию дискриминации женщин при найме, обеспечение проживания населения в экологически чистых районах и т.д.

Продолжением административной реформы можно считать программу активизации местного самоуправления. В этой сфере предусматривается содействие ускоренному укрупнению первичных звеньев

самоуправления (городов, поселков, деревень) путем их слияния, а также укреплению самостоятельной финансовой базы органов местной власти путем пересмотра порядка перераспределения центром части государственных налогов на места и за счет увеличения доли местных налогов в общем налогообложении.

Наконец, вновь обращаясь к надолго застопорившейся бюджетной реформе, правительство называет ее главными моментами пересмотр «особых источников финансирования» общественных предприятий (переход к обычному использованию средств от ряда специальных налогов, которые предназначены на целевое финансирование, например, на строительство дорог), а также изменение имеющихся долгосрочных планов развития общественных работ (строительство дорог, оснащение прочей инфраструктуры) с целью сокращения бюджетных расходов.

В практической деятельности кабинета Дз. Коидзуми центральное место среди намеченных преобразований отводится административной реформе, причем премьер-министр настаивает в первую очередь на быстрой приватизации либо ликвидации общественных предприятий, а также на распространении дерегулирования с экономической на социальную сферу.

Итак, первые, хотя и малозначительные, практические шаги на пути к нынешним структурным реформам в Японии были сделаны еще в 1993—1994 гг. Последующие 10 лет сфера перемен несравненно расширилась. Признана необходимость не только административной реформы, но и многих других, что нашло отражение сначала в выдвинутом кабинетом Р.Хасимото курсе на «шесть реформ», а позже в «программе семи реформ» кабинета Дз. Коидзуми. Более объемными стали и задачи административной реформы.

Когда в Японии говорят о структурных реформах, часто слышится выражение «10 потерянных лет». В этом есть немалая доля правды, хотя нельзя не заметить и намеренного преувеличения. Системные преобразования идут, но замедленными темпами, а некоторые из них еще находятся в стадии обсуждения или временно заморожены.

На общем фоне реформирования административная реформа выглядит наиболее продвинутой. По многим японским оценкам, она находится «на половине пути» к завершению. Но именно эта реформа, конкретное содержание которой рассматривается в последующих главах настоящей работы, является центром всех прочих перемен. Без ре-

шаемых ею задач не мыслятся подвижки на других направлениях системного реформирования. Более того, административная реформа, в ходе которой осуществляется реорганизация правительственного механизма, создает инструмент, необходимый для инициирования и превращения в жизнь каждой из отдельных структурных реформ.

Глава II.

МАСШТАБНОЕ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ — СТЕРЖЕНЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Особенности государственного регулирования в послевоенной Японии

Государственное регулирование в послевоенной Японии, прежде всего в экономической сфере, издавна было предметом пристального внимания мировой публицистики и предметом научных исследований. В США и Европе модным было использовать определение «Япония — единое акционерное общество», которое должно символизировать крайнюю централизацию в управлении государственными делами.

В нашей научной литературе также обращается внимание на особенности послевоенной экономической системы по сравнению с западными рыночными хозяйствами. Так, экономист И.П.Лебедева среди прочих главных характеристик японской экономической системы называет: высокую степень регламентации и контроля за экономической деятельностью со стороны государства; высокий уровень взаимопонимания и сотрудничества между государством и частным капиталом; государственный протекционизм в отношении определенных секторов; ограничение конкуренции в отдельных сферах за счет жесткого государственного регулирования; «социализацию» с помощью государства издержек и результатов экономического роста¹¹.

Отмечается, что, помимо способов прямого и косвенного регулирования посредством принятия соответствующих законов и правительственных распоряжений, для Японии характерно широкое использование неформальных методов, так называемое административное руководство — «не предусмотренная законодательством деятельность ведомств или государственных чиновников, направленная на то, чтобы

побудить частные лица или частные предприятия предпринять какие либо шаги или, наоборот, воздержаться от них»¹².

Глубоко изучены и освещены в российских публикациях методы и результаты государственного вмешательства в частную экономическую деятельность, проявляемого в виде целенаправленной промышленной политики, регламентации в кредитно-финансовой системе, во внешней торговле и в сельском хозяйстве ¹³.

Основы практики административного регулирования, сложившиеся в первые послевоенные годы, сохранялись, но, стремясь приспособиться к переменам во внутренней и международной обстановке, Япония реагировала на эти изменения пересмотром способов и масштабом государственного вмешательства. В одной из работ российских ученых указывается на адаптивность японского механизма государственного регулирования экономики. В этом усматривается главный фактор того, что данный механизм показал высокую эффективность и «в течение всего послевоенного периода обеспечивал близкое к оптимальному сочетание направляющей роли государства и функционирование рынка. По сути дела, вмешательство государства позволяло использовать объективно обусловленное действие рыночных законов в целях развития, с одной стороны, и ограничивать негативные последствия действия данных законов — с другой»¹⁴.

Вместе с тем уже в 1980-е годы в Японии начали ощущать необходимость более широких шагов для избавления от ставшего чрезмерным государственного регулирования. Неоправданно большое количество согласований и разрешений тормозило ведение дел, требовало от предприятий дополнительных издержек, многие регламентации мешали развертыванию конкуренции, ставили производителей товаров и услуг в неравное положение. К этому добавлялось давление партнеров Японии по внешнеэкономическим связям, требовавшим снять ограничения на доступ иностранных товаров и капитала.

Во второй половине 1980-х годов японское правительство, признав необходимость ослабления ограничений или смягчения регулирования (*кисэй канва*), сделало решение этой задачи частью проводившейся в то время административно-финансовой реформы. Однако принятые тогда меры по либерализации импорта, отмене некоторых других регламентаций носили весьма ограниченные масштабы. По оценке

Федерации экономических организаций (Кэйданрэн), «процесс дерегулирования за эти годы не продвинулся»¹⁵.

Дерегулирование встретило сильное сопротивление в правительственных ведомствах, не желавших ущемлять свои полномочия, а также протест влиятельных групп, интересам которых не отвечала либерализация. Пассивность правительства в отношении дерегулирования определялась в особенности отсутствием решительного настроя в правящей Либерально-демократической партии, ее самодовольством и самоуспокоенностью, порожденными длительной монополией на власть.

В дискуссии о перспективах развития Японии, развернувшейся на фоне неумолимой интернационализации мировой экономики, стала подчеркиваться необходимость более крупных, чем ранее, перемен в государственном регулировании. Они признавались неотвратимыми как ввиду растущего внешнего давления, так и с точки зрения функционирования национальной экономики.

Более масштабные меры, чем прежде снижение импортных пошлин, упрощение различных процедур, рекомендовали осуществить учреждаемые при правительстве первый (1983—1985 гг.), а затем и второй (1987—1989 гг.) совещательные органы — советы по административной реформе. Их участники считали, что последовательное дерегулирование будет способствовать общей активизации экономической жизни и повышению конкурентоспособности Японии на международных рынках. Так, второй Совет по административной реформе предлагал настойчиво действовать в этом направлении, исходя из следующих принципиальных соображений:

1) дерегулирование необходимо для того, чтобы, вызвав более острую конкуренцию на рынках, увеличить разнообразие товаров и услуг, удешевить цены на них, преодолев разрыв с мировым уровнем цен, и тем самым повысить качество жизни в стране;

2) отраслевую структуру экономики требуется изменять под действием рыночного механизма благодаря появлению новых видов деятельности и предпринимательской инициативе. Для этого государственное вмешательство надлежит свести к минимуму. От ведущей роли государственного сектора необходимо отказаться;

3) следует улучшить доступ на внутренний рынок и обеспечить международную совместимость экономической системы Японии;

4) необходимо уменьшить бремя бюрократии для граждан и бремя административной работы для государственного аппарата, сократив количество документации, которую граждане обязаны подавать в государственные учреждения;

5) должны быть обеспечены полная прозрачность и беспристрастность в работе администрации, ясность критериев, четкость процедур¹⁶.

Начальный этап дерегулирования

В конце монопольного правления либерал-демократов в правительстве во главе с К.Миядзавой высказывались за желательность пересмотра около 10 тыс. из имевшихся на начало 1993 г. 11,4 тыс. различных актов экономического регулирования. Критики бюрократического стиля государственного руководства отмечали, что почти половина (42%) производства товаров и услуг в Японии в той или иной мере подлежит регламентации, тогда как этот показатель в США снизился до 7%¹⁷.

С отстранением ЛДП от единоличной власти правительство многопартийной коалиции не могло не прислушаться к мнению двух совещательных органов — третьего Совета по административной реформе и учрежденного премьер-министром М.Хосокавой Комитета изучения экономических реформ, рекомендовавших немедленно повернуться к практическому и существенному дерегулированию.

Третий Совет по административной реформе предложил правительству собственный конкретный план действий, настаивал на том, чтобы программа реформы правительством ежегодно уточнялась, опираясь на собираемые ведомствами советы и пожелания от предпринимательских организаций и общественности.

Особенно большое воздействие на курс правительства оказали рекомендации Комитета изучения экономических реформ, в которых дерегулирование также рассматривалось как задача первостепенной важности.

Суть этих рекомендаций, согласно публичному их разъяснению заместителем председателя комитета И. Миядзаки, состоят в следующем¹⁸.

Комитет рассматривал административное регулирование экономической деятельности только центральным правительством, имея в виду его смягчение (*кисэй канва*), что означает ослабление административного регулирования, включая и его отмену, т.е. близко к понятию “*deregulation*”, но не полностью идентично ему. В Японии существует около 11 тыс. регламентаций, начиная с системы разрешений и вплоть

до таких мер, которые могут быть одобрены задним числом. «Почти все эти регламентации в момент своего принятия были направлены на определенные цели, и проведение их в жизнь способствовало либо защите той или иной отрасли промышленности, либо стимулировало рост производства, либо служило обеспечению безопасности людей и их здоровья в повседневной жизни».

Все административные регламентации можно разделить на две большие группы: экономические регламентации и социальные регламентации. К экономическим относятся те, которые имеют отношение к экономической деятельности предприятий, например, вопрос о контроле за оборудованием и регулирование цен.

«Мы решили в принципе, что экономическое регулирование такого рода должно быть отменено». Однако могут быть и исключения: «может сохраниться экономическое регулирование в тех отраслях промышленности, которые имеют монопольный характер в регионах либо полностью зависят от импорта». Исключения могут иметь отношение к «политической ситуации», к возможности возникновения «нестабильности», некоторые исключения признаются и в случаях, когда «в целях защиты жизненных интересов потребителей необходимо осуществлять контроль цен».

Правительству следует разработать программу действий по смягчению административного регулирования с целью «полной ликвидации экономического регулирования в течение 5 лет. По многим товарам эту задачу за 5 лет решить невозможно. В данном случае следует официально объявить порядок смягчения регулирования в последующие 5 лет. Всего будет рассматриваться смягчение регулирования по 10 тыс. регламентаций, в том числе в сфере обращения, финансовой системе, образовании, народном благосостоянии».

К 10 тыс. регламентаций относятся и «социальные», т.е. осуществляемые в интересах общества, а именно: либо в целях защиты личности и сохранения здоровья людей, либо в целях обеспечения безопасности повседневной жизни и сохранения окружающей среды, защиты от пожаров и их ликвидации и т.д. Относительно социальных регламентаций нельзя однозначно сказать: «чем меньше их будет, тем лучше». Они должны рассматриваться с точки зрения возможности их отмены». В нынешнее время, «в условиях развития научно-технической революции и диверсификации товаров и услуг, социальные регламента-

ции вряд ли будут уменьшаться, и практически наблюдается тенденция даже к их увеличению». Но и в этих случаях есть определенные возможности смягчения социальных регламентаций, в частности, в проблеме упрощения и ускорения бюрократических процедур.

Для практического осуществления программы дерегулирования комитет рекомендовал создать при правительстве специальный штаб, в котором должен рассматриваться весь круг имеющихся регламентаций. Кроме того, сформировать «мощный орган, состоящий из представителей третьей (незаинтересованной) стороны, который будет наблюдать и изучать процесс смягчения регламентаций и при необходимости давать предложения премьер-министру и руководству административных органов».

Рекомендации обоих совещательных органов были восприняты кабинетом М.Хосокавы позитивно. Правительство приступило к целенаправленной, на основе планирования работе по дерегулированию. В программе административной реформы, утвержденной в феврале 1994 г., предусмотрено смягчение регулирования по 682 позициям.

Более крупные шаги в сторону дерегулирования были сделаны при коалиционном правительстве во главе с Т.Мураямой. При нем в рамках Штаба административной реформы (руководитель — премьер-министр) учреждена комиссия по продвижению дерегулирования (ноябрь 1994 г.) с включением в нее специальных членов из частных кругов. Помимо того, вопросами дерегулирования стал заниматься Комитет по административной реформе, наделенный законом правом высказывать свое мнение, к которому правительство должно относиться с уважением (образован в декабре 1994 г.).

В марте 1995 г. правительство приняло расширенный план смягчения регулирования, рассчитанный на 5 лет. Намечен пересмотр более 1 тыс. регламентаций. Этим документом определены цели и методы дерегулирования, включая ежегодный пересмотр показателей плана с учетом мнений, имеющихся внутри страны и за рубежом (на переговорах с экономическими партнерами), а также результатов инспекции, проводимой Комитетом по административной реформе. Большое внимание обращено на транспарентность процесса дерегулирования: публикация результатов изучения и обсуждения проблем, открытость ведомств для приема мнений и пожеланий, составление и публикация «Белой книги по смягчению регулирования».

На первое место среди задач дерегулирования поставлено поощрение конкуренции, прежде всего за счет пересмотра исключений из применения антимонопольного законодательства, осуществляемых принятием отдельных, частных законов. Высказана рекомендация органам местного самоуправления включиться в работу по дерегулированию на своем уровне¹⁹.

Через год при пересмотре плана смягчения регулирования число позиций, подлежащих пересмотру, было увеличено почти вдвое. Решено также, что план должен быть не пятилетним, а трехлетним, его завершение намечено на конец 1997 г.

Одновременно подчеркивалось, что смягчение регулирования, исходящее из общего замысла глубоких структурных реформ японского экономического общества, будет способствовать «построению открытого и свободного общества на принципах самоответственности и рыночных отношений». Процесс смягчения регулирования должен привести: 1) к повышению жизненного уровня народа, благодаря расширению выбора потребителей, отвечающего многообразию их запросов, и сокращению разницы между внешними (мировыми) и внутренними ценами; 2) к расширению внутреннего потребления, содействию импорту, расширению возможностей предпринимательской деятельности и международного сотрудничества; 3) к облегчению народного бремени, упрощению административных процедур. Пересмотренным планом намечалось комплексное дерегулирование в сферах жилищного строительства и землепользования, информации и связи, товарообращения, нормирования, лицензирования и импорта, энергетики, трудовых отношений, экологии и безопасности. Принципиальный подход в дерегулировании оставался прежний: в экономическом регулировании — свобода как принцип, регулирование как исключение, в социальном — минимально необходимое регулирование, соответствующее современной политике²⁰.

В 1995–1998 гг. в результате настойчивой работы по претворению в жизнь принимавшихся правительственных планов отменено или смягчено регулирование по 3,5 тыс. позиций, в том числе по 2,9 тыс. путем внесения поправок к различным законам²¹. К этому же, начальному этапу процесса дерегулирования следует отнести и принятие важного Закона об административной процедуре (1994 г.), который установил границы применения упоминавшегося выше «административного ру-

ководства». Закон требует, чтобы содержание административного руководства не выходило за рамки определенных законодательно полномочий органа управления и осуществлялось в форме «добровольного сотрудничества власти»²².

При господствующем принципиальном настрое на общее сокращение регламентации в рассмотренный период по конкретным объектам дерегулирования разворачивались острые споры, а решения принимались медленно, чаще всего путем достижения компромисса. И это не удивительно, поскольку каждая из регламентаций устанавливалась в свое время не обязательно с общенациональных позиций, а учитывала интересы тех или иных групп населения.

К примеру, к открытию торговой точки имели отношение 19 законов и 42 лицензионных правила. Среди них закон об универмагах, требующий множества согласований с учетом интересов мелких торговцев в предполагаемой зоне учреждения нового крупного магазина. На упрощении этого порядка почти 10 лет настаивали американцы, им были не довольны и крупные японские бизнесмены. Понятно, что при пересмотре такого закона и правительство, и законодатели не могли поступать без оглядки на мнение большого социального слоя мелких предпринимателей.

Большие трудности возникали при пересмотре антимонопольного законодательства, включая отмену запрета на образование холдинговых компаний. Сторонники пересмотра считали, что закон мешает слиянию компаний и открытию новых производств. В рамках правящей коалиции столкнулись разные мнения. Либерал-демократы настаивали на отмене запрета, социал-демократы соглашались лишь на его частичную отмену, например, при банкротстве финансовых учреждений, разделе компаний и т.п. Длительный и напряженный спор завершился в парламенте принятием летом 1997 г. компромиссных поправок к антимонопольному закону, главная из которых разрешает учреждение холдинговых компаний, за исключением случаев, когда их господство над другими предприятиями становится «чрезмерным».

Заметную озабоченность профсоюзов вызвало распространение дерегулирования на трудовые отношения, включая исходящее от предпринимателей требование пересмотра ряда положений трудового законодательства, защищающего права рабочих. Некоторые из этих положений были зафиксированы в лишь недавно принятых законах о ра-

венстве женщин с мужчинами при их трудоустройстве, об обеспечении нормальных условий командированных работников. Пересмотр трудового законодательства аргументируется необходимостью в условиях обостряющейся международной конкуренции изыскивать способы гибкого использования рабочей силы. Его противники отмечали, что дерегулирование в сфере трудовых отношений не отвечает обстановке в Японии, характерной сохраняющимся отставанием от США и стран Европы по уровню трудового законодательства и низкой долей ратификации соглашений Международной организации труда.

Наибольшую заинтересованность в практическом продвижении дерегулирования проявляли бизнесмены, прежде всего из крупных предприятий, завоевавших прочные позиции на внутреннем и зарубежных рынках. Кэйданрэн разрабатывала собственные перечни объектов дерегулирования и добивалась их полного учета в правительственных планах. В то же время руководство Кэйданрэн и от делового мира требовало решительной поддержки «трех больших реформ» (административной, финансовой и налоговой), в административной реформе рассматривая первоочередной задачей именно «отмену и смягчение регулирования». Признавая «болезненность» реформ для многих предприятий, председатель Кэйданрэн С. Тоёда убеждал бизнесменов: «Нет ничего важнее, чем самим энергично продвигать реформы. Нельзя допустить, чтобы экономические круги, призывающие к отмене и смягчению регулирования, соглашались с этим в общей форме, а в частностях выступали против»²³.

Руководство Кэйданрэн осознавало, что дерегулирование получит поддержку населения лишь в том случае, когда убедится в отсутствии у предпринимателей корыстных интересов. «Необходимо, — подчеркивал С. Тоёда, — чтобы предприятие как субъект экономики стремилось к достижению прибыли в процессе справедливой конкуренции, а одновременно служило достижению богатой жизни людей, было полезным для широкого общества. Не останавливаясь на простом уважении и соблюдении законов, предприятие должно работать, следуя здравому смыслу как член этого общества»²⁴.

Характерно, что по инициативе Кэйданрэн в декабре 1996 г. был разработан новый Устав поведения корпораций, требующий открытости и повышения ответственности за их деятельность перед обществом²⁵. Заметим, что позже Японская федерация экономических организаций (Ниппон кэйданрэн), образованная в 2002 г. путем слияния

Кэйданрэн с Никкэйрэн (Федерацией предпринимательских организаций Японии), еще раз обратилась к пересмотру устава, рассматривает возможность усиления мер воздействия на тех предпринимателей, которые установленные нормы поведения не соблюдают.

Объявленный в конце 1996 г. премьер-министром Р.Хасимото курс на проведение, в дополнение к административной, еще пяти структурных реформ (бюджета, финансовой системы, экономической структуры, системы социального обеспечения, образования), фактически означал поворот правительства к значительному расширению и сферы дерегулирования, его распространению, в первую очередь на финансовую систему, а в дальнейшем на социальные системы.

Меры по дерегулированию в финансовой сфере разрабатывались в таких правительственных совещательных органах, как Комиссия по изучению финансовой политики, Комиссия по ценным бумагам и Комиссия по страхованию, и были в июне 1997 г. в принципе одобрены кабинетом министров. Правительство наметило график их осуществления до конца 2001 г. В японской прессе планы дерегулирования по их размаху были названы токийским вариантом английского «биг бэнга», т.е. комплекса радикальных преобразований лондонского финансового рынка, одобренного в 1986 г. правительством М.Тэтчер²⁶.

В декабре 1998 г. принятие закона о реформе финансовой системы дало старт большому пересмотру ряда законов о банках, сделках с ценными бумагами и биржах, о страховании, контроле над иностранной валютой и внешней торговлей. Результатом этой реформы, как констатирует Е.Л.Леонтьева, явились:

- устранение барьеров на пути доступа на финансовые рынки, разделявшие банковское дело, страхование и операции с ценными бумагами. Банки, брокерские и страховые компании получили право заниматься всеми видами финансовых операций;
- отмена запрета доступа на финансовые рынки нефинансовым компаниям;
- разрешение торговли ценными бумагами вне фондовых бирж и создание электронных торговых систем;
- отмена регулирования брокерских комиссионных;
- введение жестких правил, обязывающих финансовые учреждения открывать информацию о «неработающих активах» по правилам, идентичным тем, которые установлены в США;

▪ отмена лицензирования доступа к операциям в иностранной валюте. Инвесторы могут свободно переводить свои средства в любую валюту на внутреннем рынке Японии и за границей.

«Большой взрыв» положил начало крупномасштабной реорганизации финансового сектора Японии, сделал его конкурентным ²⁷.

Вышеупомянутые специфические меры по дерегулированию рассматривались и принимались в рамках реформы финансовой системы, но в дальнейшем они стали объектом более пристального изучения и в органах, призванных продвигать административную реформу, включаются в правительственные планы проведения этой реформы.

От «смягчения регулирования» к «реформе регулирования»

В 1998 г. принимается трехлетний план смягчения регулирования, подлежащий ежегодному пересмотру и дополнению. По этому плану дерегулирование осуществлялось по 15 сферам: конкурентная политика; недвижимость, земля и общественные предприятия; информатика и связь; товарооборот; транспорт; стандарты и правила, касающиеся импорта; кредит, ценные бумаги и страхование; энергетика; наем и трудовые отношения; проблемы промышленного загрязнения и охраны природной среды; техническая, пожарная и прочая безопасность; медицина и социальное обеспечение; образование; юстиция; прочее. С первоначальных 624 позиций дерегулирования данный план в результате двух пересмотров расширен до 1268 позиций. Поскольку его реализация проходила в условиях длительного экономического застоя, дерегулирование, в особенности, осуществлялось с надеждой на создание условий для появления новых производств и предприятий, путем снятия ограничений на вхождение новых предпринимателей в перспективную информационно-коммуникационную сферу бизнеса.

В конкретных задачах плана 1998—2000 гг. нашли отражение многообразные нюансы дерегулирования:

- отмена регулирования или переход к его смягчению в экономической сфере исходя из «принципа свободы», а в социальной — из «принципа минимально необходимого регулирования»;
- рационализация способов регулирования;
- более четкое выражение сути регламентаций и их упрощение;

- согласование национального регулирования с международными нормами;
- сокращение сроков процедур, относящихся к регулированию;
- обеспечение транспарентности принятия решений по регулированию²⁸.

В этом же документе изложены перспективные направления дальнейшего дерегулирования, среди которых на первое место поставлено «содействие справедливой и свободной конкуренции».

К Комитету по справедливым и честным сделкам (орган, призванный следить за исполнением антимонопольных законов) предъявлены требования жестко контролировать и оперативно реагировать на противозаконные действия, наносящие ущерб мелким и средним предприятиям, и на прочие нарушения существующих правил взаимоотношений между предпринимателями. На него возложена обязанность инициировать дальнейшее сокращение особых областей предпринимательства, на которые положения антимонопольного закона еще не распространялись.

В 1999 г. учрежденный годом раньше Комитет смягчения регулирования, подчиненный Штабу административной реформы, был переименован в Комитет реформы регулирования. Появление термина «реформа регулирования» означало, что тем самым провозглашалось стремление вложить в процесс дерегулирования более широкое, чем до тех пор, содержание.

«Благодаря отмене регламентаций, — как гласит правительственное разъяснение, — становится возможным выявление рыночных функций, оживление экономики. Однако только таким путем нельзя построить экономическое общество, способное обеспечить жизнеспособность граждан, потребителей. При повороте от управления по типу превентивного контроля к управлению по типу последующего контроля необходимо устанавливать новые правила, а для утверждения принципа собственной ответственности (субъектов гражданского общества. — *Прим. авт.*) нельзя обойтись без открытости информации и т.п. Такой подход к реформированию называется «реформой регулирования». Реформа получила более широкий смысл, нежели прежде «смягчение регулирования», в котором акцент делался на отмену регламентаций»²⁹.

Осуществляя планы дерегулирования, правительство шло навстречу требованиям влиятельных предпринимательских организаций, ори-

ентируясь, как правило, на отмену экономических регламентаций, а в социальном регулировании — на движение «от нетронутого поля к пересмотру».

В главном штабе японских деловых кругов — Федерации экономических организаций ход дерегулирования воспринимался в основном с удовлетворением. В начале 2001 г. председатель Кэйданрэн Т.Имаи заявлял, что «элементы регулирования, мешавшие частному предпринимательству, во многом устранены, хотя задачи еще остаются». Другой крупный бизнесмен Ё.Мияути, возглавлявший Комитет реформы регулирования, пояснил: «Сделан крупный шаг в направлении перевода экономики с системы административного регулирования на систему рыночного регулирования, но еще сохраняется множество преград в социальной области». Чтобы довести дерегулирование до конца, нужно идти дальше, развернуть более энергичную «атаку» с целью «создания условий для конкуренции в таких сферах, как почтовые сбережения и почтовая связь, пенсионная система, медицинское обслуживание, забота о престарелых и прочие социальные услуги, образование, сельское хозяйство»³⁰.

С этих позиций формировался и в марте 2001 г. был принят очередной трехлетний план дерегулирования, названный планом реформы регулирования³¹. Намеченные планом мероприятия рассматриваются как важная составная часть всех прочих осуществляемых или планируемых структурных реформ. Ставится цель основательного, комплексного пересмотра регулирования, затрагивающего все существующие системы, в том числе социальные.

В качестве конечных задач реформы регулирования определены:

- построение общества, в котором возможно проявление творчества и индивидуальности, а дух созидания и усилия вознаграждаются;
- активизация социальных систем — медицинского обслуживания, социального обеспечения, занятости, трудовых отношений, образования и т.д.;
- формирование общества рециркуляции, добровольно выполняющего программу многократного использования природных и искусственно созданных материалов, облегчающего нагрузку на окружающую среду;
- оснащение условий для создания новых производств и увеличения занятости;

- формирование условий для усиления конкурентоспособности национального промышленного производства путем снижения его себестоимости и т.д.;

- реформирование, направленное на создание системных условий для того, чтобы использование достижений в информационно-коммуникационной технологии стало реальным источником добавочной стоимости;

- переход к обществу по типу не превентивного, а последующего контроля и вспомоществования;

Пересмотр регулирования намечен путем отмены различных регламентаций, изменения методов и сферы их применения, в том числе в форме перехода от лицензирования к заявительной системе, к более мягкому регулированию и т.д.

Параллельно с пересмотром регулирования поставлена задача принимать меры, направленные на:

- гарантии социальной стабильности («страховочная сетка»);
- рационализацию и повышение эффективности в общественном секторе;

- утверждение собственной ответственности на частных предприятиях;

- гарантии эффективности социально необходимого регулирования;

- активизацию конкурентной политики для более полного проявления рыночных функций;

8 учреждение новых правил, способствующих переходу от управления по типу превентивного регулирования к управлению по типу последующего контроля, что должно быть подкреплено судебной реформой, расширяющей возможности судебного разрешения гражданских конфликтов, прежде всего в сфере экономических отношений.

План реформы регулирования конкретизируется по различным сферам, а также по 554 позициям, сведенным в 15 групп «по горизонтали» (т.е. за пределами ведомственного разграничения).

С целью содействия неуклонному претворению плана в жизнь было предусмотрено учреждение при канцелярии кабинета министров Совета по комплексной реформе регулирования.

Трехлетний план реформы регулирования, принятый при кабинете Ё.Мори, начало энергично осуществлять другое правительство, ко-

торое в апреле 2001 г. возглавил Дз. Коидзуми. По указанию премьер-министра был немедленно учрежден Совет по комплексной реформе регулирования. Преимущество работы прежнего Комитета реформы регулирования была обеспечена тем, что руководителем нового совещательного органа при правительстве назначен председатель комитета Ё. Мияути. 15 членов Совета по комплексной реформе регулирования премьер-министр также назначил из гражданских лиц, а не чиновников. Кроме того, около 40% сотрудников правительственного офиса, обслуживающего совет, прикомандированы из частного сектора. Таким образом, этот орган, призванный способствовать продвижению реформ, проводящий обследования, изучающий и обсуждающий ее проблемы, если судить по его составу, не мог не отражать в первую очередь интересы предпринимателей. Его работа проводилась в тесном сотрудничестве с Консультативным советом по экономической и финансовой политике, Штабом административной реформы, Штабом стратегии информационной технологии.

До образования данного совета в реформе регулирования главный акцент делался на продвижении ее отдельных направлений в соответствии с пожеланиями предпринимателей и предпринимательских организаций и по определенным сферам. В дополнение к этому акценту в совете изучается, каково положение в каждой из сфер «должно быть», определяются «политические цели и идеалы» и на такой основе намечают «систематическую и всеобъемлющую реформу регулирования», которая толкуется как системные перемены, включающие создание новых правил, поощряющих конкуренцию, бюджетные меры и т.д.

Рекомендации совета нашли отражение в утвержденных правительством Дз. Коидзуми «Расписании реформы» (сентябрь 2001 г.), «Программе первоочередных мер реформы» (октябрь 2001 г.) и в корректировке трехлетнего плана реформы регулирования (март 2002 г.).

Вместе с тем в совете считали свои возможности преодолевать сопротивление дерегулированию со стороны правительственных ведомств недостаточными, настаивали на том, чтобы этот орган в дальнейшем учреждался на основе специального закона, предоставляющего ему полномочия давать ведомствам не советы, а указания, с которыми следует считаться³².

Работа совета строилась с учетом прежних достижений. Признавалось, что в «экономической сфере», т.е. имеющей прямое отношение

к производству (информатика и связь, кредитно-денежные отношения, товарооборот, транспорт и т.д.), реформа уже имеет определенные успехи. Однако в «социальной сфере», представляющей услуги гражданам, реформа регулирования «еще не начиналась», поскольку услуги в этой сфере рассматривались как «некоммерческие, благотворительные», не отвечающие рыночным принципам. По определению совета, вследствие того, что социальная сфера находится в руках «общественных субъектов», в ней «сохраняются регламентации и структура правительственных предприятий», она препятствует «масштабному расширению и повышению качества услуг». Совет пришел к заключению о необходимости приоритетом в реформе регулирования считать социальную сферу, добиваться внедрения в нее конкуренции, расширения участия частного капитала и применения управления социальными учреждениями методами частных предприятий. По мнению совета, это пошло бы на пользу пользователям социальных услуг, а также способствовало бы расширению занятости.

В июле 2001 г. совет опубликовал свои рекомендации, в которых приоритетными названы медицинские услуги, сфера благосостояния (забота о престарелых, детские учреждения), трудоустройство, образование, экология, реконструкция городов³³.

Мнение и рекомендации совета учтены правительством при рассмотрении трехлетнего плана реформы регулирования в марте 2002 г.³⁴ План пополнен многими новыми пунктами, главным образом, касающимися социального регулирования в указанных советом «шести приоритетных областях». Для энергичного продвижения реформы в этих областях предлагается метод «общих системных перемен».

Конкретно, в медицинских учреждениях намечено внедрение методов управления по типу частных предприятий, поощряется либерализация правил работы и менеджмента в предоставлении медицинских услуг.

В строительстве и эксплуатации домов престарелых должен применяться способ частной финансовой инициативы³⁵, допускается участие акционерных компаний в открытии учреждений заботы о детях младшего возраста (детских яслей, садов и т.п.).

Снимаются ограничения по размерам платы, взимаемой частными предприятиями сферы трудоустройства, пересматриваются регламентации, мешающие плюрализации форм трудовой деятельности (работа по командированию, без установления рабочего вре-

мени, неполный рабочий день, найм на определенный срок) и т.д.

В области образования предусматриваются создание условий для свободной конкуренции в высших учебных заведениях (упрощение правил для их учреждения и открытия кафедр, отмена ограничений по географическому размещению, внедрение системы аккредитации и оценок работы «третейскими органами»), смягчение регламентаций для частных начальных и средних школ, содействие расширению выбора в получении школьного образования и т.д.

В целях поощрения реконструкции городов намечены меры, направленные на повышение прозрачности рынка недвижимости, пересмотр правил городского проектирования и участия частных субъектов в реконструкции, устранение препятствий для перестройки домов, предназначенных для сдачи квартир в аренду и т.д.

Наконец, ставится задача выработки государственной стратегии «существования человека и природы», пересмотра правил, касающихся отходов и рециклирования, намечаются другие меры в сфере экологии.

В пересмотренный план реформы регулирования дополнительно включены и другие задачи, помимо тех, которые касаются «шести приоритетных сфер». Они направлены на формирование общих благоприятных условий для конкуренции (отмена норм владения акциями для крупных компаний, содействие расширению конкурсных торгов), затрагивают некоторые моменты деятельности банков и других кредитных учреждений, относятся к сфере юстиции (изучение целесообразных форм организации предприятий в гражданском праве) и т.д. В области сельского хозяйства планируется продвижение акционирования, в товарообороте — пересмотр инструкций, касающихся норм размещения крупных магазинов розничной торговли, и другие меры, в энергетике — расширение сферы либерализации мелких продаж электроэнергии и газа, в области информации и связи — упрощение различных процедур, на транспорте — общая реформа регулирования автомобильных грузовых перевозок и т.д.

Всего пересмотренный план реформы регулирования содержит 754 позиции.

Главной темой работы Совета по комплексной реформе регулирования становятся «реформы для оживления экономики». В этой связи ведется изучение и обсуждение следующих задач «по горизонтали»:

- поддержка лиц, желающих активно работать (создание новых про-

изводства). Формирование нормальных условий для их работы с точки зрения предоставления капитала, технологий и т.п., содействие подготовке кадров и их свободному перемещению;

- реформа регулирования с целью оживления предприятий в областях, где сохраняется сильное общественное вмешательство (правительственный рынок). Открытие возможностей для акционирования, поворот от дотирования предприятий к поддержке пользователей их услуг, лицензирование тарифов. Реструктуризация роли и финансового бремени правительства и частного капитала (участие частных предприятий в общественных работах, частная финансовая инициатива, поручение государственных дел частному сектору);

- реформа регулирования в области оснащения промышленной и жизненной инфраструктуры с целью ее активного использования. Создание условий для конкуренции разного рода общественно полезных предприятий. Расширение рынка юридических и судебных услуг (совместно со штабом судебной реформы). Интенсификация использования городских центров (совместно со штабом городской реконструкции) и содействие обмену в сфере недвижимости;

- установление «правил последующего контроля», обеспечение открытости информации, «третейские оценки», надзор, урегулирование конфликтов;

- изучение способа учреждения «особых зон реформы регулирования»³⁶.

Из перечисленных задач видно не только стремление создать более полные условия для функционирования рыночного механизма, но и учесть возможные негативные последствия ухода государства, правительственных органов от административного регулирования, особенно от так называемого «превентивного контроля», т.е. лицензирования и регламентации работы различных предприятий и учреждений. Именно этим объясняется появление в данном перечне краткого, но весьма емкого четвертого пункта. Нельзя не заметить, что апелляция к открытости и «третейской оценке» отражает надежды на привлечение к участию в регулировании, контроле самих субъектов гражданского общества. Вместе с тем очевидно, что в решении сформулированных задач Совета по комплексной реформе регулирования остается большое поле деятельности для правительственных органов не только для установления правил, но и реального, хотя и «последующего» контроля и надзо-

ра, а совместно с судебной властью — для более широкого гражданского участия в разрешении разного рода конфликтов.

Задача учреждения «особых зон», поднятая Советом по комплексной реформе регулирования, фактически была инициирована требованиями с мест, со стороны ряда органов местного самоуправления и предпринимателей, разрешить им на своей территории заниматься делами, не допускавшимися или ограничивавшимися ранее по закону или другим правилам. Поскольку такие требования мотивировались желанием активизировать региональную экономическую и прочую деятельность на основе своеобразия местной обстановки, правительство решило пойти им навстречу.

В ноябре 2002 г. парламент принял предложенный правительством Закон об особых зонах структурных реформ. Цель закона — открыть возможность пионерного, фактически экспериментального смягчения или отмены регламентаций по отдельным позициям и на определенных территориях, если этого нельзя сделать в масштабах всей страны. Механизм реализации этого замысла состоит в том, что правительство собирает заявки с мест, рассматривает их и, в случае согласия, определяет условия их удовлетворения, оформленные в виде соответствующих законов, правительственных указов или министерских приказов.

До введения Закона об особых зонах структурных реформ в действие (с апреля 2003 г.) в правительство поступили с мест многие сотни заявок, аргументированных желанием облегчить открытие новых предприятий, получить поддержку международного обмена кадрами и иностранных инвестиций, иметь благоприятные условия для научно-технических исследований и разработок, поощрить развитие сельского хозяйства и т.п. Немало заявок касалось сферы школьного и высшего образования, бизнеса в сфере медицинских услуг и т.п.

Характерно, что до 80% предложений с мест встречают возражения правительственных ведомств. К примеру, Министерство юстиции и Главное полицейское управление не согласны с открытием казино, на чем настаивает губернатор Осаки, поддержанный главами префектур Токио, Сидзуока, Вакаяма и Миядзаки. Из соображений защиты здоровья граждан Министерство финансов возражает против продажи в народных гостиницах неочищенного сакэ местного производства (предложения от префектур Нагано, Иватэ и др.). Ряд предложений, касающихся школьного образования, медицинских и благотворитель-

ных учреждений, не считают возможным поддержать Министерство просвещения и науки, Министерство благосостояния и труда.

Первые разрешения на открытие особых зон правительство дало в апреле — мае 2003 г. (более чем по 100 заявкам). Наибольшее их число касается ослабления регулирования международного обмена; особые зоны открыты в узлах международного авиационного и морского сообщения (Токио, Осака, Иокохама, Нагоя, Кобэ, Фукуока, Китакуюсю, Симоносэки). Ряд особых зон создает благоприятные условия для научно-технического сотрудничества высших учебных заведений с предприятиями, поощрения отдельных видов промышленного и сельскохозяйственного производства, а также для внедрения рыночных отношений в образовании, предоставлении услуг для стариков и детей и т.д.³⁷

С самого начала выяснилось, что для претворения в жизнь идеи «особых зон структурных реформ» потребуется большая и кропотливая работа. С целью изучения общей ее эффективности правительство учреждает специальную комиссию, призванную заниматься ежегодной оценкой результатов деятельности «особых зон структурных реформ». Комиссия должна делать заключение о целесообразности либо расширения смягчения регулирования, осуществляемого в рамках той или иной «особой зоны», на всю страну, либо его сохранения в пределах прежней зоны, либо его отмены вследствие негативных последствий.

Важным фактором успешного проведения административной реформы правительство считает активную пропаганду позитивных результатов дерегулирования. С этой целью внимание населения привлекается к таким близким всем жителям примерам, как удешевление тарифов за пользование мобильными телефонами, комбинированная продажа в магазинах розничной торговли разнообразных товаров, включая напитки, резкое, до 10 лет, продление срока действия паспортов, ослабление регламентаций на открытие крупных магазинов (универмагов и т.п.) розничной торговли. Подчеркивается, что эти и подобные примеры показывают повышение удобства жизни для населения.

Во многих случаях пользу от реформы регулирования стремятся выразить и в числовом измерении, чем регулярно стала заниматься канцелярия кабинета министров. Согласно расчетам, которые делают-

ся по 13 сферам (электрическая связь, внутренние авиаперевозки и др.), выгоды пользователей и услуг на 2000 фин. г. по сравнению с тем, если бы реформа не проводилась, составили 15,7 трлн. иен, т.е. около 124 тыс. иен на душу населения. Причем общая сумма таких выгод выросла за 1 год примерно на 1,5 трлн. иен. Это, как отмечается в правительственном обзоре, свидетельствует о том, что «и в трудной экономической обстановке реформа регулирования становится важной силой улучшения качества жизни»³⁸.

* * *

Процесс дерегулирования в Японии до конца еще не завершен. За десятилетие, прошедшее со времени начала нынешней административной реформы, пройден большой путь, осуществлено много практических мер, направленных на создание благоприятных условий для свободной экономической деятельности предприятий, поощрение их конкуренции.

На первом, начальном этапе, примерно до 1998 г., акцент делался на отмену или смягчение регламентаций, преимущественно в экономическом регулировании. Второй этап характерен переходом от «смягчения регулирования» к «реформе регулирования». Отмена и смягчение регламентаций объективно вызвали необходимость поиска способов компенсации отказа от всеобъемлющего государственного контроля за функционированием субъектов экономической деятельности. По этой причине встала задача одновременно с продолжением дерегулирования устанавливать и новые правила взаимодействия как между государством и частными предприятиями, так и между самими предприятиями. Эта работа только начинается.

Еще одно отличие от начального этапа дерегулирования состоит в том, что теперь приоритетным признается социальное дерегулирование. Отвечая желанию частного сектора расширить сферу своей деятельности за прежние пределы, социальное дерегулирование аргументируется также заботой о расширении выбора и повышении качества услуг в медицине, об уходе за детьми и стариками, развитии образования и т.п. Участие частных предпринимателей в деятельности, носящей общественный характер, по-видимому, потребует установления новых правил, открывающих возможность для определенного общественного контроля.

Создается впечатление, что инициаторы дерегулирования, вводя понятие «реформа регулирования», хотя бы подчеркнуть свое намерение не ограничиваться ломкой прежних порядков, отказом от регламентаций, а придать осуществляемым преобразованиям творческий, созидательный характер, сделать их отвечающими общенациональным интересам.

Важно то, что процесс дерегулирования осуществляется не кулуарно, а открыт для всего общества. В Японии создан механизм принятия решений, позволяющий, с одной стороны, услышать и учесть мнение различных политических и общественных кругов, а с другой — добиваться, чтобы намеченные планы непременно претворялись в жизнь. Правительство стремится получить поддержку реформы в массах, показывая населению реальные результаты дерегулирования.

Реформа регулирования в принципе пользуется поддержкой большинства политических и общественных кругов Японии. Вместе с тем практические решения об отмене или смягчении регулирования по его конкретным объектам почти всегда вызывают немалые споры, достигаются в процессе поиска компромисса, поскольку затрагивают интересы определенных корпоративных групп и слоев населения.

В начале административной реформы наиболее громко звучали голоса недовольства «медлительностью» процесса дерегулирования. Главную причину неспешности видели в нежелании бюрократии, правительственных ведомств расставаться со своими полномочиями и в отсутствии твердого политического руководства. В последние годы соотношение политических сил в парламенте свидетельствует о доминировании ЛДП, стоящие во главе правительства ее деятели декларируют приверженность к радикальному реформированию. Тем не менее в среде правящих политических партий, включая ЛДП, отмечается «тенденция к торможению дерегулирования», исходящая из опасений негативной реакции их собственного электората на выборах. Так, например, Общество оживления японской экономики и поощрения мелкого и среднего предпринимательства, в котором состоит около 150 депутатов парламента — членов ЛДП, высказывает возражения по поводу «чрезмерностей дерегулирования, определяемых международными обещаниями правительства».

На протяжении нынешней административной реформы каждое из правительств Японии рассматривает дерегулирование костяком всех

структурных реформ. Реформа регулирования характеризуется как «попытка структурных преобразований, чтобы страна выжила как дееспособное общество в процессе изменения системных условий — экономической глобализации, стареющего и малодетного общества, развития информационно-коммуникационной технологии... Путем отмены старых регламентаций и установления новых правил возбуждается творчество и умение поставщиков, а потребители могут получить дешевые, высокого качества и многообразные товары и услуги»³⁹.

Глава III. НА ПУТИ К ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Японский вариант местного самоуправления

Послевоенная система местного самоуправления в Японии сформировалась в процессе ломки прежнего централизованного государственного управления и образования политического строя и общества на демократической основе ⁴⁰.

Для Японии характерно двухзвенное построение органов местного самоуправления (ОМС). Первичным звеном (муниципиями) считаются города, поселки и деревни, высшим — префектуры. В столице имеются 23 особых района со статусом, близким к городскому. Между префектурой и первичными ОМС никаких промежуточных звеньев не создается.

Демократия местного самоуправления обеспечивается в первую очередь выборностью глав ОМС (губернаторов префектур, мэров городов, старост поселков и деревень) и представительных органов (префектурных, городских, поселковых и деревенских собраний). Реальная сменяемость глав местной администрации, многопартийность местных собраний, а также практическое применение ряда элементов непосредственной демократии (право жителей требовать отмены постановлений местного собрания, проверки деятельности администрации, роспуска местного собрания, отстранения главы ОМС и т.д.) побуждают исполнительную и представительную ветви местной власти с ответственностью относиться к исполнению своих обязанностей и наказам избирателей.

Функции ОМС и государства в японском законодательстве разграничены. Закон о местном самоуправлении (принят в 1947 г.) содержит детальный перечень местных дел, которые можно свести условно в следующие группы:

- создание и обслуживание инфраструктуры для повседневной жизни населения и функционирования экономики, охрана окружающей среды;

- образование (главным образом обязательное) и культура;
- здравоохранение и социальное благосостояние;
- содействие развитию торговли и промышленности, сельского хозяйства;
- местные дела, касающиеся трудовых отношений;
- обеспечение безопасности жизни и имущества населения;
- регистрация населения;
- управление собственными предприятиями.

Большинство из этих функций осуществляется на уровне первичных ОМС. К компетенции префектуры отнесены вопросы, выходящие за пределы полномочий городов, поселков, деревень, требующие их объединенных, совместных усилий, а также координация действий муниципий, разрешение конфликтов между ними.

Организационная структура, распределение обязанностей в администрации губернатора зависят от численности населения, осуществляются по установкам Закона о местном самоуправлении и оформляются решением префектурного собрания. Распределение функций и определение структуры администрации первичного ОМС передаются на их собственное усмотрение с оформлением решения местного собрания. Но законом предписано стремиться к максимальной эффективности при минимальных затратах, заботиться о рациональной организации управления, не создавать помех для сотрудничества с другими органами ОМС.

В национальном законе по возможности детально прописаны взаимоотношения между главами местных администраций и местными собраниями, общие принципы и методы работы всех органов местного самоуправления по осуществлению их собственных функций.

Здесь же определены основы отношений между государством и ОМС. Действия ОМС, идущие вразрез с законами и основывающимися на них правительственными указами, признаются недействительными.

Помимо собственных дел на губернаторов префектур, глав городов, поселков и деревень, а также на другие исполнительные органы местного самоуправления (комитеты и комиссии) была возложена обязанность заниматься по поручению правительственных ведомств немалым числом дел, подпадающих под государственную юрисдикцию. Списки таких функций, первоначально включавшиеся в приложение к За-

кону о местном самоуправлении, непрерывно возрастали. Фактически каждое из министерств и управлений стремилось перепоручить ОМС если не исполнение, то по крайней мере контроль или выражение мнения по значительной части собственных функций на местах. За исполнение поручений из центра главы ОМС несли ответственность перед соответствующими министрами или начальниками управлений. В дальнейшем было установлено, что каждое из поручений центра должно основываться на положении соответствующего закона, а также определена процедура разрешения конфликта между министром и губернатором префектуры в случае неподчинения последнего, включающая возможность судебного разбирательства. В 1991 г. эта процедура была несколько упрощена. Одновременно отменено положение, допускавшее отстранение губернатора префектуры за неподчинение решениям премьер-министра. В свою очередь, губернатор префектуры, мэр города обладает правом отменять или приостанавливать действия государственного органа, учрежденного на территории данного ОМС, если он нарушает закон. Само учреждение государственного органа на местах должно согласовываться с ОМС.

Можно сказать, что японское законодательство закрепило за правительством большие возможности контроля за деятельностью органов местного самоуправления и воздействия на них. Помимо издания правительственных указов и министерских приказов, центр широко применял упоминавшееся нами во гл. II «административное руководство». В отношениях с ОМС административное руководство принимает две формы: властную (финансовые ревизии, административные инспекции, лицензирование) и более мягкую, без непосредственного обращения к «силовым» аргументам (например, требования предоставлять материалы, отчеты, доклады, уведомления о различных шагах, консультации, обследования, технические советы и предупреждения; требования о внесении разного рода поправок к принимаемым ОМС решениям).

Однако наибольшая зависимость от центра проявляется в порядке финансового обеспечения деятельности ОМС. Отличительные черты японского финансирования ОМС — жесткий контроль правительства за местными доходами и расходами, а также государственный механизм перераспределения собираемых налогов с целью устранения чрезмерных перекосов в финансовой обеспеченности каждой префектуры

и муниципии и достижения приемлемого уровня административного обслуживания жителей, где бы они ни проживали.

Доходы ОМС складываются, во-первых, из местных налогов, различных сборов в виде платы за пользование общественными услугами, комиссионных, местных займов, т.е. из собственных источников, и, во-вторых, из разного рода трансфертов, поступлений от государственной казны.

Местные налоги (префектурные и муниципальные) устанавливаются в соответствии с Законом о местных налогах, в котором определяются как база налогообложения, так и порядок сбора каждого вида и ставки всех местных налогов. В ряде случаев ОМС предоставлено право в определенных пределах варьировать налоговые ставки. Допускается и введение новых налогов на местах, но с одобрения министерства, ведающего делами местного самоуправления. Можно говорить, что местное налогообложение довольно строго регламентируется и в целом по стране унифицировано. Местные налоги — главный источник самостоятельного финансирования деятельности ОМС. Однако поступления от местных налогов составляют лишь менее 1/3 совокупных доходов ОМС⁴¹.

Большая же часть бюджетов префектур и муниципий формируется за счет поступлений денежных средств из государственной казны. Это, прежде всего, так называемые «местный передаваемый налог» и «местный уступаемый налог», которые по существу являются не налогами, а особыми видами трансфертных выплат местным администрациям из государственного бюджета.

Местный передаваемый налог ведет начало от прежней, введенной еще в 1936 г. для поддержания нормальной деятельности местной власти практики государственных дотаций поселкам и деревням, а также от местного распределяемого налога, который начал применяться с 1940 г. В послевоенной Японии местный передаваемый налог учрежден с целью национального регулирования различий префектур и муниципий, возникающих из-за неравенства налоговых источников каждого из них. Общая сумма средств, аккумулируемая в этом «налоге», с 1966 г. составляла 32% от сбора трех государственных налогов (подходного, на юридические лица, на алкоголь), а с 1989 г. к ним добавлены 24% от налога на потребление и 25% от табачных доходов.

Размеры трансфертов по местному передаваемому налогу, подлежащему передаче каждому конкретному ОМС, в соответствии с поряд-

ками и нормами, определенными специальными законом, рассчитываются в центре — в Министерстве по делам местного самоуправления — ежегодно, исходя из величины необходимых расходов по единым для всей страны нормам и ожидаемых нормативных финансовых доходов. Такие трансферты получает абсолютное большинство префектур и муниципий. В совокупных доходах ОМС поступления денежных средств из местного передаваемого налога в 1994 г. составляли 16,2%. Что касается «местного уступаемого налога», то это — трансферты за счет целевых государственных налогов, которые передаются соответствующим префектурам, городам, поселкам (их доля в общих доходах ОМС около 1%).

Поступления от местного передаваемого налога и «местного уступаемого налога» относятся к обычным источникам финансирования ОМС, т.е. могут расходоваться ими по собственному усмотрению.

По доле в общих доходах ОМС с трансфертами из местного передаваемого налога соперничают целевые поступления денежных средств из государственной казны (в некоторые годы их доля превышала 20%). Это, во-первых, направляемые на места средства по определенным нормам в соответствии с законами и правительственными указами для выполнения разнообразных общественных работ. Например, средства для оплаты части расходов на начальную и среднюю школы, части расходов на строительство социальных учреждений, выплаты в связи со стихийными бедствиями. Во-вторых, средства, выделяемые государством на поощрение различного рода начинаний ОМС, которые, распространившись по стране, могут принести ей пользу. В-третьих, средства, идущие на оплату работ, выполняемых по поручению государственных ведомств.

Естественно, что расходование целевых поступлений денежных средств из центра становились предметом особенно внимательного регулирования и контроля со стороны министерств и управлений.

Отсутствие достаточных собственных источников финансирования ограничивает самостоятельную деятельность местного самоуправления. В общем налогообложении на государственные налоги длительное время приходилось почти 70%, а на местные — порядка 30%. В то же время за счет собственных средств оплачивалась только примерно одна треть расходов ОМС, а в остальном они должны были рассчитывать на разные формы переводов денежных средств из государственного бюд-

жета. В связи с этим в обиход вошло выражение «30-процентная автономия», характеризующая крайне высокую степень финансовой зависимости ОМС от центра.

Вместе с тем нельзя не отметить, что японская бюджетная политика в отношении местного самоуправления исходит из того, что граждане, проживающие в любой префектуре, муниципии, являются одновременно гражданами Японии, а поэтому должны получать определенный набор общественных услуг независимо от финансового положения местного органа власти. Перераспределение налогов путем направления трансфертов префектурам и муниципиям с учетом их реальных финансовых возможностей вызывало недовольство наиболее развитых, богатых префектур, но отвечало интересам большинства органов местного самоуправления, признавалось необходимым и справедливым финансовым инструментом.

Что же касается целевого направления денежных средств из государственной казны, то этот метод на протяжении большей части послевоенного периода в японском обществе также воспринимался позитивно. Аккумулирование в центре больших финансовых средств являлось необходимым для обеспечения эффективности проводимой правительством централизованной региональной экономической политики.

И.Л.Тимонина, исследующая эволюцию японской региональной экономической политики, отмечает, что централизованный характер этой политики предопределил и ее достижения, и ее ограниченность. В Японии «удалось создать хорошо отлаженные и одновременно гибкие механизмы перераспределения финансовых и материальных ресурсов в пользу менее развитых и вообще «нецентральных» районов. В результате были смягчены проблемы перенаселенности и сверхконцентрации тихоокеанского побережья, созданы достойные социально-бытовые условия жизни людей во всех частях страны. Укрепилась производственно-экономическая база регионов, были мобилизованы и освоены колоссальные ресурсы для строительства и обновления национальной инфраструктуры, в результате чего буквально преобразился физический облик страны». Вместе с тем И.Л.Тимонина справедливо отметила сохраняющуюся неравномерность распределения экономического потенциала, другие недостатки, которые трудно преодолеть в рамках существующей модели экономических взаимоотношений меж-

ду центром и периферией, она рассматривает эти недостатки как «сигнал о необходимости коренных перемен»⁴².

Послевоенная модель местного самоуправления успешно послужила Японии. Она способствовала внедрению демократических начал в жизнь местных обществ. Местное самоуправление стало одним из факторов экономических успехов страны, стимулировало преобразование многих японских отсталых сельскохозяйственных провинций в передовые, промышленные. С деятельностью ОМС связаны большие достижения в бытовом и культурном обслуживании населения, преодолении бедствий промышленного загрязнения окружающей среды в годы высоких темпов экономического развития.

Позитивную роль долгое время играли даже такие черты японского местного самоуправления, как чрезмерно детальная регламентация структуры и деятельности его органов, буквально навязчивый контроль и опека со стороны правительственных учреждений, включая необходимость консультаций и получения разрешений по делам местного значения, выполнение части государственных функций под еще более жестким контролем из центра и, особенно, значительная зависимость от государственного финансирования. Бесконфликтному по существу развитию отношений государства с префектурами и муниципиями содействовали тесное взаимодействие между ними в самых разнообразных делах, эффективная региональная политика правительства.

Поворот в сторону децентрализации

С того момента, как Закон о местном самоуправлении был в 1947 г. единодушно принят парламентом, ни одна из политических партий не выражала каких-либо сомнений в ценности демократической перестройки местных властных органов. Однако единства относительно многих конкретных моментов организации местного самоуправления никогда не наблюдалось. Более того, вплоть до 1980-х годов между правящей ЛДП и партиями оппозиции взгляды на местное самоуправление существенно расходились.

Либерал-демократы ставили задачу проведения реформы самоуправления, чтобы «устранить пороки чрезмерного распыления ответственности» и повысить эффективность в сфере управления и финансирования местных органов⁴³. Иначе говоря, правящая партия была

склонна к усилению централизованного контроля за деятельностью власти на местах.

Партии оппозиции — социалистическая, коммунистическая, Комэйто, напротив, считали необходимым добиться децентрализации, передачи больших прав на места, укрепления финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Вместе с тем, независимо от намерений партий, вытекающих из разной идеологии и логики политической борьбы, постепенно формировалось, отражая громадные перемены в стране, господствующее общественное мнение о том, что наступает пора, когда следует серьезно думать, как создать максимально благоприятные условия для проявления местной инициативы. Становилось все более очевидным, что детальная регламентация государственными законами чуть ли ни всех шагов местного самоуправления, чрезмерный контроль и опека со стороны центра, включая необходимость получения разрешений и консультаций с ним по делам местного значения и, особенно, зависимость от государственного финансирования, т.е. все, что в период становления демократической системы местного самоуправления сыграло позитивную роль, позже, на фоне мощного экономического развития Японии и усвоения демократических норм ее гражданами, стало выявлять качественно иную, негативную роль, тормозя полезные начинания, мешая полному проявлению возможностей местных кадров, воспитанных уже в новом, творческом духе.

Действительно, контроль и опека органов местного самоуправления со стороны правительственных органов приняли чрезвычайно широкий характер. Проведенное в конце 1993 г. управлением общих дел обследование показало, что государство на основе законов, правительственных указов и министерских приказов вмешивается в дела местного самоуправления в различной форме (всего таких форм более десятка) по 3293 различным случаям⁴⁴.

Будучи губернатором префектуры Кагосима, М.Хосокава жаловался, что без разрешения токийских чиновников нельзя даже перенести автобусную остановку⁴⁵. Позже, став в 1993 г. главой коалиционного правительства, Хосокава писал: «Отношения между центральными и местными властями отягощены слишком большим количеством различных регламентаций. Паутина отношений настолько прочна, что не будет большим преувеличением сказать об отсутствии

органов местного самоуправления, реальной самостоятельности»⁴⁶.

По наблюдению одного из практических работников местного самоуправления, «работа служащих префектурных органов власти по своей сути состоит в рассылке по нижестоящим городским, поселковым и деревенским администрациям распоряжений центральных ведомств и в последующем контроле за их точным исполнением». В еще большей степени отсутствие прав на самостоятельное решение сказывается на уровне муниципий: «поселковое управление должно тщательно проработать все вопросы строительства... и через префектурные органы власти обратиться за помощью и поддержкой в центр». При строительстве многофункционального общественного здания следовало одновременно вести переговоры с различными министерствами. «Я очень высоко ценю стремление сотрудников центральных и префектурных органов управления постоянно повышать свою компетентность, работать с полной отдачей. И все же, — с обидой писал этот работник, — конкретные проблемы своего поселка в деталях и частностях мне виднее, чем самым компетентным из них»⁴⁷.

Ввиду навязчивого контроля сверху, отягощенного прямой ответственностью глав префектур и муниципий пред руководителями соответствующих министерств и ведомств, большое недовольство вызывал порядок исполнения на местах по поручению правительственных учреждений многочисленных дел, относящихся к государственным функциям. В префектурах до 80%, а в городах, поселках, деревнях до 40% работы администрации приходилось на исполнение именно таких не свойственных местному самоуправлению дел.

Но, пожалуй, наибольшие неудобства самоуправлению создавала громадная зависимость местного бюджета от поступлений финансовых средств из государственной казны. В центре расходы на планируемое при его дотациях строительство, как правило, занижаются. Поскольку правительственные ведомства предпочитают дотации на каждое из дел выделять мельчайшими порциями, то эти дотации оказываются неэффективными, иногда больше расходов идет на их оформление.

Отсутствие достаточных собственных источников финансов, в первую очередь в виде местных налогов, ограничивает самостоятельную деятельность органов местного самоуправления, вынуждает их строить собственные планы в расчете на разные формы переводов денежных

средств из государственного бюджета. Актуальность проблемы укрепления самостоятельной финансовой базы местного самоуправления обострялась существенными различиями финансовых возможностей между самими ОМС. Как отмечала газета «Нихон кэйдзай», «зависимость финансово бедных префектур от правительственных дотаций все возрастает, подрываются основы местного самоуправления». Предпосылкой укрепления самоуправления, чтобы местные органы могли более качественно оказывать административные услуги своим жителям, газета называет «усиление местного налогообложения и пересмотр системы межрегионального перераспределения налоговых поступлений»⁴⁸.

С конца 1970-х годов в Японии стремительно распространяется мнение о том, что дальнейшее успешное развитие страны должно непременно сопровождаться повышением роли и инициативы регионов, укреплением самостоятельности органов местного самоуправления. Выражая это мнение, популярный в то время губернатор префектуры Канагава И. Нагасу выступил с призывом «сотворить эру регионов».

По всей Японии развернулись дискуссии о том, что следует сделать, чтобы местное самоуправление оправдало возлагающиеся на него надежды. Но правительство не спешило делать крупные шаги, которые помогли бы снять упреки общественности в централизованном бюрократическом администрировании, принижающем власть на местах.

Совершенно недостаточной с этой точки зрения была проведенная в 1980-х годах «местная административная реформа», которая состояла в некотором сокращении перечня работ, выполняемых ОМС по поручению правительственных ведомств, упрощении и рационализации структуры и аппарата местной администрации, ревизии их штатного состава и оплаты служащих, а также в передаче частному сектору части коммунальных предприятий и работ, относящихся к функциям ОМС.

Пока правительство либерал-демократов стремилось отделаться от общественной критики второстепенными мерами, не затрагивающими главных болевых точек местного самоуправления, в стране на самых различных уровнях выдвигались проекты более серьезных шагов в сторону реформы. Со своими проектами в начале 1990-х годов выступили отдельные губернаторы и мэры, местные собрания, региональные конференции представителей местного самоуправления, организации предпринимателей, депутаты парламента и т.п.

Децентрализация становится частью дискуссии и об административной, и о политической реформах, одним из лозунгов развернувшейся в Японии «реорганизации политических сил». В январе 1993 г. Гражданский совет политической реформы, созданный на весьма широкой основе, опубликовал предложения о «немедленной революции децентрализации». Исходный момент всех проектов — признание того, что прежние действия по совершенствованию местного самоуправления к качественным сдвигам не приводили.

В большинстве предложений о децентрализации подчеркивалась необходимость передать на места возможно больше прав, оставив за государством «внешнюю политику, оборону, экономическое сотрудничество, контроль за ключевыми системами народного государства» (предложения Гражданского совета политической реформы⁴⁹). Общим являлось понимание необходимости иметь в государстве единую судебную систему, налоговую политику, социальное обеспечение и т.п.

При конкретизации предложений выявились значительные расхождения, от умеренных до радикальных настояний.

Губернаторы были озабочены получением от государства больших прав для префектур, но не являлись горячими сторонниками ослабления собственного контроля над муниципиями. Напротив, представители первичных ОМС настаивали на ликвидации зависимости не только от центрального правительства, но и от префектур.

Деловые круги ряда экономических районов, соперничающих с районом Канто (столица с прилегающими префектурами), высказывали идею создания «системы провинций» или даже «федеративной системы». «Система провинций» подразумевает разделение страны на семь-девять блоков, каждый из которых становится политико-административным субъектом. Более радикальная «федеративная система» предполагает даже частичную передачу провинциальным правительствам законодательных и судебных прав. Сохранение или отмена нынешних прав префектур при «системе провинций» также было одним из дискуссионных вопросов.

Почти единодушно высказывалось мнение об отмене или, по крайней мере, решительном сокращении практики передачи ОМС исполнения государственных функций по поручению правительственных ведомств.

Укрепление финансовой самостоятельности ОМС сторонники децентрализации видели в расширении прав на введение местных налогов, в том числе в виде местного налога на потребление, в ослаблении регламентаций по использованию средств, поступающих из государственного бюджета, в снятии ограничений по местным займам. По поводу местного передаваемого налога принципиальных возражений не было слышно, но выдвигалось требование изменить соотношение между государственными и местными налогами с 6 : 4 до 4 : 6 или как минимум до 5 : 5.

Дискутировалось и укрупнение первичных ОМС. На слиянии городов, поселков и деревень настаивали в первую очередь деловые круги, усматривая в этом предпосылку лучшего экономического развития. Большинство же местного населения и властей высказывало опасение, что удаление администрации от жителей приведет к ослаблению внимания к их непосредственным нуждам.

В числе общественных требований и пожеланий имелись и такие, как дальнейшая демократизация местного самоуправления, меры по предупреждению коррупции, повышению эффективности работы ОМС при одновременном сокращении численности местных чиновников. Поднималась проблема расширения гражданского участия как на стадии разработки планов развития муниципий, так и при последующем их выполнении, усиления роли граждан в «контроле снизу», в том числе через использование предоставленных им прав «непосредственной демократии».

В феврале и апреле 1993 г. свое мнение о необходимости сделать децентрализацию неременным элементом административной реформы выразила Федерация экономических организаций. В частности, в одном из ее документов выражалось пожелание роль государства ограничить внешней и макроэкономической политикой, а также принять Основной закон о децентрализации⁵⁰.

Важное значение для дальнейшего развития событий вокруг проблем местного самоуправления имело принятие в июне 1993 г. обеими палатами парламента «резолуции о расширении полномочий местной власти», в которой указана необходимость «исправления методов администрирования из центра» и усиления независимости органов местного самоуправления путем передачи им больших полномочий. Парламент потребовал от правительства принять решительные меры, приступить к разработке необходимых законов⁵¹.

Достижения и проблемы

Настойчивые требования разных кругов японской общественности расширить права местного самоуправления, подкрепленные высказыванием парламента в пользу их удовлетворения, побудили пришедшие на смену однопартийной власти либерал-демократов коалиционные правительства включать в программы административной реформы также и практические меры по децентрализации.

Следуя рекомендации Совета по административной реформе в течение года определить принципиальный курс на децентрализацию (октябрь 1993 г.), правительство во главе с М.Хосокавой в документе «О методах продвижения административной реформы» (февраль 1994 г.) подтвердило готовность к быстрому осуществлению этой работы.

В апреле—мае 1994 г. формируется новый состав Комиссии по изучению системы местной власти (существует еще с 1951 г.), а также утверждается специальный отдел по децентрализации во вновь созданном Штабе административной реформы. В октябре 1994 г. Комиссия по изучению местной системы власти передала премьер-министру Т.Мураяме свое заключение.

Комиссия рекомендовала правительству отдать приоритет первоначально передаче прав от государства префектурам; резко сократить государственные учреждения на местах; решительно пересмотреть практику государственного вмешательства и регулирования по делам местных общественных органов; расширить источники стабильного финансирования самостоятельных дел на местах путем увеличения доли местных налогов в общем налогообложении.

Была предложена конкретная схема процесса децентрализации, рассчитанного примерно на 5 лет:

- правительство незамедлительно разрабатывает и утверждает основные направления реформы;
- правительство разрабатывает и передает на рассмотрение парламента проект рамочного закона о децентрализации;
- в целях ускорения децентрализации, контроля за ее реальным продвижением учреждается специальный орган — Комитет продвижения реформы децентрализации, который должен предлагать рекомендации по ее содержанию;

▪ правительство составляет детализированный план необходимых мероприятий по децентрализации, а Комитет продвижения реформы децентрализации изучает состояние реализации этого плана, представляя свои соображения правительству⁵².

Кабинет министров во главе с Т. Мураемой смог преодолеть сопротивление ведомств, подвергавших сомнению реальную готовность на местах принять на себя ответственность за масштабную передачу функций и полномочий от государства, и в декабре 1994 г. утвердил «Основные направления реформы местного самоуправления». В этом программном документе учтено большинство рекомендаций, подготовленных Комиссией по изучению системы местной власти. Относительно радикальных предложений по изменению территориально-административного деления (создание укрупненных «провинций» и т.п.), которые продолжали обсуждаться в стране, правительство заняло негативную позицию, заявило о намерении сохранять двухзвенную систему: префектуры и муниципии (города, поселки, деревни).

Спустя два месяца, в феврале 1995 г., правительство завершило работу над проектом рамочного закона о децентрализации, передало его на рассмотрение в парламент.

После не слишком острой и долгой дискуссии, в ходе которой парламентская оппозиция требовала конкретизации ряда положений правительственного проекта, в мае 1995 г. Закон о децентрализации был принят⁵³. Декларируя необходимость расширения прав органов местного самоуправления, закон, однако, не конкретизирует, какие именно права должны быть переданы от государства на места. В нем лишь в самой общей форме указывается, что в полномочия центра входят дела, «относящиеся к существованию государства» и «подлежащие решению в национальном масштабе и с национальной точки зрения», а органам местного самоуправления отводится «широкая роль самостоятельного и комплексного осуществления политики на местах». С «позиций упрочения местного самоуправления» закон требовал провести упорядочение и рационализацию в таких вопросах, как «государственное вмешательство», передача дел для исполнения на места по поручению правительственных ведомств, зависимость местных бюджетов от государственных дотаций и пр. Конкретная работа по децентрализации, согласно закону, должна быть осуществлена правительством и парламентом в течение 5 лет путем внесения изме-

нений в существующие законы, касающиеся местного самоуправления.

Ключевое значение ввиду ожидавшегося сопротивления децентрализации со стороны многих центральных учреждений приобретало предусмотренное законом учреждение «третьего» Комитета продвижения реформы децентрализации. Комитет из 7 членов, назначаемых премьер-министром с согласия обеих палат парламента из числа авторитетных, знающих людей, наделялся правом давать рекомендации и инспектировать правительственную работу по конкретизации плана децентрализации и его осуществлению.

В дальнейшем Комитет продвижения реформы децентрализации действительно играл роль генератора идей, определяющих конкретное содержание этой реформы. В 1996—1997 г. комитетом были подготовлены четыре доклада с рекомендациями по обширному кругу проблем, послужившие основой правительственной программы построения отношений с ОМС после отмены системы поручения им государственных функций министерствами и управлениями (декабрь 1997 г.), а затем и первого плана продвижения децентрализации (май 1998 г.). Комитет продвижения децентрализации продолжал свою работу и в ноябре 1998 г. передал премьер-министру пятые рекомендации.

Работа правительства по подготовке необходимых законодательных актов, начавшаяся при кабинете Р.Хасимото, завершилась уже при кабинете К.Обути. Характерная черта подготовительного процесса — рассмотрение одновременно всего комплекса проблем, условия для решения которых существовали реально. В результате кабинет министров в марте 1999 г. одобрил большой пакет законопроектов, содержащий 475 поправок и дополнений к законам, в той или иной мере касающихся местного самоуправления. Все подготовленные правительством законодательные акты парламент одобрил в короткий срок — за немногим более трех месяцев (в июле 1999 г.), чтобы ввести их в действие в апреле 2000 г.

Рассмотрим, какие конкретные перемены в соответствии с этими законодательными поправками вносятся в японскую систему местного самоуправления⁵⁴.

1. Уточнено распределение ролей между государством и ОМС. Органы местного самоуправления выполняют широкую роль в самостоятельном и комплексном управлении на своей территории, руковод-

ствуясь принципом улучшения благосостояния их жителей. Государство, в свою очередь, сосредоточивается на делах, касающихся существования государства в международном обществе, делах, желательных для обеспечения единства страны, а также на политике и предприятиях, которые необходимо осуществлять в национальном масштабе и с национальных позиций. Управление по вопросам, близким жителям и затрагивающим их непосредственно, государство по возможности передает ОМС.

2. В целях установления новых отношений между государством и ОМС *отменен прежний порядок исполнения государственных функций по поручению центральных административных органов*, при котором губернаторы и главы муниципий, исполняя государственные дела, фактически становились одновременно и составной частью центральной администрации.

Соответственно пересмотрены положения Закона о местном самоуправлении, которыми предусмотрены всеобъемлющее руководство и контроль государства в отношении ОМС, а также внесены поправки в ряд законов, определяющих виды работ по поручению центральных ведомств.

Дела, которыми занимаются ОМС, разделены на дела местного самоуправления и дела, доверенные государством органам местного самоуправления по закону.

В связи с отменой порядка исполнения ОМС дел по поручению министерств и управлений часть такого рода дел передана непосредственно местному самоуправлению и осуществляется ими полностью самостоятельно. К ним отнесены, например, городское планирование, разрешение на открытие больниц и аптек, отвод участков для землеустроительных работ и многое другое, требовавшее ранее неременного согласования с правительственными ведомствами.

Многие выполнявшиеся ранее государственные функции по поручению остаются за ОМС, но отнесение их к новой категории «дел, доверенных государством органам местного самоуправления», ограничивает произвол правительственных чиновников. Ответственность за их надлежащее ведение ОМС несут только перед законом. Таковыми становятся, организационная работа и контроль на местах при проведении парламентских выборов, выдача и обмен паспортов, контроль за государственными дорогами, статистика и т.д.

Некоторые дела, поручавшиеся ОМС правительственными ведомствами, теперь исполняются местными филиалами государственных административных органов (контроль за государственными парковыми зонами, лицензирование и инспекция трастовых кооперативов, вопросы землепользования и трудовых отношений на американских военных базах и т.д.).

Разграничение функций государства и ОМС потребовало внесения перемен и в институт местных инспекторов, которые, будучи государственными служащими, занимались делами в сфере социального обеспечения (около 16,5 тыс. человек) и обеспечения профессиональной занятости (около 2,2 тыс.) в составе префектурной администрации. Теперь эти инспекторы выведены из префектурных органов и включены в соответствующие региональные филиалы Министерства благосостояния и труда.

3. Пересмотрены принципы и виды государственного вмешательства в дела ОМС, что нашло отражение в Законе о местном самоуправлении.

Определены три принципа государственного вмешательства:

1) «принцип законности», по которому для вмешательства требуется основание в форме закона или правительственного указа;

2) «принцип общей законности», при котором общие правила вмешательства установлены Законом о местном самоуправлении, вмешательство государства допускается в минимально необходимой для достижения цели степени и должно сопровождаться заботой о сохранении независимости и самостоятельности органа местного самоуправления;

3) «принцип справедливости и открытости». Для соблюдения этого принципа устанавливаются процедурные нормы, касающиеся передачи документов, сроков их рассмотрения и урегулирования возникающих проблем, публичности во взаимоотношениях центра и ОМС.

Большое значение с точки зрения повышения самостоятельности префектур и муниципий имеет отмена ст. 150 и 151 Закона о местном самоуправлении. В ст. 150 указывалось, что по вопросам исполнения дел по поручению центральных административных органов губернатор работает под общим руководством и контролем соответствующего министра, а глава муниципии — под руководством губернатора и соответствующего министра. Вместе с тем ст. 151 наделяла губернатора правом отменять или приостанавливать исполнение действий руководи-

теля правительственного ведомства и главы муниципии, если они нарушают закон и превышают их полномочия. Такое же право закреплялось за главой муниципии в отношении действий руководителя ведомства и губернатора.

Установлены виды вмешательства в соответствии с новой классификацией функций, исполняемых ОМС. По делам местного самоуправления со стороны государства допускаются: 1) советы и рекомендации; 2) требование представить материалы; 3) консультации; 4) требование пересмотреть то или иное действие. По делам, доверенным ОМС по закону, к первым трем вышеназванным видам вмешательства добавлены: 1) согласие; 2) разрешение, подтверждение; одобрение; 3) указание (директива); 4) замещение исполнения дела, доверенного по закону.

Помимо изложения в Законе о местном самоуправлении общих принципов и норм отношений центральной администрации с префектурами и муниципиями, во многих других законах пересмотрены конкретные правила допустимого вмешательства центра в дела, касающиеся организации школьного образования, социального обеспечения, строительства и эксплуатации общественных сооружений, рыболовства, борьбы со стихийными бедствиями и т.д. Часть такого рода вмешательства в форме директив, стандартов, необходимости получать одобрение, контроля и т.п. отменена, другая часть смягчена.

4. Принято решение об учреждении Комитета урегулирования споров в отношениях между государством и местным самоуправлением. Предполагалось, что комитет должен быть сформирован и действовать в составе канцелярии премьер-министра, но при последующей реорганизации правительственной структуры его место определено в составе Министерства общих дел. Комитет урегулирования споров проводит расследование по жалобам ОМС, не согласного со вмешательством административного органа государства, выносит свое заключение в форме рекомендации, уведомления или предупреждения. Если главу ОМС посредничество комитета не удовлетворит, он может обратиться с иском в суд высшей инстанции.

5. В законы внесены многочисленные изменения, направленные на передачу прав от государства к префектурам, а от префектур к муниципиям.

Разумеется, передача прав на уровень муниципий соотнобразуется с реальными возможностями последних, определяемыми многими факторами, среди которых важнейшим является численность населения.

Целесообразность наделения крупных городов правами, близкими к префектурным, признавалась и ранее. Сначала такие права получили города с миллионным населением [категория «городов, определенных правительственным указом» (*сэйрэй ситэй тоси*), в настоящее время 12 городов]. С 1993 г. введена категория «городов — региональных центров» (*тюкакуси*), на 2000 г. — это 25 городов с населением свыше 300 тыс. человек, которые по правам в основном приравнены к городам — миллионщикам.

В 1999 г. в дополнение к ним установлена категория городов по особым правительственным указам (*токурэйси*), присваиваемая по их собственной заявке при наличии населения свыше 200 тыс. человек. Эти города также получают ряд прав от префектур на самостоятельное ведение многих важных дел по обслуживанию местного населения.

б. Пересмотрены в сторону смягчения обязательные правила и нормы, касающиеся структуры и кадров органов местного самоуправления.

В правительственных кругах изначально ожидали, что вступление в действие законодательных поправок приведет к повороту от управления по типу «унифицированного централизованного руководства» с его акцентом на «национальное единообразие и справедливость» к управлению по типу «многообразия и разделения прав», отражающему мнение местных жителей. Вследствие такого поворота, во-первых, граждане сами смогут заботиться о собственных территориях проживания, управлять ими самостоятельно. Во-вторых, местные дела будут решаться в соответствии с реальной обстановкой на местах, по собственному суждению и под ответственность местного самоуправления. В-третьих, вмешательство государства в деятельность местной власти будет сведено к необходимому минимуму; одновременно с сокращением трудовых и финансовых затрат для жителей будут упрощены различные процедуры в решении их дел⁵⁵.

Вполне естественно, что разграничение функций и полномочий между государством и ОМС, а также определение допустимых пределов вмешательства правительства и его учреждений в дела местного самоуправления, явившиеся главным содержанием законодательных новаций, были встречены в стране как существенный прогресс в сторону децентрализации.

Признавая важность принятого в 1999 г. комплекса поправок к законам о местном самоуправлении, нельзя не отметить, что они почти

не касаются источников и порядка финансирования органов местного самоуправления.

Сделаны лишь сугубо частные коррективы, не меняющие главного существа порядка финансирования ОМС. Например, обязательность получения губернатором префектуры разрешения министра по делам местного самоуправления на принятие нового или изменения существующего местного налога, не установленного законом, а также на выпуск местного закона заменена консультациями по этим вопросам с центром (ныне с министром общих дел).

Комментируя уклонение от внесения в парламент предложений по глубокому пересмотру порядка финансирования ОМС, представитель правительства разъяснял, что намерение коренным образом изменить этот порядок сохраняется, но для его реализации следует дождаться стабилизации экономического положения, выхода страны из застоя. Приходится считаться также с тем, что в условиях больших различий в финансовых возможностях между крупными городами и муниципиями в малых поселениях, последние нельзя лишить источника финансирования через местный передаваемый налог. Необходимо одновременно и комплексно решать как вопросы распределения налоговых источников, так и государственных дотаций. «Пересмотр налогов — задача на будущее». Следовательно, и для полного изменения образа местного самоуправления потребуется 10 лет⁵⁶.

Решение одной из финансовых проблем, касающейся рационализации порядка предоставления государственной дотации на общественные предприятия, правительство в 1999 г. включило во второй план децентрализации. Пересмотр налоговых источников финансирования местного самоуправления в правительстве продолжали рассматривать как задачу на более поздние годы, к решению которой желательно приступить, когда в стране обозначится экономический подъем. Однако именно эта проблема остается самой болезненной для местного самоуправления.

Несоразмерность весьма ограниченных собственных источников финансирования и громадных трансфертов из центра в виде поступлений из местного передаваемого налога и различного рода дотаций ставит ОМС в зависимость от правительственных ведомств, а одновременно порождает на местах иждивенческие настроения. Фактически возврат местных займов, в том числе и на необоснованное строитель-

ство мало используемых общественных сооружений, покрывается средствами из передаваемого налога.

К необходимости ускорить поиск эффективных способов финансового обеспечения деятельности местного самоуправления подталкивает нарастающий финансовый кризис, который переживает большинство ОМС. В таких условиях Комитет продвижения реформы децентрализации в июне 2001 г. представил премьер-министру Дз. Коидзуми предложения о передаче части налогов от государства в местные налоги. С одной стороны, предлагалось передать часть государственного подоходного налога в налог по месту жительства и разделить потребительский налог на государственный и местный, с другой — сократить местный передаваемый налог и дотации из государственной казны, повысить степень финансовой свободы, а одновременно и ответственности ОМС⁵⁷.

Вместе с тем бесконфликтно реализовать эти предложения чрезвычайно трудно. Так, простое уменьшение передаваемого налога таит угрозу паралича деятельности многих малонаселенных ОМС, а одновременное увеличение местных налоговых источников будет благоприятствовать зонам крупных городов, но создаст трудности для провинций, где возможности получения значительных доходов от местных налогов ограничены. Требуется, подчеркивают некоторые японские ученые, комплексное решение двух задач: передачи на места налоговых источников и сокращение дел, возлагаемых государством на ОМС⁵⁸.

Видимо, сложность пересмотра существующей системы финансирования местного самоуправления, обостренная непреодоленностью длительного экономического застоя и общим дефицитом государственных финансов, побудила правительство Японии на первый план выдвинуть иную задачу, а именно: укрупнение нынешних первичных органов местного самоуправления — городов, поселков и деревень путем их слияния.

Программой административной реформы намечено масштабное сокращение числа нынешних городов, поселков, деревень, а именно: в 3 раза, с более чем 3200 до 1 тыс. Насущность задачи укрупнения муниципий, указывается в японской прессе, «определяется кризисом местных финансов, их долги достигли 180 трлн. иен... Финансовое положение на местах и далее будет ухудшаться. Выбор один — слияние»⁵⁹.

Около половины первичных единиц местного самоуправления в настоящее время имеет население до 10 тыс. человек (примерно от 700

до 5 тыс.), есть и такие, в которых не насчитывается 1 тыс. Понятно, что муниципиям с малочисленным населением трудно самостоятельно удовлетворить возрастающие требования к качеству жизни, дать достойный ответ на плюрализацию запросов населения. Более того, многие из них не имеют возможности без поддержки центра даже содержать собственную администрацию. В муниципиях с населением менее 2 тыс. человек годовые расходы на одного жителя составляют 1 млн. 500 тыс. иен, а с населением 100 тыс. — только 1/5 от этой цифры, т.е. 300 тыс. иен. С увеличением численности населения себестоимость снижается, есть возможность дешевле предоставлять одинаковые административные услуги⁶⁰.

Чтобы местные жители могли предложить слияние по собственной воле, введена следующая схема: собрав более 1/5 подписей лиц, обладающих правом на выборы, инициативная группа может непосредственно потребовать от главы администрации города, поселка, деревни учредить совет по консультациям о слиянии с другой (другими) муниципиями; глава администрации вносит в местное собрание предложение об учреждении такого органа. Уже на стадии законного оформления существования совета по консультациям о слиянии со стороны правительства оказывается финансовая поддержка его деятельности по составлению плана дальнейшего строительства объединенных муниципий.

Форсируя процесс создания крупных муниципий, правительство настойчиво пропагандирует его выгоды для различных слоев населения. От слияния муниципий, как отмечается в одном из правительственных материалов, ожидается:

- 1) появление возможности стабильной заботы о старшем поколении;
- 2) повышение качества услуг в результате возможности муниципии получать квалифицированных специалистов в сфере страхования, инженерных работ и т.д.;
- 3) более полное использование имеющихся культурных, спортивных и прочих общественных учреждений;
- 4) более эффективное и практичное оснащение местности дорогами, жилищным хозяйством, строительство культурных и спортивных центров и т.п. учреждений, развертывание обычного градо- и поселкового строительства с широкими региональных позиций;

5) возможность концентрированного направления капиталовложений, осуществления крупных проектов;

6) экономия расходов на администрацию и повышение качества ее работы;

7) закрепление на местах молодежи и предприятий, повышение имиджа своей территории и чувства принадлежности к своей муниципалитету⁶¹.

Нынешние японские планы слияния городов, поселков, деревень не первые в этой стране. Первое масштабное слияние относится к периоду Мэйдзи. В 1889 г. 70 тыс. населенных пунктов были по указанию «сверху» реорганизованы в 15 тыс. (почти пятикратное сокращение). Следующее «большое слияние» осуществлено в 1953 — 1955 гг., уже после введения системы местного самоуправления. Тогда число муниципалитетов сокращено с 9500 до примерно 3000, т.е. в 3 раза, но делалось это уже в принципе с соблюдением демократических процедур.

Кризис местных финансов, хотя и является важным фактором, побуждающим к новому крупному слиянию муниципалитетов, но отнюдь не единственный. Со времени 1950-х годов произошло много изменений, требующих пересмотра территориальных пределов местного самоуправления: резко расширились территориальные зоны приложения труда жителей и прочего их общения; идет отток населения из провинций; возникают новые проблемы из-за старения населения, другие проблемы, которые нельзя решать силами одного города, поселка, деревни. В целом расширение масштабов деятельности отдельных единиц самоуправления объективно необходимо для повышения их жизнеспособности, диктуется весьма многообразными факторами. К тому же слиянию может способствовать развитая дорожная сеть, доступность автотранспорта и современных средств связи для жителей малых поселений.

Японское правительство и парламент не обладают полномочиями принимать решения о слиянии муниципалитетов, это должны делать последние самостоятельно. Но у центра есть возможность выдвигать, обосновывать концепцию укрупнения ОМС и создавать благоприятные условия для ее реализации по решению местных жителей.

Государство может взять на себя некоторую поддержку муниципалитетов при их слиянии, а также и на определенный период после его завершения. Уже приняты законы, открывающие возможность применения

таких мер поощрения, как предоставление займов на городское и поселковое переустройство после слияния, временное сохранение государственных дотаций по прежним нормам, другие гарантии преодоления возможных начальных трудностей ОМС в новых административных границах.

Присоединение малой деревни или небольшого поселка к городу с большими финансовыми, прочими материальными и культурными возможностями, в принципе, должно привлекать деревенских и поселковых жителей. Но у жителей малых поселений возникает опасение, что их запросы будут забыты на фоне более масштабных дел. С тем чтобы вследствие укрупнения муниципий жители не почувствовали отдаленности от своей администрации, предусмотрена возможность формирования территориальных совещательных органов прежних поселков и деревень, учреждения там же небольших отделений («окон») администрации и другие меры.

Многие главы муниципий, а также депутаты местных собраний к идее слияния относятся довольно пассивно. Основные надежды в ее реализации возлагаются на активность местных жителей.

В Японии быстро растет число городов, поселков, деревень, где учреждены советы по консультациям о слиянии или неофициальные общества по изучению этой проблемы. На конец марта 2000 г. их было 367, на конец июня 2001 г. — 1247, т.е. более чем в 1/3 муниципий⁶². Согласно данным Министерства общих дел, их число еще более возросло, достигнув 2226 на апрель 2002 г. (70% от общего числа муниципий)⁶³.

Однако процедуру объединения прошло лишь небольшое число муниципий. Самое крупное одновременное слияние отмечено весной 2003 г., когда на месте 33 городов, поселков и деревень появились новых 7 городов и поселков, а общее число муниципий сократилось на 22, составив 3190 единиц⁶⁴.

Итак, насколько же далеко продвинулась децентрализация с того момента, как в 1993 г. японский парламент признал ее насущной и неотложной задачей и официально потребовал от правительства приступить к реформе местного самоуправления?

Главный результат административной реформы на данном направлении за последующие 10 лет состоит в подготовке, принятии и введении в действие с 2000 г. большого пакета поправок и дополнений в

законы, определяющие отношения между государством и местным самоуправлением, которые значительно расширили права ОМС и, напротив, ограничили и смягчили государственное вмешательство в их деятельность. Формально созданы достаточные, на настоящее время удовлетворяющие в принципе заинтересованные стороны юридические основания для самостоятельности местного самоуправления в отведенных ему функциях, для установления его партнерских отношений с государством.

Вместе с тем нерешенной остается важная задача обеспечения финансовой самостоятельности ОМС. Коренной пересмотр принципиальных моментов финансовых отношений между государством и ОМС, прежде всего в проблеме распределения главных, налоговых источников финансирования, по существу откладывается на последующие годы, когда в Японии будет преодолен экономический застой.

Однако более важным фактором отказа от скорых и радикальных решений, видимо, является поиск оптимального способа обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления, который, с одной стороны, стимулировал бы собственную экономическую активность, изживал иждивенчество на местах, а с другой — не снимал с государства ответственность за предоставление минимального уровня административных услуг для всех граждан, где бы они не проживали. Одновременно японское правительство большие надежды с точки зрения экономических, финансовых возможностей каждого из ОМС возлагает на поощрение масштабного, трехкратного сокращения общей численности муниципий путем их слияния.

Важная черта процесса децентрализации в Японии — реалистический, осмотрительный подход в разрешении возникающих проблем. Объективно существующие противоречия и разногласия во мнениях преодолеваются, хотя и в острой борьбе между правящими партией и оппозицией, внутри самих правящих партий и между правительственными ведомствами, но публично, демократическими методами.

Глава IV.

РЕФОРМА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ

Основные черты послевоенной организации японского правительства

Оставшаяся без принципиальных изменений в течение более 50 лет, вплоть до вступления в XXI в., структура центральной исполнительной власти в Японии сформировалась в первые послевоенные годы в процессе коренной ломки прежней императорской, тоталитарной политической системы. Ее результатом стали полное очищение правительства от засилья в нем военных, установление демократического порядка назначения главы правительства и работы кабинета министров. В связи с признанием принципа местного самоуправления произошла определенная децентрализация власти. Демократизация исполнительной ветви власти, осуществленная одновременно с наделением представительных органов — парламента и местных собраний реальными полномочиями, не ослабила авторитета правительства, не привела к утрате возможности эффективно руководить развитием страны.

Правительство Японии на долгие годы осталось традиционно сильным. Сохранилась жесткая схема концентрации в руках центра руководства важнейшими сферами жизни страны с значительно большим, чем в США и развитых странах Европы, объемом государственного регулирования.

Большое значение имели завидное постоянство, устойчивость структуры центральных органов исполнительной власти. Ее послевоенная демократическая перестройка обошлась без организационной чехарды. Первые перемены произведены по указанию оккупационных властей еще при сохранении императорского правления, они состояли в ликвидации или коренной реорганизации силовых министерств и других ведомств, являвшихся опорой тоталитаризма. Была заложена

юридическая основа построения новой организационной структуры правительства. В дальнейшем изменения в нее вносились крайне редко при особой необходимости и на основе всестороннего изучения и законодательного оформления.

Согласно Конституции Японии, исполнительная власть осуществляется кабинетом, состоящим из премьер-министра, который его возглавляет, и государственных министров. В целях предотвращения возврата Японии к милитаризму конституция требует, чтобы премьер-министр и другие члены кабинета были гражданскими лицами.

Определяя место правительства в государственной системе, конституция установила, что премьер-министр избирается парламентом, а правительство несет коллективную ответственность перед парламентом.

Премьер-министр должен избираться из членов парламента, иначе говоря, предполагается, что это место отводится для политиков, заслуживших своей прежней деятельностью определенное доверие избирателей. Премьер-министру предоставляется право назначать государственных министров, формировать кабинет, но большинство его членов он обязан взять из числа депутатов парламента. Таким образом, государственное управление в Японии строится по парламентско-кабинетной системе, как ее называют японцы⁶⁵. Избранные народом депутаты парламента могут участвовать в работе правительства, не покидая своего места в законодательном органе. Тем самым допускается сочетание политики (деятельность в парламенте) с администрированием (руководство правительственными учреждениями).

Ни в конституции, ни в других законах нет положений, регламентирующих участие партий в формировании правительства. Однако реально партийная принадлежность премьер-министра и членов кабинета определяется соотношением политических сил в парламенте, уровнем представительства партий в нем.

Конституция наделила премьер-министра большими полномочиями. От имени кабинета министров он представляет в парламент законопроекты, отчитывается в парламенте об общем состоянии дел внутри государства и в его внешней политике, осуществляет руководство и контроль в различных сферах администрации.

На кабинет министров конституция, наряду с прочими функциями управления, возлагает следующие обязанности:

- добросовестно проводить в жизнь законы, вести государственные дела;
- руководить внешней политикой;
- заключать международные договора при предварительном, или, в зависимости от обстоятельств, последующем одобрении их парламентом;
- управлять государственными службами по нормам, установленным законом;
- составлять государственный бюджет и представлять его на рассмотрение парламента;
- издавать правительственные указы в целях исполнения конституции и законов (в указах не могут содержаться положения об уголовных наказаниях, если они не предусмотрены законом);
- принимать решения об общей или частичной амнистии, смягчении или отсрочке наказаний и восстановлении в правах.

Статус правительства конкретизирован в Законе о кабинете министров, принятом парламентом к моменту введения конституции в действие. Был установлен численный состав кабинета: премьер-министр и до 20 государственных министров. Определены принципы взаимоотношений внутри кабинета министров. Поскольку кабинет несет коллективную ответственность пред парламентом за свою деятельность, то и все важнейшие решения принимаются им коллективно, на заседаниях, которые ведет премьер-министр.

Премьер-министру дано право приостанавливать меры и приказы правительственных органов, но окончательное решение в этом случае остается за кабинетом. В то же время у премьер-министра имеются эффективные рычаги воздействия на несогласных с ним членов кабинета: он может предложить им уйти в отставку или освободиться от них, проведя общую реорганизацию кабинета. К последней мере японские премьер-министры прибегают довольно часто.

Важные функции в кабинете министров отводились его секретариату. Он ведал делами, связанными с заседаниями кабинета и прочими его вопросами, готовил обсуждение и осуществлял увязку рассматриваемых на заседаниях важных проблем, организовывал сбор, хранение и изучение необходимой информации. Значение секретариата подчеркивается тем, что его начальник (генеральный секретарь) должен быть членом кабинета, государственным министром. На практике им ста-

новится человек, пользующийся наибольшим доверием у премьер-министра.

Тем же законом установлена возможность учреждения в законодательном порядке других органов, необходимых для успешной работы кабинета министров. К ним относятся в первую очередь правовое бюро кабинета, кадровая палата, совет обеспечения безопасности.

Общая структура правительственных учреждений строится в соответствии с Законом об организации государственного управления (принят в 1948 г.). Установлены четыре вида правительственных органов: канцелярия премьер-министра, министерства, управления, комитеты.

К канцелярии премьер-министра относился комплекс учреждений, находящихся в непосредственном ведении главы правительства (ряд управлений, комитетов, некоторые другие учреждения).

Министерств было всего 12: юстиции, иностранных дел, финансов, просвещения, здравоохранения и социального обеспечения, сельского, лесного и рыбного хозяйства, внешней торговли и промышленности, транспорта, связи, труда, строительства, по делам местного самоуправления.

Управления и комитеты, являясь самостоятельными единицами управления, в основном приравненными к министерствам, находятся под контролем либо канцелярии премьер-министра, либо одного из министерств, не обладают правом напрямую представлять готовящиеся ими законопроекты в кабинет министров.

Семь наиболее важных управлений возглавлялись членами кабинета, государственными министрами. К ним относились управления общих дел, национальной обороны, экономического планирования, по науке и технике, по делам окружающей среды, государственных земель, развития Хоккайдо. Указанные управления, а также Управление императорского двора входили в сферу контроля канцелярии премьер-министра. Остальные управления, обладая высоким уровнем самостоятельности, работают под контролем и в тесном взаимодействии с одним из министерств (их относят к категории «внешних органов» министерств).

Появление в структуре японского правительства комитетов — прямое следствие демократизации. Большинство комитетов относилось к канцелярии премьер-министра, т.е. было подотчетно непосредственно главе правительства. При ней имелось три органа такого рода

со своим особым статусом: Комитет по справедливым и честным сделкам (учрежден по закону 1947 г. о запрете частных монополий и гарантиях честных и справедливых сделок; председатель и члены комитета назначаются премьер-министром с согласия обеих палат парламента); Государственный комитет общественной безопасности (статус его определен законом 1954 г. о полиции; главное содержание работы— общее, а не практическое руководство службой полиции; члены комитета назначаются премьер-министром с согласия обеих палат парламента; председатель комитета — министр по делам местного самоуправления); Комитет по урегулированию экологических конфликтов.

Некоторые комитеты действовали в качестве внешних органов министерств: Центральный комитет по трудовым отношениям (учрежден в соответствии с Законом о профсоюзах при министерстве труда), Комитет по трудовым отношениям на судах при Министерстве транспорта, комитеты, осуществляющие экзамены и контроль за работой кадров в сфере правосудия, а также организующие проверки при Министерстве юстиции.

Законом об организации государственного управления установлена также однотипная внутренняя структура правительственных органов, предусматривающая учреждение в них секретариатов, бюро, департаментов, секций, а также приравненных к последним офисов.

Своеобразно решалась проблема замещения руководителей административных органов. По Закону о кабинете министров обязанности премьер-министра в случае несчастья с ним или его отсутствия временно исполняет заранее определенный министр. На практике им становился чаще всего министр иностранных дел. Обязанности государственных министров в аналогичных случаях должен был временно исполнять либо сам премьер-министр, либо по его указанию другой государственный министр.

В Законе об организации государственного управления записано, что структура и функции каждого из правительственных органов должны определяться законом. О всех организационных изменениях следует докладывать очередной сессии парламента. Правительство обязано как минимум один раз в год публиковать схему организации государственных органов управления. Эти требования неуклонно соблюдаются на практике.

Вместе с тем министерства и управления обладают значительными возможностями для совершенствования работы своего аппарата. Они могут, например, создавать специализированные консультативные советы (комиссии) из ученых, специалистов и представителей заинтересованных сторон для предварительной проработки важнейших решений, особенно требующих законодательного оформления. Административные органы в рамках своих функций и на основе закона или правительственного указа могут иметь исследовательские и испытательные, производственные и прочие учреждения, в том числе для культурного, медицинского и бытового обслуживания своих сотрудников. При необходимости правительственные органы учреждали свои подразделения на местах.

Примерно до конца 1970-х годов в Японии не высказывалось серьезных сомнений относительно структуры правительственных органов, полагали, что их деятельность в основном отвечает национальным интересам страны и не создает неразрешимых проблем в ее отношениях с внешним миром. Да и за рубежом, где часто выражалось недовольство «японским бюрократизмом», мешающим свободной деятельности иностранных предприятий на внутреннем рынке, с почтительностью признавали слаженность и эффективность работы правительственных учреждений Японии.

Однако в дальнейшем критика в адрес правительственного аппарата и методов его деятельности становилась все более жесткой. Указывалась необходимость крупных перемен, направленных на адаптацию исполнительной власти к изменившимся внутренним и международным условиям.

В деловых и политических кругах началось обсуждение либеральной идеи перехода к «малому правительству». Имелось в виду не столько сокращение численности служащих государственных учреждений. Правительство Японии и без того было одним из наиболее «компактных» среди развитых стран. На 1991 г. в Японии на 1 тыс. человек населения приходилось 38 административных чиновников, в США — 59, Англии — 73, Франции — 112⁶⁶. «Большим» и «тяжелым» японское правительство признавалось по объему выполняемых им задач, функций, вмешательству в жизнь японского общества.

Неизбежным следствием объявленных реформ в направлении дерегулирования и децентрализации явилась и постановка задачи координированной реорганизации центральных административных органов.

Курс на правительственную реформу

В 1996 г. Р.Хасимото, возглавлявший тогда правительство Японии, провозгласил задачу «полного пересмотра роли государства», высказался за резкое сокращение числа министерств и управлений, объединение их в ряд групп по близким направлениям работы. Было заявлено о намерении искоренить недостатки «вертикального и раздробленного управления», при котором распоряжения одного ведомства не согласуются и входят в противоречие с указаниями другого, обеспечить исполнительной власти возможность действовать более оперативно и с «большой гибкостью»⁶⁷.

Учрежденный в том же году Совет по административной реформе, который возглавил лично премьер-министр, к концу следующего года разработал концепцию реорганизации министерств и управлений, сделав при этом акцент на создание условий для усиления руководящей роли главы правительства. Этот новый элемент, вошедший в замысел правительственной реформы, аргументировался недостаточностью полномочий и аппаратных возможностей премьер-министра для оперативного управления, особенно в критических обстоятельствах. В частности, ссылались на негативные примеры запаздывания правительственных решений во время произошедшего несколько раньше крупного землетрясения в префектуре Айти. Концепция Совета по административной реформе нашла полное отражение в правительственном законопроекте Основного закона о реформе центральных министерств и управлений, принятого в июне 1998 г. парламентом.

Цель принятия Основного закона о реформе центральных министерств и управлений состояла в том, чтобы указать главные принципы, направления и другие важные моменты реформы, которая должна привести к усилению функций кабинета министров, реорганизации государственных административных органов, сокращению административной организации, круга ее дел и предприятий, повышению эффективности работы правительственного аппарата.

Главными принципами реформы названы (ст. 2):

▪ сосредоточение усилий государства на выполнение той роли, которую оно должно играть в соответствии с переменами во внутренней и

международной обстановке, достижение позитивных результатов государственного управления;

- упрощение и повышение эффективности административной организации государства и управления возложенными на нее делами и предприятиями;

- усиление комплексности, мобильности и прозрачности государственного управления;

- содействие изменению послевоенной социально-экономической структуры, формирование более свободного и справедливого общества.

Осуществляя реформу, правительство должно было руководствоваться следующими положениями (ст. 4).

1. Усилить функции кабинета министров; более четко определить в кабинете руководящую роль премьер-министра, чтобы он мог полностью выполнять установленные конституцией государственные обязанности; создать структуру, оказывающую помощь и поддержку деятельности кабинета и премьер-министра.

2. По-новому сформировать министерства, чтобы они в полной мере выполняли работу государственной администрации, правильно и гибко решали важные задачи внутренней и внешней политики. Реорганизацию проводить на следующих принципах:

- одно министерство выполняет возлагаемые на него важные обязанности государственного управления по возможности комплексно и всеобъемлюще;

- управленческие функции, в процессе исполнения которых политические задачи и ценности входят в противоречие, должны по возможности выполняться различными министерствами;

- функции и полномочия каждого из министерств должны быть сбалансированы.

3. Продвигать отмену или смягчение государственных регламентаций, пересмотреть распределение ролей между государством и органами местного самоуправления. Соответственно этому передать частному сектору и органам местного самоуправления по возможности те дела и предприятия, которые им можно поручать; повысить эффективность администрации, сосредоточивая усилия на решении общенациональных задач.

4. Сделать принципом административных государственных органов отделение функций планирования и подготовки проектов полити-

ческих решений от исполнительских обязанностей; поднять уровень их работы; сформировать систему точного разграничения ролей конкретных подразделений и четкого определения ответственности за их исполнение. Одновременно стремиться к установлению тесного сотрудничества между планирующими организациями и организациями, призванными обеспечить претворение в жизнь принятых планов и политических решений.

5. Активизировать взаимные консультации и усилить координацию политики государственных административных органов; стремиться к бесконфликтности, повышению транспарентности; добиваться комплексности и единообразия в работе всего правительства.

6. Усилить функции объективной оценки политических мероприятий административных органов с общенациональных позиций и с учетом перемен в социально-экономической обстановке; добиваться надлежащего отражения такого рода оценки в реальной деятельности этих органов.

7. Повысить прозрачность административной деятельности, сделать обязательным разъяснение народу всей правительственной работы.

8. При формировании административных органов, включая их внутренние подразделения, предусмотреть организационные возможности гибкого реагирования на изменения во внутренней и внешней социально-экономической обстановке, в административных потребностях и политических задачах.

Основной закон обязывал правительство исходить из неотложности данной реформы, осуществить ее не позднее, чем в течение 5 лет, по возможности введя в действие необходимые для этого законы с 1 января 2001 г.

Как и на других направлениях административной реформы, в данном случае Основным законом также предписывалось сформировать специальный орган, призванный стать руководящим центром в деле осуществления реформы и перевода правительственного аппарата на новую структуру. На основе данного закона был немедленно учрежден Штаб продвижения реформы министерств и управлений во главе с премьер-министром. На штаб возложены задачи общей координации перехода к новой правительственной структуре, внесение в парламент необходимых законопроектов и подготовки правительственных указов,

составление плана сокращения административной организации и повышения ее эффективности.

В отличие от других базовых законов, касающихся административной реформы, Основной закон о реформе центральных министерств и управлений, более конкретен. В первой его главе указывается, что и как следует делать для «усиления функций кабинета», вторая глава содержит схему реорганизации административных органов, в том числе определяет основные обязанности каждого из министерств по новой структуре, третья — дает перечень мероприятий по сокращению и повышению эффективности государственной административной организации и т.д. Это облегчило и ускорило дальнейшую работу правительства и парламента по продвижению данной реформы.

Установки Основного закона закреплены и конкретизированы в 17 других законодательных актах, принятых парламентом в апреле 1999 г. Серьезные поправки внесены в Закон о кабинете министров и Закон об организации государственного управления, приняты обязательные по японским правилам законы, определяющие круг деятельности, обязанности и полномочия всех реорганизуемых звеньев правительственного аппарата. Затем еще почти 2 года ушло на подготовку некоторых дополнительных законов и правительственных указов, разнообразных инструкций, кадровых решений, необходимых, чтобы с наступлением 2001 г. правительство смогло приступить к функционированию в измененной структуре и в соответствии с другими нововведениями.

В декабре 2000 г. премьер-министр Ё.Мори провел реорганизацию кабинета министров уже по новой схеме административных органов. По существу, первым испытывать перестроенный механизм центральной исполнительной власти пришлось на долю другого кабинета министров, который в апреле 2001 г. сформировал Дз. Коидзуми.

В официальном японском толковании основными элементами правительственной реформы названы:

1) усиление политического руководства (противопоставляемого «бюрократическому») путем повышения личной роли премьер-министра в принятии важнейших решений и расширения стратегических и координирующих функций кабинета министров и т.д.;

2) переход от организационной структуры, представленной канцелярией премьер-министра и 22 министерствами и управлениями (имеются в виду управления, возглавляемые государственными министра-

ми), к новой, сокращенной структуре в составе канцелярии кабинета министров и 12 министерств и управлений;

3) повышение ответственности каждого из административных органов, упрощение и рационализация всего правительственного аппарата⁶⁸.

Рассмотрим, в чем состоит основное содержание каждой из этих трех частей реформы.

К «сильному политическому руководству»

Очевидно, что под сильным политическим руководством подразумевается в первую очередь создание юридических и организационных предпосылок, необходимых для занятия премьер-министром положения реального лидера страны, не зависящего от бюрократии и не связанного ведомственными интересами, способного принимать важнейшие политические решения по собственному суждению с общенациональных позиций.

Что же сделано конкретно в этом направлении?

Выше отмечалось, что премьер-министр Японии наделен конституцией широкими правами. Вместе с тем в Законе о кабинете министров его место на заседаниях кабинета определялось лишь в качестве «председателя», ведущего заседания. Теперь в этом законе акцентирована роль премьер-министра на вершине исполнительной ветви власти, за ним закреплено право самостоятельно предлагать кабинету «принципиальный курс по важным политическим делам», т.е. по основам внешней политики и обеспечения безопасности, финансовой политике, общему управлению экономикой, принципиальному курсу формирования государственного бюджета, главным решениям, касающимся структуры и кадров административных органов.

Планирование и разработка предложений по «принципиальному курсу», выдвигаемых от имени главы правительства, возложены на секретариат кабинета как орган, непосредственно помогающий премьер-министру в его делах. Главные сотрудники секретариата кабинета должны отбираться и назначаться лично премьер-министром.

В отличие от прежней практики командирования в секретариат чиновников из разных министерств предусмотрена возможность назначать на ответственные должности «выдающихся лиц» из числа и тех, кто не является государственным служащим.

Роль секретариата кабинета в новой структуре правительства резко возрастает. Перед ним поставлены задачи подготовки заседаний и прочего обслуживания кабинета, планирования, подготовки проектов и комплексной координации не только вышеупомянутого принципиального курса по важным направлениям политики правительства, но и по другим важным моментам его деятельности, а также планирования, подготовки проектов и комплексной координации, необходимых для обеспечения единства в работе каждого из административных органов, сбор и изучение информации, касающейся важных сторон государственной политики.

Расширение круга обязанностей секретариата кабинета потребовало увеличения ответственных должностей в его структуре, в том числе помощников премьер-министра. Непосредственное руководство секретариатом возложено на генерального секретаря, которого в Японии традиционно считают «правой рукой» главы правительства. Генеральный секретарь имеет трех заместителей. Наряду с ответственными за общие дела, за связи с общественностью и за информацию, под началом которых работают одноименные офисы, значительная часть ведущих сотрудников секретариата (советников-координаторов и советников по оргработе) за определенными подразделениями не закреплена, выполняет поручения по указанию руководства, что дает возможность свободно формировать команды разработчиков проектов по мере необходимости (см. Приложение 2, схема 2).

Кабинет министров, помимо секретариата, как и прежде, обслуживает правовое бюро. При нем действует Совет обеспечения безопасности, работающий под руководством премьер-министра, могут создаваться и другие органы. К ним, например, относится штаб административной реформы, возглавляемый премьер-министром. Особый статус имеет действующая при кабинете Кадровая палата, пересмотр функций которой рассматривается в гл. VIII.

Важным элементом организационной перестройки, направленной на усиление руководящей роли кабинета министров и лично премьер-министра, явилось, помимо укрепления секретариата кабинета, также преобразование канцелярии премьер-министра (*сорифу*) в канцелярию кабинета (*найкакфу*). В Основном законе о реформе министерств и управлений предписывалось учредить канцелярию кабинета «в качестве административного органа правительства, возглавляемого премьер-

министром; оказывая помощь секретариату кабинета, канцелярия планирует и готовит проекты решений по важным конкретным делам государственной политики, осуществляет комплексную координацию, ведаёт административными делами, относящимися к премьер-министру. При канцелярии учреждаются внешние органы, в отношении которых премьер-министр становится главным министром» (ст. 10).

Высокий статус канцелярии кабинета как органа комплексной стратегии правительства подчеркивается тем, что общее руководство ее делами и контроль за исполнением должностных обязанностей возложены непосредственно на премьер-министра, а помогать ему должны несколько должностных лиц в ранге государственных министров, а именно: генеральный секретарь кабинета и министры по особым поручениям.

Институт министров по особым поручениям вводится в Японии впервые, открывая главе правительства возможность при необходимости назначать их ответственными за осуществление скоординированных совместных мероприятий разных административных органов по отдельным актуальным направлениям деятельности кабинета. Для выполнения роли координатора на вверенном направлении министр по особым поручениям наделен правами получать от руководителей соответствующих ведомств необходимые материалы и разъяснения, делать предупреждения и требовать доклада о принятых по ним мерах, представлять собственные рекомендации премьер-министру. Открывшаяся возможность иметь министров по особым поручениям немедленно использовалась. Премьер-министр Дз. Коидзуми, например, поручал им такие дела, как экономическая и финансовая политика, научно-техническая политика, административная реформа, проблемы Окинавы и «северных территорий» (т.е. сфера притязаний на российские Курильские острова).

В составе канцелярии кабинета создано четыре высших совещательных органа, призванных готовить для правительства рекомендации по важным направлениям его работы. В их состав, помимо соответствующих министров, включаются ученые и другие специалисты-практики. Мнение ученых и практиков, как ожидается, должно обеспечить опору на науку и реальный опыт, а участие министров — способствовать оперативному принятию надлежащих правительственных решений. К этим органам относятся Консультативный совет по

экономической и финансовой политике, Совет по комплексной научно-технической политике, Центральный совет по борьбе со стихийными бедствиями и Совет по равноправию мужчин и женщин. Работа Консультативного совета по экономической и финансовой политике осуществляется под руководством премьер-министра, что расширяет его возможности в инициировании правительственных решений, касающихся как определения общей экономической политики, принципиального курса в формировании государственного бюджета, так и разработки планов дальнейших структурных реформ. На основе рекомендаций Консультативного совета, в частности, был в июне 2001 г. принят правительственный курс на «семь реформ Коидзуми».

К числу мер, направленных на переход от «бюрократического» к политическому руководству, относится увеличение в правительственных ведомствах численности «политиков», иначе говоря представителей законодательной ветви власти, депутатов обеих палат парламента. Из депутатов парламента назначается большинство членов кабинета министров, из них же формировался институт парламентских заместителей министров, которые, однако, от практической работы министерств и управлений были фактически отстранены.

По Закону об организации государственного управления министр имел одного административного заместителя, который обязан оказывать помощь главе ведомства, заниматься координацией всей работы и контролировать деятельность подразделений. На эту должность традиционно назначаются служащие, которые в течение длительного времени со дня прихода в министерство или управление поднимаются по иерархической лестнице, работая в разных отделах, накапливают опыт, повышают компетенцию, завоевывают авторитет. Добившись высокого поста, такой карьерный чиновник «получает большие полномочия и поддержку организации и всего чиновничьего аппарата», по своему влиянию в ведомстве нередко превосходит министра⁶⁹.

Помимо того, японская практика государственного управления «родила» такой неформальный институт, как регулярные совещания административных заместителей министров под руководством административного заместителя генерального секретаря кабинета, на которых обсуждаются и согласовываются все важные вопросы, прежде чем они выносятся на заседание кабинета министров. Если же согласие не достигалось, обсуждавшаяся на совещании проблема просто не пред-

лагалась на решение правительства, ее проработка продолжалась или откладывалась.

Не обладая в большинстве случаев специфическими знаниями, необходимыми для руководства порученным министерством или управлением, министры, когда ведомству приходилось отвечать на сугубо конкретные вопросы в парламенте, направляли для разъяснений специально назначенных высших чиновников (*сэйфуин*).

Все эти факты не являлись секретом для общественности, широко обсуждались в средствах массовой информации, являлись одним из оснований утверждений о засилье бюрократии в руководстве страной, что наносило ущерб авторитету министров и всего правительства.

Решая задачу «преодоления зависимости политики от бюрократов», в июле 1999 г. по инициативе депутатов правящих партий парламент принял закон, отменяющий институт парламентских заместителей министров, а также порядок назначения специальных высших чиновников для ответов по делам ведомств в парламенте. Институт административных заместителей министров из числа карьерных служащих, не подлежащих неременной отставке при смене состава кабинета, сохраняется, но вводятся новые должности, усиливающие «политическое руководство» министерствами и управлениями, а именно: должности заместителей министров и политических советников министров, на которые назначаются депутаты парламента.

Заметим, что особую активность в продвижении этой новации проявил лидер Либеральной партии И.Одзава, пропагандирующий идею слияния правящей партии и правительства в «единое целое».

В новой организационной структуре правительства «политики» теперь представлены министрами, их заместителями и политическими советниками (в большинстве случаев по два и даже по три в министерстве или управлении). Таким образом, правящие партии получили возможность иметь в руководстве всех центральных ведомств солидную часть своего депутатского корпуса. Заместители министра по указанию министра ведают политическими делами и планированием, т.е. высказывают необходимые суждения о политике ведомства с позиции следующего после министра должностного лица, а политические советники, в соответствии с указанием министра, также готовят для него предложения. И те, и другие отвечают за политику и политическую координацию, а в парламенте могут присутствовать на заседаниях ко-

митетов с целью оказания помощи министру. Назначение заместителей министров и политических советников министров кабинет производит по представлению министра. Важность должности заместителя министра подчеркивается тем, что его назначение и увольнение требует утверждения императором.

К новой сокращенной структуре центральной исполнительной власти

Крупная перестройка затронула большинство центральных административных органов.

Канцелярия кабинета министров, в которую преобразована прежняя канцелярия премьер-министра, подверглась резкому сокращению за счет ликвидации части относящихся к ней внешних органов — управлений и комитетов и передачи многих функций другим административным органам. Ныне в состав канцелярии кабинета министров, помимо внутренних подразделений, входят в качестве внешних органов Управление императорского двора, Управление национальной обороны, Государственный комитет общественной безопасности с подведомственным ему Главным полицейским управлением, а также впервые созданное Управление по делам кредитно-финансовых учреждений. Иначе говоря, вместо прежних 7 управлений и 3 комитетов к канцелярии кабинета министров относятся теперь только 3 управления и 1 комитет.

В результате реорганизации канцелярии кабинета для премьер-министра, являющегося ее непосредственным руководителем, и для кабинета министров открывается возможность, освободившись от значительного объема прежних функций, сосредоточиться на наиболее важных государственных делах, чему способствуют также и рассмотренные выше перемены в структуре канцелярии, направленные на усиление политического руководства. Нельзя не заметить, что за премьер-министром сохранен статус «главного министра» в отношении входящих в канцелярию внешних органов, которые в нашей стране часто называют «силовыми», т.е. в отношении Управления национальной обороны и Государственного комитета общественной безопасности, несмотря на то, что оба этих органа возглавляются государственными министрами.

Заметная часть функций, исполнявшихся ранее канцелярией премьер-министра, передана новому **Министерству общих дел**. Это прежде всего функции упраздненного Управления общих дел. В качестве внешних органов в Министерство общих дел включены Комитет по справедливым и честным сделкам, а также Комитет по урегулированию экологических конфликтов, относившиеся к канцелярии премьер-министра. На министерство возложены и некоторые новые задачи, в том числе касающиеся оценки деятельности прочих министерств, что ставит его в ряду министерств в особое положение органа, помогающего кабинету в решении задач общего, надведомственного характера. Помимо того, Министерству общих дел поручены многочисленные функции прежнего Министерства по делам местного самоуправления. Наконец, Министерство общих дел стало наследником еще одного крупного ведомства — Министерства связи.

Министерство финансов вместо прежнего архаического японского названия «*окурасё*» (от слова «*окура*» — большое хранилище) стало именоваться «*дзаймусё*» (в дословном переводе — Министерство финансовых дел), а Министерство внешней торговли и промышленности переименовано в **Министерство экономики и промышленности**. Одновременно осуществлен серьезный пересмотр функций этих важнейших государственных органов с целью привести их деятельность в соответствие с новой обстановкой, в особенности в связи с развивающимся процессом экономической глобализации, пересматриваемыми ныне в Японии методами управления экономикой, сокращением сферы административного регулирования. К первоочередным задачам Министерства экономики и промышленности отнесено «продвижение структурной реформы экономики и промышленности». Реорганизация Министерства финансов, включая изменение его внутренней структуры, является также следствием возрастания роли премьер-министра в принятии принципиальных решений в сфере экономики и финансов, которая подкреплена созданием соответствующего аппарата в канцелярии кабинета министров. В связи с учреждением Управления по делам кредитно-финансовых учреждений, подведомственного канцелярии кабинета министров, Министерству финансов приходится разделять с этим новым административным органом ответственность за восстановление дееспособности финансовой системы, доверие японцев к которой за ряд последних лет серьезно подорвано.

В интересах комплексного решения разнообразных задач территориального развития и формирования общенациональной инфраструктуры создано **Министерство государственной территории и транспорта**. К нему перешли функции прежних Управления национальных земель и Управления развития Хоккайдо (бывшие внешние органы канцелярии премьер-министра), Министерства транспорта и Министерства строительства.

Некоторые ведомства объединены по признаку близости решаемых социальных задач. На месте Министерства здравоохранения и социального обеспечения возникло **Министерство благосостояния и труда**. Министерство просвещения и Управление по науке и технике (бывший внешний орган канцелярии премьер-министра) объединены в **Министерство просвещения и науки**.

Часть дел, касающихся экологии, которые находились в ведении разных министерств, теперь более полно сосредоточены в **Министерстве по делам окружающей среды**, в которое преобразовано прежнее одноименное управление. Тем самым расширяются возможности комплексного решения сложных экологических проблем.

Крупных структурных перемен избежали только три министерства — **иностраннных дел, юстиции, сельского, лесного и рыбного хозяйства**, однако и их функции пересмотрены и уточнены, приведены в соответствие с современной обстановкой.

В процессе структурной реорганизации пересмотрены «обязанности» и «подведомственные дела» всех, без исключений, административных органов, чтобы предельно точно указать сферу ответственности каждого из них, не допуская как дублирования, так и оставления белых мест, и осуществлять государственное управление комплексно, с учетом изменяющейся в ходе административной реформы роли центрального правительства в его отношениях с частным сектором и органами самоуправления.

Более детально перемены в каждом из государственных административных органов рассматриваются в следующей главе. Общее представление о новой структуре правительства Японии дает *Приложение 2, схема 1*.

Сокращение числа министерств и управлений, возглавляемых государственными министрами, позволило уменьшить допустимый предел членов кабинета министров с прежних 20 до 17, включая тех, которые могут назначаться министрами по особым поручениям.

Меры по рационализации, повышению эффективности работы правительственных учреждений

Одновременно с изменением организационной структуры министерств и управлений приняты другие меры по совершенствованию государственного управления.

Особое внимание уделяется внедрению единой системы координации деятельности всего механизма государственного управления. Непременным принципом управления названо требование к каждому министерству согласовывать свои действия с другими заинтересованными ведомствами. Комплексной координацией должна заниматься канцелярия кабинета министров, а ее окончательная стадия поручена секретариату кабинета министров.

Важным нововведением можно считать внедрение единой системы оценки политических мероприятий правительственных органов. Смысл этой системы — предварительная (т.е. до принятия политического решения) и последующая (в процессе реализации такого решения) строгая и объективная оценка результатов политики каждого из ведомств, отражение этой оценки в планировании политики, законодательных предложениях и прочих проектах.

Система оценки политики строилась исходя из положений Основного закона о реформе центральных министерств и управлений, требовавших учредить соответствующие подразделения в каждом правительственном органе и создать условия для осуществления ими строгой и объективной оценки собственной деятельности; предусмотреть в целях комплексности, большей строгости и объективности дополнительную возможность осуществления надведомственной оценки, касающейся всех административных учреждений; сделать информацию относительно оценок политики открытой, а также установить четкую ответственность за публичное разъяснение и отражение результатов оценок в деятельности органов, планирующих политику, готовящих проекты законов и других решений.

Система оценки политики введена одновременно с перестройкой структуры правительства. Она осуществляется каждым ведомством в отношении собственной деятельности, причем, когда требуются высокая специализация и мнение практиков, активно используется третейская

оценка со стороны ученых, гражданских представителей. Строгая и объективная комплексная оценка поручена Министерству общих дел, в котором учрежден специальный Комитет оценки политики и оценки деятельности самостоятельных административных юридических лиц, формируемый из гражданских специалистов и ученых. На Министерство общих дел возложена также задача разработки инструкций по методике и нормам, которым нужно следовать в работе по оценке политики⁷⁰.

В июне 2001 г. парламент принял Закон об оценке политики, заложивший юридическую основу для проведения этой ответственной работы. В целях достижения объективности и строгости в законе подчеркиваются два важных момента. Во-первых, успех оценки определяется применением рациональных методов, учитывающих особенности деятельности конкретного ведомства и по возможности основывающихся на количественных показателях. Во-вторых, в оценке необходимо использовать мнение людей, обладающих специфическими знаниями и опытом.

От правительства закон требует использовать результаты политической оценки при составлении бюджета, в планировании комплексной политики и политических мероприятий, затрагивающих одновременно несколько министерств. На правительство возложена обязанность принимать и публиковать принципиальный курс работы по оценке политики, а на руководителей административных органов — составление и публикация плана на срок от 3 до 5 лет, устанавливающего важные административные цели, которые должны явиться объектом последующей оценки. Что же касается предварительной оценки, то она проводится при определении политики, оказывающей в той или иной степени влияние на жизнь народа, экономику и общество и предусматривающей большие денежные затраты, а также, если методы оценки уже разработаны, при определении политики, касающейся отдельных научных исследований и технических работ, общественных предприятий, официальной помощи развитию и прочих правительственных распоряжений.

Руководитель административного органа составляет документ о процессе и результатах работы по оценке, размещает его краткое изложение в Интернете, обязан не меньше одного раза в год публиковать сообщение об отражении результатов оценки в практической деятельности.

За Министерством общих дел закон закрепляет право в интересах комплексности, большей строгости и объективности требовать от других административных органов предоставления материалов, осуществлять проверку, публиковать результаты оценочной работы, а при необходимости делать предупреждение и т.д. Кабинет министров обобщает результаты оценочной работы, докладывает их парламенту и публикует⁷¹.

Принятие данного закона — показатель больших надежд, возлагаемых на систему оценки политики ведомств и правительства в целом. Эта система рассматривается как инструмент для налаживания эффективной работы новой структуры учреждений центральной исполнительной власти.

Основой упрощения, сокращения и рационализации административной организации рассматривается пересмотр обязанностей и функций государства: обязанности и дела, признанные не являющимися необходимыми для исполнения государством, отменяются, передаются частному сектору или органам местного самоуправления. А те, которые должны быть сохранены за государством, подлежат более эффективному исполнению, в том числе путем поручения их частному сектору⁷².

Следствием такого подхода стали, во-первых, сокращение и рационализация внутриведомственной структуры.

Общее число секретариатов и бюро в министерствах и управлениях сокращено с 128 до 96, а секций с 1200 до примерно 1000. Проведено упорядочение местных филиалов центральных учреждений, в частности путем их слияния.

Во-вторых, тщательно пересмотрен состав подведомственных министерствам и управлениям многочисленных вспомогательных государственных учреждений — научно-исследовательских, опытных, культурно-просветительных и т.п. Абсолютное большинство из них теперь не входит непосредственно в структуру министерств и управлений, получило статус самостоятельных административных юридических лиц (САЮЛ).

Институт САЮЛ введен с целью повышения эффективности и прозрачности исполнения определенных исполнительных функций путем отделения от функций планирования и распоряжения и их осуществления организациями, получившими статус независимых юридических лиц.

САЮЛ, с одной стороны, могут самостоятельно и гибко управлять своими делами, а с другой — их деятельность подвергается последующей оценке и пересмотру, они обязаны активно публиковать сведения о своей работе.

Принятые осенью 1999 г. законы определили взаимоотношения правительственных ведомств с этой новой формой юридических лиц, придав последним большую самостоятельность для гибкого и эффективного исполнения порученных функций. В то же время, принимая меры по предоставлению САЮЛ необходимых источников финансирования, правительство оставляет за собой определенный, но не повседневный и не навязчивый контроль за деятельностью подведомственных учреждений. Министр устанавливает для подведомственных ему САЮЛ показатели эффективности и качества работы на 3 или 5 лет, одобряет план достижения этих показателей, составляемый САЮЛ, дальнейшая работа идет по ежегодным планам САЮЛ. В целях общественного контроля при министерствах и управлениях создаются третейские органы периодической оценки их деятельности. По окончании указанного срока министр может на основании оценки третейским органом пересмотреть задачи и организацию САЮЛ. Большое внимание уделяется обеспечению прозрачности их финансовой деятельности.

Учреждены два типа САЮЛ, работники одного из них сохраняют статус государственных служащих, во втором они этим статусом не обладают. Внедряется порядок оплаты труда, отражающий достижения САЮЛ и его сотрудников и побуждающий к интенсивной и качественной работе.

Из подведомственных министерствам и управлениям вспомогательных учреждений созданы 59 САЮЛ, в том числе 56 с апреля 2001 г., еще 3 в 2002—2003 гг.⁷³ С 2004 г. на статус САЮЛ переводятся государственные больницы и поликлиники.

Пожалуй, самым заметным САЮЛ становится Институт комплексных исследований промышленной технологии, созданный путем объединения подведомственных Министерству экономики и промышленности 8 центральных НИИ, расположенных в Цукуба (вблизи Токио), и 7 региональных НИИ. В Федерации экономических организаций полагают, что деятельность этих научно-исследовательских учреждений в новой организационной форме послужит их активизации, обес-

печивая необходимый обмен между ними и способствуя лучшему учету потребностей промышленности, продвижению в нее достижений научно-технической революции⁷⁴.

Список САЮЛ, образованных на месте вспомогательных государственных учреждений, представлен в *Приложении 1*.

В комментариях японских официальных кругов учреждение САЮЛ названо «образцом реформы на основе одного из ее важнейших замыслов отделить субъекты, разрабатывающие правила, от субъектов, эти правила исполняющие»⁷⁵.

В-третьих, одним из следствий реорганизации министерств и управлений явилось принципиальное решение вывести управление почтовых дел из состава Министерства общих дел, преобразовать его в государственную корпорацию, которую в последующем приватизировать.

Таблица

**Численность государственных служащих
правительственных ведомств Японии (на 31 марта 2001 г.)**

| Наименование административного органа | Число служащих по штату |
|--|-------------------------|
| Секретариат кабинета | 377 |
| Канцелярия кабинета | 2245 |
| Управление императорского двора | 1114 |
| Государственный комитет общественной безопасности и Главное полицейское управление | 7634 |
| Управление национальной обороны | 24 478 |
| Управление по делам кредитно-финансовых учреждений | 766 |
| Министерство общих дел | 303 819 |
| Министерство юстиции | 50 991 |
| Министерство иностранных дел | 5283 |
| Министерство финансов | 79 011 |
| Министерство просвещения и науки | 139 725 |
| Министерство благосостояния и труда | 100 580 |
| Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства | 41 933 |
| Министерство экономики и промышленности | 12 381 |
| Министерство государственной территории и транспорта | 68 248 |
| Министерство по делам окружающей среды | 1131 |

Источник: Нихон кэйдзай симбун. 03.01.2001.

Почтовая служба в Японии своеобразна, еще со времен Мэйдзи на почтовые отделения возлагаются обязанности не только почтовой связи, но также функции приема и хранения сбережений, а также простого страхования. В системе японской почтовой службы на момент реформы насчитывалось 24,7 тыс. отделений почты, 2/3 которых назывались особыми, являлись частью государственного аппарата, а остальные созданы при сельскохозяйственных кооперативах. В целом в почтовой системе работает более 290 тыс. государственных служащих, в ней аккумулируется громадный капитал, поступающий в распоряжение правительства. Именно последнее обстоятельство послужило главной причиной требования приватизации почтовых предприятий. Утверждается, что государственное управление почтой, особенно почтовыми сбережениями, ведет к исключению чрезмерно большого капитала из рыночного обращения, оказывая негативное давление на деятельность частных кредитно-финансовых учреждений.

В 1997 г. в Совете по административной реформе под руководством Р.Хасимото пришли к предварительному заключению о необходимости приватизации части почтовых дел, имея в виду приватизацию простого страхования и подготовку к приватизации почтовых сберегательных вкладов. Однако это вызвало бурю протеста в ЛДП. Для такой реакции у парламентариев правящей партии были веские основания. Во-первых, депутаты были заинтересованы в том, чтобы у правительства сохранился такой значительный источник капитала, как почтовые сбережения, необходимые для удовлетворения требований по финансированию разного рода проектов, привлекательных для жителей районов по месту избрания парламентариев. Во-вторых, среди поддерживающих ЛДП общественных организаций наибольшими агитационными возможностями на парламентских и местных выборах обладает Ассоциация заведующих почтовыми отделениями, повсеместно и повседневно связанная с избирателями. В-третьих, вопреки утверждениям прессы о том, что за приватизацию почтовых предприятий выступает большая часть населения страны, ее же собственные обследования общественного мнения показали — 60% опрошенных считало желательным оставить все почтовые дела в государственном управлении. В обстановке непрерывных банкротств банков и страховых компаний японцы опасались хранить свои сбережения в частных финансово-кредитных учреждениях⁷⁶.

Р.Хасимото пришлось отложить осуществление идеи приватизации почтовых дел. В 2001 г. в составе нового Министерства общих дел в качестве его внешнего органа учреждено Управление почтовых дел, а в 2003 г. оно преобразовано в Японскую корпорацию почтовых дел. Но проблема приватизации, особенно в части почтовых сбережений, не закрыта и осталась предметом пристального изучения и споров в правительстве и политических кругах Японии.

В-четвертых, в 2004 г. готовится перевод высших учебных заведений, находящихся в ведении Министерства просвещения и науки (государственных университетов), на статус самостоятельных юридических лиц. Они получают большую свободу в совершенствовании учебного процесса и организации исследований, в том числе при сотрудничестве с промышленными и другими частными предприятиями. Университеты будут работать по собственным планам, но на основе указанных министерством среднесрочных (на 6 лет) показателей, касающихся уровня обучения и исследований, эффективности хозяйствования. Степень достижения этих показателей будет находить отражение при расчетах государственного финансирования каждому из университетов.

Помимо того, обсуждается план объединения 55 государственных профессиональных школ, также находящихся в ведении Министерства просвещения и науки, в одно самостоятельное юридическое лицо с предоставлением ему значительной свободы в бюджетном и кадровом вопросах⁷⁷.

Наконец, следует отметить упорядочение и рационализацию совещательных органов, которыми располагают премьер-министр и главы административных органов. В их лице правительство имеет важный канал подпитки свежими идеями, разрешения возникающих сомнений, поиска оптимальных политических решений и ряда практических проблем. Формирование совещательных органов — консультативных советов и разного рода комиссий иногда осуществляется на основе специальных законов, но чаще по правительственным указам. Состав совещательных органов определяется правительством, в них включаются ученые и специалисты-практики, представители предпринимателей, профсоюзов, других заинтересованных общественных кругов.

Среди российских ученых высказывается мнение, что в принципе правительственные совещательные органы в Японии отличают не толь-

ко профессионализм, но и определенная нейтральность по отношению к групповым интересам, ориентация на общегосударственные цели⁷⁸. Их деятельность высоко оценивается и в Японии. В частности, консультативные советы являются разработчиками рекомендаций для правительства по всем структурным реформам, прочих предложений, касающихся совершенствования государственного управления в различных сферах жизни японского общества. Вместе с тем постепенно учреждение совещательных органов вышло за разумные пределы, многие из них по существу превратились в прикрытие для ухода министерств и управлений от ответственности за принятие политических решений по собственной инициативе, а некоторые другие стали пособниками «вертикального», ведомственного управления, обюрократились, их работа приняла формальный характер одобрения предложений, разрабатываемых чиновниками.

Утвержден план сокращения и рационализации консультативных советов, комиссий и прочих органов такого рода. Общая их численность сокращена с 211 до 90, в том числе в 6 раз (со 176 до 29) уменьшается число консультативных советов, которые обсуждают принципиальные вопросы, касающиеся деятельности министерств и управлений. Разработаны более строгие инструкции, определяющие состав совещательных органов и порядок их работы, который, в частности, предполагает большую открытость для общественности⁷⁹.

В целом реформа министерств и управлений предусматривает значительное сокращение государственных служащих, но это рассматривается не в качестве самоцели, а как следствие других преобразований, направленных на разгрузку учреждений центральной исполнительной власти от излишних функций (численность государственных служащих правительственных ведомств непосредственно после их реорганизации указана в таблице).

Численность служащих государственных административных органов, составлявшую в начале реформы около 540 тыс. (без учета служащих почтовой службы), планируется в течение десятилетия сократить на 25%. Причем массовых увольнений не предполагается, сокращение должно произойти за счет перевода части государственных учреждений на иной статус и ограничения приема новых государственных служащих.

Нынешняя реорганизация правительственных органов нередко признается в Японии событием исторического значения, «третьей правительственной реформой», наряду с теми, которые были осуществлены в конце XIX в. и в середине XX в., т.е. во время преобразований Мэйдзи и послевоенных демократических реформ.

Весьма важно, что решения, касающиеся реорганизации правительственной структуры, как и прочие решения по нынешним реформам, принимаются в Японии по демократическим нормам. В данном случае от публикации замысла реформы до законодательного оформления предлагаемых перемен потребовалось почти 2 года. Дискуссии в правительстве и парламенте по этому вопросу не были закрытыми для общественности, они с самого начала широко освещались и комментировались с разных позиций средствами массовой информации.

В целом предложенные преобразования восприняты в стране благожелательно, о чем свидетельствует и относительно гладкое прохождение правительственных законопроектов через парламент. Вместе с тем реакция общественности была далеко не однозначной.

Немалые сомнения высказывались по поводу тенденции наделить премьер-министра, ответственного перед парламентом, правами, приближающими его статус к «президентскому». В этом плане показательно понимание существа «политического руководства» депутатами японского парламента. В ходе одного из опросов на вопрос «что такое политическое руководство?» 51,4% опрошенных парламентариев ответили: «разработка и осуществление политики под личную ответственность политиков», еще 26,3% — «разработка и осуществление политики под ответственность правящей партии». И всего лишь 13,6% опрошенных депутатов «политическим руководством» назвали «разработку и осуществление политики под ответственность премьер-министра и его кабинета»⁸⁰. Отсюда видно, что половина японских политиков не желает уклоняться от ответственности за собственное личное участие в определении политического курса страны, одна четверть склонна отдать бразды правления в государстве правящей партии. Одновременно явно просматривается боязнь полагаться исключительно на кабинет министров с усиливающимися в нем полномочиями и аппаратными возможностями премьер-министра, наделять ответственностью за судьбу страны очень узкий круг политиков, тем более передавать ее одной

личности. Своеобразная реакция, свидетельствующая о сохранении в Японии сформировавшегося в процессе ее исторического развития иммунитета политических кругов и общественности против любых проявлений «вождизма». Этот иммунитет гарантирует прочность демократических традиций, невозможность отхода от господствующего в стране признания необходимости стремиться к тому, чтобы важнейшие решения в государственном управлении по возможности принимались путем достижения консенсуса.

Заметно пристальное внимание общественности к созданию необходимых условий для того, чтобы правительственная реформа приносила позитивные результаты.

Переход от «бюрократического» к «политическому» руководству, как часто отмечается в Японии, не может быть обеспечен лишь простой перестройкой структуры правительства, введением новых методов его работы. Еще на стадии принятия рамочного закона о правительственной реформе в средствах массовой информации подчеркивалось, что эффективность политического руководства будет зависеть в первую очередь от качества самих «политиков», их политического сознания и ответственности, способности к лидерству. А этого нельзя добиться без полного освобождения от трудноискоренимой в правящей Либерально-демократической партии практики назначения депутатов на руководящие посты в правительстве по соображениям внутрипартийного баланса между фракциями парламентариев, причем нередко с учетом их возраста, числа избраний в парламент и степени лояльности к лидеру фракции, часто вопреки их деловым качествам и уровню компетенции. Кроме того, значительная часть политиков, направляемых правящей партией из парламента для руководства правительственными ведомствами, принадлежит к так называемым «кланам», в которые они сплываются для лоббирования тех или иных корпоративных интересов (разумеется, не без корыстной надежды на компенсацию собственных усилий, особенно во время парламентских выборов). А это означает, что таким политикам стать выше ведомственных и корпоративных интересов будет чрезвычайно трудно. Непременной предпосылкой успешного политического руководства является, с одной стороны, готовность политиков отвечать за результаты своей деятельности, а с другой — «строгий народный контроль» и жесткая оценка избирателями на парламентских выборах.

Очевидно, что политическое руководство предполагает преодолеть распространенное в Японии тесное сращивание политиков с бюрократией, порождающей зависимость политиков от бюрократии, о чем много говорят, особенно в правящих кругах, и установить справедливые, честные, открытые и корректные отношения между теми и другими. Ведь не случайно прежние экономические успехи послевоенной Японии часто объясняют четкой, высокопрофессиональной и настойчивой работой правительственного аппарата, бюрократии в хорошем понимании этого слова. «Политическое руководство, — отмечается в редакционной статье газеты «Нихон кэйдзай», — это не возвышение политиков над чиновниками и не вмешательство правящей партии в деятельность кабинета министров... Политического руководства не будет, когда правящая партия цепляется за каждую фразу курса премьер-министра и его кабинета. Требуется и изменение сознания политиков, входящих в правящие партии»⁸¹.

Что касается реорганизации министерств и управлений, то она была воспринята в стране без существенных возражений, но и без заметного энтузиазма. В отношении перспектив работы некоторых крупных объединенных министерств, пожалуй, преобладают пессимистические оценки. Высказываются опасения, что слияние целого ряда прежде самостоятельных административных органов, как это имеет место, например, в Министерстве государственной территории и транспорта, не сможет помочь преодолению пороков ведомственного, «вертикального» управления, напротив, послужит их закреплению. Руководство громадным министерством просто не сможет обеспечить надлежащий контроль и координацию действий многочисленных бюро, курирующих множество направлений. Вместе с тем существует мнение о возможности некоторой дальнейшей «разгрузки» вновь созданных министерств, а, следовательно, улучшения качества и согласованности работы их звеньев, за счет сокращения численности подведомственных учреждений, приватизации общественных предприятий. Однако сама идея передачи в частные руки нынешних общественных предприятий, создававшихся по инициативе правительства и с участием государственного капитала для решения разнообразных актуальных задач, имеет немало противников как среди правительственных чиновников, так и в политических партиях, включая правящую либерально-демократическую.

Позитивно восприняты нововведения, направленные на усиление координации работы всех правительственных учреждений и на внедрение всеохватывающей системы оценок административной деятельности. Однако отмечается незавершенность формирования оценочного механизма: неразработанность методики, стандартов оценок эффективности различных политических решений, отсутствие пока цельного представления, каким образом конкретно будет решаться проблема исправления выявленных ошибочных решений.

Большие надежды возлагаются на меры по снятию покрыва с процесса принятия политических решений и открытию правительственной информации (конкретные шаги в этом направлении рассматриваются в гл. VII). Считается, что это будет способствовать повышению ответственности политиков и чиновников, активизации гражданского контроля в сфере государственного управления, хотя для этого потребуются еще многие годы.

Послужит ли правительственная реформа преодолению немалых экономических трудностей, с которыми Япония столкнулась на нынешнем этапе ее развития? По замыслу разработчиков реформы ее результатом должно стать создание системы государственного управления, «отвечающей формированию свободного и справедливого общества». Ожидается, что государственное управление по новой схеме будет «комплексным и стратегическим», «мобильным», «прозрачным», «простым и эффективным» и поможет «выживанию» Японии в XXI в.

Глава V.

СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ

Обращая внимание преимущественно на перемены в процессе реформирования, рассмотрим нынешнюю организацию, обязанности и подведомственные дела каждого из государственных административных органов в том порядке, который официально применяется в Японии⁸².

Названия министерств и управлений в данной работе не всегда тождественны их англоязычным аналогам, рекомендованным японскими властями для использования за рубежом. Это сделано в первую очередь по той причине, что английский вариант названия во многих случаях не отражает лаконичности наименования ведомств на японском языке, громоздок и не удобен для практического использования. В данной работе применительно к большинству ведомств предлагаются русские варианты названий, максимально близкие к японским по их содержанию и удобные с точки зрения краткости и отражения традиционных японских понятий. Управление по делам кредитно-финансовых учреждений именуется по реальному содержанию функций этого ведомства.

Административными органами государства в Японии считаются канцелярия кабинета, министерства, комитеты и управления. При реорганизации ставилась задача сделать их внутренними подразделениями ответственными главным образом за функции планирования и подготовки проектов решений. Реформа должна была привести к тому, чтобы каждое из ведомств смогло комплексно исполнять возложенные на него обязанности и функции и одновременно быть организационно мобильным, готовым к внутреннему перераспределению дел в зависимости от меняющейся обстановки. Предполагалось, что в принципе в одном административном органе следует быть не более 10 бюро — вышших, наравне с секретариатами министров, подразделений.

Комитеты и управления, учреждаемые в качестве внешних органов, главным образом предназначены, за некоторыми исключениями (если

их главами являются государственные министры или на них особо возлагаются функции планирования и подготовки решений), для проведения в жизнь намеченной политики.

Для управления, осуществляющего исполнительные функции, подведомственные дела устанавливаются законом, а глава канцелярии кабинета или министерства, к которому оно относится, определяет нормы исполнения порученных дел и другие необходимые правила, ставит цели, оценивает их достижения и публикует их результаты.

Канцелярия кабинета создана в качестве органа, играющего роль «форума интеллектуалов», помогающих премьер-министру проявить полное лидерство, и одновременно являющегося важным звеном в усилении общей работы правительства. В его структуру, помимо внутренних подразделений, входят на правах внешних органов Управление императорского двора, Государственный комитет общественной безопасности, Управление национальной обороны и Управление по делам кредитно-финансовых учреждений (*Приложение 2, схема 3*).

Главой канцелярии кабинета является непосредственно премьер-министр, он же — «главный министр» в отношении внешних органов канцелярии. Общее руководство работой канцелярии кабинета, за исключением Государственного комитета общественной безопасности и Управления национальной обороны, осуществляет генеральный секретарь кабинета, что обеспечивает органичное взаимодействие с секретариатом кабинета, который он возглавляет. Важное место в руководстве деятельностью канцелярии кабинета отведено министрам по особым поручениям, ответственным за координацию работы правительства на ряде его принципиальных направлений.

Собственно канцелярия кабинета (без внешних органов) учреждалась исходя из определенных Основным законом о реформе министерств и управлений следующих обязанностей и подведомственных дел:

- планирование, подготовка решений и общая координация по экономической и финансовой политике, комплексной научно-технической политике, борьбе со стихийными бедствиями, обеспечению равноправия полов, а также по делам других министерств, если они требуют комплексного подхода, выходящего за возможности этих ведомств; дела, касающиеся императорского двора, и прочие, относящиеся непосредственно к премьер-министру;

- политика по вопросам Окинавы;
- политика по «северным территориям»;
- политика, касающаяся потребителей, ценообразования, а также гражданских организаций; общее руководство деятельностью министерств и управлений в отношении потребителей;
- общая координация политики оздоровления и воспитания молодежи.

Соответственно обязанностям и подведомственным делам внесены крупные изменения во внутреннюю организацию канцелярии кабинета. Сюда направлены дополнительные кадры, в том числе из частного сектора, способные к осуществлению работы по планированию, подготовке решений и координации по важным делам государственного управления.

Главной новацией, безусловно, следует рассматривать учреждение четырех советов по важным направлениям государственной политики.

Консультативный совет по экономической и финансовой политике формируется во главе с премьер-министром в составе до 10 членов, в том числе не менее 4 из числа ученых и специалистов-практиков. Функции совета состоят в изучении, обсуждении и представлении кабинету министров мнения по проблемам управления экономикой и финансами, формирования государственного бюджета, другим важным вопросам экономической и финансовой политики (национальные планы комплексного развития и т.п.).

Совет по комплексной научно-технической политике также возглавляет премьер-министр. В него входит до 14 членов, в том числе не менее половины — ученых и специалистов-практиков. Для 4 членов участие в совете — постоянная работа. Совет изучает, обсуждает и представляет кабинету министров мнение по принципиальным вопросам комплексного и планового проведения политики научно-технического развития, включая бюджетные ассигнования, распределение кадровых и других ресурсов в этих целях, а также оценку важных для государства исследований и разработок.

Центральный совет по стихийным бедствиям, исходя из уроков сильного землетрясения 1995 г., формируется во главе с премьер-министром. В его составе до 25 членов, в том числе представители общественных организаций, ученые и специалисты-практики. На совет возложены задачи составления и продвижения в жизнь основных планов борьбы со стихий-

ными бедствиями, включая чрезвычайные планы, изучение, обсуждение и представление мнения по другим важным вопросам в этой сфере.

Отражением больших подвижек в жизни японского общества, и прежде всего возрастающей в нем роли женщин, является учреждение Совета содействия равноправию полов. Его возглавляет генеральный секретарь кабинета. Из 24 членов совета, в который входят также многие министры, не менее половины составляют эксперты по этой проблеме, причем мужчин — не более 40%. Совет изучает, обсуждает и формирует свое принципиальное мнение по проблеме достижения равноправия и совместного участия мужчин и женщин в жизни общества, а также контролирует ход реализации и реальное воплощение намеченной политики.

В секретариате канцелярии кабинета дополнительно введена должность ответственного за политическую оценку деятельности внутренних подразделений. В качестве самостоятельных единиц структуры канцелярии кабинета учреждены 7 должностей политических координаторов в ранге начальников бюро, ответственных за вопросы экономической и финансовой политики, науки и техники, предупреждения стихийных бедствий, политики в отношении Окинавы, здорового воспитания молодежи. Некоторые из них по совместительству руководят секретариатами вышеуказанных советов. Под руководством политических координаторов работает 36 советников. Особенность этой группы — возможность свободно формировать команды для разработки проектов по любым актуальным проблемам.

Вновь создано внутреннее подразделение (бюро), ответственное за политику в отношении префектуры Окинава, где размещаются главные американские базы на японской территории.

Прежний офис содействия равноправию полов преобразован в одноименное бюро. Сохранены наградное бюро и бюро народной жизни, которое ведает вопросами защиты интересов потребителей, содействия развитию гражданских движений, планирования экономической политики в области, касающейся стабилизации цен и повышения уровня народной жизни.

Специальные органы канцелярии кабинета дополнены Советом по борьбе с финансовыми кризисами, формируемым во главе с премьер-министром.

Таким образом, нынешняя внутренняя организация канцелярии кабинета представлена ее секретариатом, группой политических координаторов и 4 бюро: наградным, народной жизни, содействия равноправию полов, развития Окинавы, 4 вышеуказанными советами по важным направлениям политики и 6 специальными органами — Штабом политики по северным территориям, Советом по борьбе с финансовыми кризисами, Советом по проблемам стареющего общества, Центральным советом по безопасности на транспорте, Советом по защите потребителей, Штабом мирного международного сотрудничества.

В канцелярию кабинета переданы научно-исследовательские учреждения упраздненного Управления экономического планирования. В основном на их базе создан объединенный НИИ экономики и общества (т.е. добавлена социальная тематика). Из прежних учреждений канцелярии кабинета сохранен Дом приема гостей, а Государственному архиву и Организации управления трудом рабочих на американских военных базах придан статус самостоятельных административных юридических лиц. На месте, в префектуре Окинава, функционирует подчиненный канцелярии кабинета исполнительный Комитет по делам Окинавы.

К числу совещательных органов канцелярии кабинета отнесены комитеты по атомной энергии и по безопасности атомной энергии. Создан новый комитет по оценке деятельности самостоятельных административных юридических лиц. Сохранены комиссии по вопросам народной жизни, содействия частной финансовой инициативе, изучению системы местного самоуправления, выборов и налогообложения, установлению границ одномандатных округов, обеспечению открытости правительственной информации.

Число внешних органов канцелярии резко сокращено. Из прежних, относившихся к канцелярии премьер-министра комитетов и управлений, в канцелярии кабинета сохранены только Государственный комитет общественной безопасности, Управление императорского двора, Управление национальной обороны. К ним добавилось новое Управление по делам кредитно-финансовых учреждений.

Управление императорского двора функционирует как «самостоятельная организация, не имеющая аналога», отвечающая за обслуживание императора и императорской семьи, вопросы отношений между императором и правительством. Его структура и функции сохранились.

Статус **Управления национальной обороны (УНО)** первоначально предполагалось поднять до министерства, однако разногласия по этому вопросу внутри правящей коалиции привели к отказу от такого преобразования.

Управление национальной обороны возглавляет член кабинета, государственный министр. В его состав входят секретариат начальника управления, четыре бюро (обороны, оперативное, личного состава и обучения, интендантское), штабы трех видов сил самообороны (сухопутных войск, военно-морских сил, военно-воздушных сил), объединенный комитет начальников штабов, штаб технических исследований. Управление имеет академию обороны, военно-медицинскую академию, институт оборонных исследований. В качестве внешнего органа ему подведомственно Управление оборонных сооружений (*Приложение 2, схема 4*).

Интендантское бюро создано путем объединения двух прежних бюро — интендантского (формирование бюджета и пр.) и бюро вооружения (планирование поставок вооружения). В интендантском бюро учрежден департамент ценовых расчетов, взявший на себя часть функций упраздненного центра организации поставок. Одновременно в качестве особого органа образован центр заключения контрактов. Тем самым появилась возможность обеспечить единство всего цикла поставок на нужды обороны, установить ответственность на всех его этапах, сделать его более транспарентным.

При УНО функционируют три совещательных органа: комиссия по кадровым вопросам (на базе двух прежних), комиссия по поставкам силам самообороны (новая, создана в связи с выявлением злоупотреблений в этой сфере), комиссия по обследованию морального состояния личного состава сил самообороны.

Помимо работы по укреплению оборонительных возможностей страны, в УНО большое внимание уделяется участию войск в борьбе со стихийными бедствиями. В Японии пересматривается законодательство о силах самообороны в направлении обеспечения оперативного реагирования последних в разных видах чрезвычайной обстановки, включая направление за рубеж для поддержки США, союзника Японии, и для участия в миротворческой деятельности ООН. В этой же связи вновь обсуждается идея образования вместо управления министерства обороны с более широкими полномочиями.

Полицейские функции в Японии осуществляются под наблюдением **Государственного комитета общественной безопасности**, что должно обеспечивать политический нейтралитет в управлении полицией, предупреждать произвол в ее деятельности по поддержанию общественного порядка, способствовать защите прав и свобод человека. Комитет формируется в составе председателя — государственного министра и 5 членов, назначаемых премьер-министром с согласия обеих палат парламента. Под его общим руководством и контролем работает Главное полицейское управление.

В процессе подготовки правительственной реформы выдвигалось предложение полицейские функции дополнить делами морской охраны и контроля за предотвращением распространения наркотиков. Однако, в конечном счете, структура комитета и главного полицейского управления сохранилась без изменений (*Приложение 2, схема 5*).

Главное полицейское управление, функционирующее под контролем комитета, является полицейским органом государства и ведает:

- делами, относящимися к планированию и подготовке проектов решений по полицейской системе страны;
- делами, имеющими общегосударственный характер и необходимыми для осуществления в национальном масштабе;
- делами, касающимися регулирования и координации деятельности столичной и префектурной полиции.

В состав Главного полицейского управления входит секретариат его начальника и 5 бюро — обеспечения безопасности жизни, уголовного розыска, дорожного движения, охранное, информации и связи. В секретариате имеется международный департамент, а в бюро уголовного розыска — департамент борьбы с организованной преступностью. Главное управление располагает также полицейской академией, готовящей командный состав, и НИИ полиции, занимающийся проблемами совершенствования полицейской деятельности. При управлении учрежден штаб полиции императорского двора, ответственный за охрану императора и императорской семьи. 7 территориальных полицейских бюро, 2 департамента полицейской связи занимаются координацией работы в каждой префектуре и обеспечивают постоянную связь между национальной и префектурной полицией.

Учреждению **Управления по делам кредитно-финансовых учреждений** предшествовало выявление фактов коррупции высших чиновни-

ков Министерства финансов и просчетов этого ведомства, приведших к банкротствам многих кредитно-финансовых учреждений и расстройству системы кредитования. В такой обстановке в 1998 г. было создано независимое от Министерства финансов Управление финансового надзора, которое несколько позже стало функционировать при Комитете финансового оздоровления. С июля 2000 г. до общей реформы правительственной структуры Управление финансового надзора было реорганизовано в Управление по делам кредитно-финансовых учреждений.

С января 2001 г. одновременно с ликвидацией Комитета финансового оздоровления Управление по делам кредитно-финансовых учреждений становится внешним органом канцелярии кабинета, подведомственным одному из министров по особым поручениям. Оно сформировано согласно Основному закону о реформе министерств и управлений для решения задач планирования и подготовки решений по внутреннему денежному обращению (в сотрудничестве с Министерством финансов), повышения рыночной самостоятельности и дисциплины в системе кредитования при сведении к минимуму административного вмешательства в дела его субъектов. К управлению отнесены функции контроля за частными кредитно-финансовыми учреждениями, которые ранее исполнялись Управлением финансового надзора и другими министерствами.

Управление по делам кредитно-финансовых учреждений образовано в составе бюро общих дел и планирования, ревизионного бюро и контрольного бюро (*Приложение 2, схема б*).

Среди 10 министерств в реорганизованной структуре правительства особое, главное, место отведено **Министерству общих дел**, которое, помимо исполнения дел на каком-то специальном направлении, наделено функциями, касающимися деятельности всех административных органов.

Формирование министерства осуществлялось, исходя из установок передачи ему следующих общих дел:

- функции помогающего премьер-министру центрального органа управления кадрами (планирование, подготовка решений и координация работы по вопросам кадров во всем правительстве в соответствии с принципиальным курсом, определяемым в секретариате кабинета);
- оценка политики всех административных органов в сотрудничестве с соответствующими подразделениями канцелярии кабинета министров;

▪ координация и обобщение всей статистической работы (по возможности поручая часть ее частному сектору).

Подведомственным Министерству общих дел внешним органом стал Комитет по справедливым и честным сделкам с задачей расширить его возможности для ведения расследований, касающихся нарушений антимонопольного законодательства. Кроме того, из канцелярии премьер-министра министерству в качестве внешнего органа передан Комитет по урегулированию экологических конфликтов. При министерстве теперь должен функционировать и японский научный совет.

На министерство возложены административные функции государства в отношении местного самоуправления. Одновременно с требованием добиваться повышения роли и самостоятельности местного самоуправления перед министерством поставлена задача сокращения вмешательства в местные дела со стороны всех других органов правительства. К нему относится также работа по урегулированию конфликтов, возникающих между правительственными ведомствами и органами местного самоуправления.

Функции пожарной охраны, относившиеся прежде к Министерству по делам местного самоуправления, предписывалось ограничить главным образом планированием, подготовкой проектов решений и исполнением других функций, необходимых с национальных позиций, в широком территориальном масштабе.

От бывшего Министерства связи Министерству общих дел передана политика в сфере электрической связи и вещания с прежним разделением подведомственных дел, которое существовало в отношениях с Министерством внешней торговли и промышленности. Для исполнения функций, касающихся почтовых предприятий (собственно почты, почтовых сбережений, простого страхования), которые также были в ведении Министерства связи, предусматривалось учредить всего одно бюро с обязанностями планирования и подготовки проектов решений, а Управление почтовых дел сохранить лишь временно с последующим преобразованием в государственную корпорацию.

Таким образом, Министерство общих дел было сформировано как административный орган с весьма многоплановыми обязанностями и подведомственными делами.

Министерство состоит из секретариата министра, 10 бюро (кадров и пенсий, административного контроля, оценки политики админист-

ративных органов, по делам местного самоуправления, налогов местного самоуправления, информационно-коммуникационной политики, общей инфраструктуры связи, планирования политики и контроля почтовых дел, статистики), а также группы координаторов. В качестве внешних органов к нему относятся Комитет по честным и справедливым сделкам, Комитет по урегулированию экологических конфликтов и Управление пожарной охраны. Временно в министерство входило также Управление почтовых дел, преобразованное в 2003г. в Японскую общественную корпорацию почтовых дел. Кроме того, к Министерству общих дел относятся Центральная комиссия по контролю за выборами и Японский научный совет (*Приложение 2, схема 7*).

На момент образования министерства общая численность его служащих, включая почтовых работников по всей стране, превышала 300 тыс. человек, т.е. была близка к 40% всех государственных служащих.

Своеобразие и важность Министерства общих дел определяются не только распространением его функций на деятельность прочих административных органов, но и тем, что оно ведает делами более 3 тыс. органов местного самоуправления и распределяет местный передаваемый налог на сумму примерно 20 трлн. иен. Через него проходили, минуя контроль Министерства финансов, громадные средства от почтовых сбережений и страхования, составлявшие более 300 трлн. иен.

Министерство общих дел создавалось на базе многих прежних административных органов, а также относящихся к основным видам работы государства подведомственных систем (административная организация, система общественных служащих, организация финансовой политики местного самоуправления, организация выборов, противопожарная служба, информация и связь, почтовые предприятия), т.е. систем, поддерживающих экономическую и социальную деятельность правительства.

4 бюро образованы из подразделений Управления общих дел и координации, а также канцелярии премьер-министра. Это бюро кадров и пенсий, отвечающее за кадровые вопросы государственных служащих; бюро административного контроля (контроль структуры и штатов, продвижение административной реформы, осуществление концепции «электронного правительства» и т.д.); бюро оценки политики административных органов (вопросы разработки и внедрения методов

этой оценки, обеспечения ее объективности и результативности); бюро статистики.

Всем комплексом дел местного самоуправления, включая финансовые, занимаются 3 прежних бюро: по административным делам местного самоуправления, финансов местного самоуправления, местных налогов. К первому из этих бюро, как и ранее, отнесены функции, касающиеся выборной системы на всех ее уровнях.

3 бюро (информационно-коммуникационной политики, управления вещанием, планирования и контроля почтовых дел) созданы вместо 6 бюро прежнего Министерства связи.

В дополнение к секретариату министра, ведающему многими общими вопросами, учреждены должности политических координаторов.

Министерство имеет Высшую школу самоуправления, Институт повышения квалификации работников информационно-коммуникационной сферы и НИИ почтовой службы. На статус самостоятельных административных юридических лиц переведены объединенный НИИ связи и статистический центр.

Управление почтовых дел, под непосредственным руководством которого работали более 24 тыс. почтовых отделений по всей стране, в 2003 г. преобразовано в Японскую общественную корпорацию почтовых дел. Проблема приватизации почтовых дел не закрыта и обсуждается до сих пор. Горячим сторонником передачи к 2007 г. этой сферы деятельности частному сектору является премьер-министр Дз. Коидзуми. Частичные, довольно ограниченные меры в этом направлении уже принимаются.

Министерство юстиции подверглось некоторой реорганизации в соответствии с установками Основного закона о реформе министерств и управлений. Среди них на первом месте стояли задачи дополнить и усилить политику защиты прав человека, а также в сотрудничестве с другими заинтересованными органами усовершенствовать систему судопроизводства в целом, и в частности работу суда, касающуюся административных дел. Позже министерству пришлось взять на себя также задачи по осуществлению широкой судебной реформы⁸³. К Управлению расследований по делам общественной безопасности, являющемуся внешним органом министерства, предъявлено требование сократить персонал, но одновременно активизировать деятельность

работников за рубежом, сбор и анализ информации по внутренней и международной обстановке для кабинета министров, а также повысить результативность работы по предупреждению подрывной деятельности.

На Министерство юстиции по закону о его учреждении возложены обязанности по совершенствованию системы основных законов, поддержанию законного порядка, защите прав народа, обеспечению единообразного и надлежащего судопроизводства, справедливому контролю за въездом и выездом. Оно сформировано практически в прежнем составе: секретариат министра, бюро гражданских дел, бюро уголовных дел, пенитенциарное бюро, бюро судебной защиты, бюро защиты прав человека, иммиграционное бюро (ликвидировано одно бюро). В качестве специального органа к министерству относится Управление прокуратуры (генеральная прокуратура), а на правах внешних органов — Комитет контроля за экзаменами на право занятия юридических должностей, жюри общественной безопасности, Управление расследований по делам общественной безопасности (*Приложение 2, схема 8*).

В подчинении министерства имеются комплексный НИИ права, институт повышения квалификации работников исправительных учреждений, тюрьмы, места предварительного заключения и исправительные школы для малолетних преступников, женские воспитательные дома, приемники для иммигрантов. На местах функционируют филиалы министерства: пенитенциарные округа, региональные юридические бюро, бюро иммиграционного контроля, центры защитного надзора, районные комиссии реабилитационной защиты.

Функции упраздненного бюро судопроизводства переданы в секретариат министра и исполняются 4 секциями, ведающими планированием судебной политики, судопроизводством по гражданским, административным и налоговым искам. В секретариате, кроме того, учреждена должность координатора по вопросам судопроизводства. Как и прежде, в секретариате имеются секции, отвечающие за кадровые и финансовые дела, функционирует департамент судебной и правовой системы.

В бюро гражданских дел ликвидирована одна секция, учреждена новая должность уполномоченного по гражданскому праву, под руководством которого работает группа советников, изучающих соответ-

ствие гражданского права социально-экономическим переменам в обществе. Бюро уголовных дел организационно осталось без изменений, но в нем также создана команда для работы над уголовным кодексом. В пенитенциарном бюро несколько перераспределены функции, за счет чего ликвидирована одна секция. В бюро судебной защиты также сокращена одна секция. В бюро защиты прав человека прежняя секция обследований переименована в секцию расследований и вспомоществования, к функциям обследования и сбора информации о нарушении прав человека добавлены консультации и оказание первичной поддержки пострадавшим. На одну секцию сокращены иммиграционное бюро и Управление расследований по делам общественной безопасности каждое.

Вместо прежних девяти совещательных органов функционирует 6. Учрежден Комитет оценки деятельности министерства с включением в него представителей профсоюзов, организаций потребителей, ученых и специалистов-практиков.

Министерство ведет работу по продвижению дерегулирования (пересмотр законов с целью оживления рынка старых жилищ, пересмотр квалификационных требований для устранения монополии на юридические профессии и т.д.), в интересах децентрализации осуществляет юридическое обоснование поручения государственных дел органам местного самоуправления. Актуальными задачами для министерства становятся продвижение судебной реформы, законодательное обеспечение реформы экономической системы, развитие системы защиты прав человека и оказания помощи пострадавшим от нарушений, применение недавно пересмотренного закона о несовершеннолетних.

В 2003 г. принят закон об учреждении нового Комитета по правам человека в качестве внешнего органа Министерства юстиции.

Министерство иностранных дел, согласно закону о его учреждении, призвано «вносить вклад в сохранение мира и безопасности международного общества, самостоятельной и активной работой добиваться создания благоприятных международных условий, поддерживать гармоничные внешние отношения с целью продвижения интересов государства и народа Японии на международной арене».

Формирование министерства осуществлено на базе его прежней организационной структуры, без принципиального изменения, но с учетом предписаний Основного закона о реформе министерств и уп-

равлений. К МИД в первую очередь предъявлены требования дополнить и усилить функции разработки комплексной внешней политики, расширить работу по сбору, анализу и докладу информации, самостоятельно участвовать в подготовке различных международных соглашений. Большое внимание уделено четкому определению места министерства в правительственной помощи развитию и руководстве исполняющими ее органами. В частности, МИД должен стать центром координации комплексного курса и планов правительственной помощи развитию, планирования и подготовки планов технического сотрудничества, поддерживать тесные отношения с Министерством финансов и другими заинтересованными органами, занимающимися этой работой. Четкое разделение ролей и сотрудничество с другими ведомствами ожидается от МИД в вопросах зарубежной экономической политики и культурного обмена. Поставлена задача наладить тесное сотрудничество с ведомствами, имеющими отношение к внешней и оборонной политике, по вопросам обеспечения безопасности.

Как и раньше, в структуре министерства функционируют секретариат министра, 10 бюро (общей внешней политики, Азии и Океании, Северной Америки, Центральной и Южной Америки, Европейское, Среднего Востока и Африки, экономическое, экономического сотрудничества, договорное, международной информации), а также зарубежные представительства. Министерство имеет институт повышения квалификации дипломатических работников (*Приложение 2, схема 9*).

Секретариат министра ведает бюджетом, структурой и штатом, осуществляет общую координацию деятельности министерства. К нему относятся также департамент культурных связей и департамент консульских дел и миграции.

Бюро общей внешней политики занимается планированием и подготовкой решений по общим, принципиальным вопросам внешней политики, а также делами, касающимися ООН, международного аспекта контроля вооружений и разоружения, атомной энергии, науки и т.п. В бюро входит департамент социального сотрудничества, к которому относятся административные и финансовые дела ООН, вопросы защиты прав человека, гуманитарные проблемы, планетарная экология и т.д.

5 региональных бюро ведают отношениями с зарубежными странами. Их структурный состав несколько пересмотрен с позиций усиле-

ния региональной политики. 4 функциональных бюро (экономическое, экономического сотрудничества, договорное, международной информации) определяют политику в экономических отношениях, координируют экономическое сотрудничество, занимаются правовым обеспечением внешних отношений, сбором и анализом международной информации.

Вскоре после проведения правительственной реформы МИД подвергся резкой общественной критике в связи с выявлением фактов корыстного использования средств, выделяемых на работу в зарубежных странах, а также конфликтами в отношениях с депутатами парламента. В стране заговорили о необходимости дополнительных преобразований. Обсуждаются, в частности, возможности образования единого органа, через который следует осуществлять правительственную помощь развитию; укрепления консульской службы, включая учреждение консульского бюро; дальнейшего расширения функций международной информации. Высказывается также мнение о придании статуса бюро департаменту социального сотрудничества⁸⁴.

Министерство финансов реорганизовано на базе прежнего, в котором в 2000 г. в связи с образованием Управления по делам кредитно-финансовых учреждений уже было ликвидировано бюро планирования денежного обращения. По этой причине нововведения затронули главным образом функции, и в меньшей степени, — организационную структуру министерства. Эта перестройка осуществлялась в соответствии со следующими предписаниями Основного закона о реформе министерств и управлений:

- продвигать бюджетную реформу;
- основательно реформировать систему финансовых инвестиций, добиваться непрерывного возвращения кредитов, руководствоваться главным образом рыночными принципами, совершенствовать способы инвестирования;
- учредить в министерстве подразделения, отвечающие за дела международного денежного обращения и валютного контроля, подготовить заключение о их форме с учетом роли Банка Японии; упрощать систему налогообложения, продолжить изучение возможности унификации сбора государственных и местных налогов;
- обеспечить тесное сотрудничество таможи с миграционными органами и органами медицинского досмотра и карантин;

- в соответствии с реформой системы финансовых инвестиций и сокращением объема контроля за государственным имуществом пересмотреть внутреннюю организацию бюро, отвечающих за эту работу;
- установить рамки работы по планированию и подготовке проектов по вопросам урегулирования финансовых банкротств и кризисного контроля, свести к необходимому минимуму занятых в ней сотрудников (в связи с созданием Управления по делам кредитно-финансовых учреждений).

Министерству финансов подведомственны дела, касающиеся финансовой политики, системы налогообложения, денег и иностранной валюты. От него требуется путем единообразного осуществления этих дел с позиций интересов народа — налогоплательщика обеспечить эффективный комплексный контроль и управление государственными финансами в целях развития жизнеспособной экономики и построения безопасного и богатого общества.

В структуру министерства входят секретариат министра, 5 бюро (бюджетное, налоговое, тарифов и пошлин, финансовое, международное), а в качестве внешнего органа — Управление государственных налогов. Монетный и печатный дворы, функционировавшие при министерстве в качестве специальных органов, в 2003 г. получили статус самостоятельных административных юридических лиц. Министерство имеет такие учреждения, как комплексный НИИ финансов, расчетный центр, центр повышения квалификации, центральная лаборатория таможенного досмотра. На местах действуют девять региональных финансовых бюро и 9 таможен. Своими региональными бюро располагает также Управление государственных налогов (*Приложение 2, схема 10*).

Секретариат министра, помимо общей координации работы министерства, ведает теперь комплексной политикой и кризисным контролем в сфере денежного обращения, ранее относившимися к упраздненному бюро планирования денежного обращения.

Бюджетное бюро всегда считалось центральным в деятельности министерства. Оно по-прежнему исполняет функции определения финансовой политики, формирования бюджета и контроля за его исполнением. Однако теперь в формировании бюджета решающее слово принадлежит консультативному совету по экономической и финансовой политике канцелярии кабинета, где и определяются его основные контуры. Важной и трудной задачей бюро становится проведение бюджет-

ной реформы с целью ликвидации чрезмерной зависимости от государственных займов.

Налоговое бюро отвечает за общую налоговую политику. К бюро тарифов и пошлин относятся таможенная политика и управление таможенными. Сфера деятельности финансового бюро — государственная казна, деньги, финансовые инвестиции, политика, касающаяся государственного имущества. Международное бюро занимается мониторингом денежного рынка, участвует в делах международных организаций в целях стабилизации валютного курса и установления порядка международной торговли, а также в региональном сотрудничестве, добивается интернационализации иены и т.д.

Министерство считает важным сделать свою деятельность открытой для «народа и рынка», в том числе публиковать материалы по оценке этой деятельности. Для предоставления более качественных услуг и повышения эффективности работы министерство в рамках идеи «электронного правительства» осуществляет комплексную плановую работу по компьютеризации процедур налогообложения и таможенных сборов.

В Японии широко обсуждается вопрос о реальной роли в нынешней правительственной структуре Министерства финансов, которое ранее считалось самым могущественным в бюрократической иерархии. Высказывается мнение о том, что вследствие создания в канцелярии кабинета консультативного совета по экономической и финансовой политике и передачи одному из министров по особым поручениям ответственности за экономическую и финансовую политику в целом возможности министерства значительно сократились, произошел переход от «бюрократического руководства к политическому». Но одновременно отмечается, что нередко, например, в случае формирования дополнительных бюджетов, консультативный совет вынужден идти на уступки, прислушиваться к мнению министерства. Иначе говоря, основы финансовой политики по-прежнему определяются с участием министерства, но при конкуренции с другими правительственными органами, в которых вырабатывается общая экономическая и финансовая политика.

Министерство просвещения и науки учреждено в соответствии со следующими установками Основного закона о реформе министерств и управлений:

- с целью обновления системы образования осуществить ее реформу, включая реформу начальной и средней школы, организации и управления государственных университетов и других высших учебных заведений; проводить политику пожизненного образования;

- усилить комплексный, активный и плановый подход к научно-технической политике, разрабатывать и добиваться реализации конкретного плана научно-исследовательских работ, опираясь на принципиальный курс, определенный Советом комплексной научно-технической политики канцелярии кабинета; осуществлять координацию между министерствами на основе этого плана;

- перенести в ведение министерства ту часть крупномасштабных технических проектов, которая касается научных и научно-технических исследований (внедрение в производство и их реализация относится к ведению Министерства экономики и промышленности); в ведение министерства передать также научные и научно-технические исследования в сфере атомной энергии;

- расширить функции культурной политики, поднять роль управления культуры, сделать более тесным сотрудничество с Министерством иностранных дел в вопросах международного культурного обмена;

- обеспечить в сотрудничестве с Министерством благосостояния и труда комплексный характер дошкольных детских учреждений и организацию их управлением;

- передать министерству дела, касающиеся политики здоровья и воспитания молодежи (включая спорт), за исключением их комплексной координации, относящейся к ведению канцелярии кабинета.

Согласно закону об учреждении министерства, на него возложены обязанности комплексного развития образования, науки, техники, культуры и искусства, спорта.

Министерство сформировано путем слияния прежних Министерства просвещения и Управления по науке и технике канцелярии премьер-министра в составе секретариата министра, 7 (вместо 11) бюро (политики непрерывного образования, начального и среднего школьного образования, высшего образования, научно-технической политики, поощрения исследований, научных исследований и разработок, спорта и молодежи), а также Управления культуры в качестве внешнего органа. К министерству также относятся Японская академия наук, штаб

содействия исследованию землетрясений, Японский национальный комитет ЮНЕСКО (*Приложение 2, схема 11*).

В секретариате министра, помимо прежних подразделений, ведающих общими, кадровыми и финансовыми делами министерства, учреждены новые: секция политики (планирование, подготовка основных политических решений и оценка политических мероприятий) и международная секция (основы работы по международному обмену). Сюда же входит департамент сооружений просветительского назначения (школы и т.п.).

Бюро политики непрерывного образования, в дополнение к функциям прежнего одноименного бюро, определяет принципиальную политику в сфере образования и просвещения, в том числе касающуюся реформы образования, обслуживает работу центральной комиссии по образованию и занимается обследованием положения в области образования.

Бюро начального и среднего школьного образования создано путем объединения прежнего одноименного бюро с бюро поддержки образования. В нем учреждена новая должность советника по преподаванию информатики и производственному обучению.

Бюро высшего образования отвечает за развитие образования в университетах, высших специализированных школах, а также частных школах.

К ведению бюро научно-технической политики относятся принципиальные вопросы этой политики, выработка основ стимулирования развития новых технологий, подготовка исследователей и специалистов, оценка социального воздействия науки и техники, вопросы безопасности атомной энергии, международный научно-технический обмен. В нем учреждены новые должности уполномоченных по планированию и общей оценке в смежных направлениях науки и техники и по международным связям.

Бюро поощрения исследований отвечает за продвижение фундаментальных и технологических исследований, налаживание сотрудничества между производственными и научными кругами, оснащение информационной базы.

Бюро научных исследований и разработок ведает общей координацией и организацией исследований и разработок, главным образом по крупномасштабным проектам в сферах предупреждения катаклизмов,

сейсмологии, океанологии и экологии, освоения космоса и ядерной энергии.

Бюро спорта и молодежи, помимо задач развития спорта, исполнившихся прежде бюро физкультуры, будет решать проблемы здорового воспитания молодежи, относившиеся к бюро политики непрерывного образования. Здесь учреждены должности советников по здоровому воспитанию и по воспитанию силы и здоровья.

В министерстве введена специальная должность координатора международной деятельности, отвечающего за согласованность и эффективность всех внешних связей в области образования, науки и техники, культуры.

В Управлении культуры на секцию политики секретариата начальника управления возложена работа по определению основ политики культурного развития. Образованием департамента культурных ценностей с более широким кругом работы, чем у прежнего департамента защиты культурных ценностей, ведавшего музеями искусств и истории, повышено внимание к их общему сохранению и использованию.

Множество подчиненных министерству исследовательских и просветительских учреждений, за исключением государственных НИИ политики образования и НИИ научно-технической политики, с 2001 г. переведены на статус самостоятельных административных юридических лиц. В 2004 г. статус самостоятельных юридических лиц получают государственные учебные заведения, прежде всего университеты.

23 совещательных органа бывших Министерства просвещения и Управления по науке и технике реорганизованы в 8, в их числе учрежден новый Комитет оценки деятельности подведомственных юридических лиц.

Ожидается, что образование объединенного Министерства просвещения и науки откроет ряд новых возможностей, в том числе обеспечит согласованность научно-технического развития, включая гуманитарные науки, комплексность организации в государственных университетах и исследовательских учреждениях научных исследований (фундаментальных и прикладных), проведение реформы высших учебных заведений с целью активного использования их исследовательских ресурсов, повысит эффективность работы по подготовке научно-технических кадров.

Министерство благосостояния и труда образовано путем слияния Министерства здравоохранения и социального обеспечения с Министерством труда и реорганизации многих входящих в них подразделений.

Как указывалось в Основном законе о реформе министерств и управлений, образование этого министерства должно отвечать следующим задачам:

- осуществление реформы социального обеспечения, включая унификацию общественных пенсий и работы по сбору средств на государственное страхование здоровья, пенсий благосостояния, занятости и компенсации трудового травматизма;
- унифицированное, комплексное проведение политики в сфере труда и социального обеспечения;
- повышение роли местного самоуправления в обеспечении социального благосостояния, здоровья населения и занятости;
- выполнение министерством роли центра координации работы всех ведомств с целью комплексной реакции на такие социальные перемены, как малодетность семей и старение населения;
- обеспечение транспарентности, объективности и нейтральности в системах проверки безопасности медикаментов и лицензирования их производства;
- активизация возможностей частного сектора в расширении выбора по предоставлению услуг в сфере благосостояния;
- поощрение регулирования спроса и предложения на рынке труда путем смягчения регламентаций деятельности предприятий по трудоустройству;
- комплексное управление работой детских учреждений (яслей, детских садов и т.п.) в сотрудничестве с Министерством просвещения и науки;
- управление в сфере фармацевтики, общественной санитарии, санитарии продовольствия и т.п.

На министерство возложены обязанности повышения уровня социального благосостояния, социального обеспечения и здравоохранения, создания условий для труда, профессиональной стабильности, воспитания кадров, комплексного проведения работы по этим направлениям.

Вследствие реорганизации 2 прежних министерств сформирована новая структура Министерства благосостояния и труда в составе секре-

тариата министра, 11 бюро (медицинской политики, здравоохранения, фармацевтическое, трудовых стандартов, стабильной занятости, развития профессиональных способностей, равноправного найма, семьи и детства, социальной помощи, заботы о престарелых, страхования здоровья, пенсионное), а также Управления социального страхования и Центрального комитета по трудовым отношениям в качестве внешних органов. Министерство имеет сеть филиалов и учреждений на местах (*Приложение 2, схема 12*).

Секретариат обеспечивает комплексную координацию работы всего министерства и единство в ведении финансовых и кадровых дел, статистических обследований и международного сотрудничества.

3 бюро, относящиеся к сфере здравоохранения, образованы в результате реорганизации четырех, имевшихся в министерстве здравоохранения и социального обеспечения. Бюро медицинской политики главным образом унаследовало функции прежнего бюро политики здравоохранения, но в него входит также департамент государственных больниц. Бюро здравоохранения объединило функции прежних бюро охраны здоровья и медицинских услуг и бюро санитарии. Фармацевтическое бюро восприняло дела прежнего бюро безопасности медикаментов, но в нем дополнительно учрежден департамент безопасности пищевых продуктов.

В бюро трудовых стандартов в дополнение к прежним функциям охраны и улучшения условий труда, промышленной безопасности, гигиены труда, компенсации и страхования трудового травматизма из бюро трудовой политики Министерства труда переданы дела, касающиеся благосостояния рабочих (их имущества, кооперативов взаимопомощи, рабочих банков и т. п.), а из секретариата Министерства труда — вопросы трудового страхования. Здесь же учрежден новый департамент быта трудящихся.

Сохранены имевшиеся в Министерстве труда бюро профессиональной стабильности (занятости) и бюро развития профессиональных способностей, в них осуществлена внутренняя реорганизация.

Бюро равноправного найма, семьи и детства сформировано путем слияния прежних женского бюро Министерства труда с бюро семьи и детства Министерства здравоохранения и социального обеспечения.

Бюро социальной помощи дополнено департаментом здоровья и благосостояния инвалидов, относившимся ранее к бюро защиты и бла-

госостояния престарелых, которое теперь переименовано в бюро заботы о престарелых. Без существенных организационных изменений осталось бюро страхования здоровья и пенсионное бюро.

Новым элементом в структуре министерства стало введение двух новых должностей политических координаторов, призванных обеспечивать согласование готовящихся решений с общей политикой министерства и выполнять ряд других функций, в том числе касающихся оценки деятельности подразделений министерства, анализа экономики труда.

Резко сокращено, главным образом путем слияния, число совещательных органов: 35 комиссий, имевшихся у прежних 2 министерств, реорганизованы в 11. В 3 из них осуществляется обсуждение планов по важным вопросам (социального обеспечения, трудовой политики, научно-технических аспектов здравоохранения), а в остальных на основе законов и правительственных указов разрабатываются стандарты и нормы, рассматриваются апелляции, другие административные дела.

Проведена перестройка местных филиалов министерства в целях комплексного исполнения функций, относившихся ранее к 2 разным министерствам. Образованы 7 региональных бюро здравоохранения и бюро по труду в каждой из 47 префектур, в состав которых входят 343 участка контроля за соблюдением трудовых стандартов, 478 центров профессиональной стабильности и их местные отделения.

Министерство освобождается от многих подчиненных учреждений. Большинство из них, оставаясь подведомственными ему, получает статус самостоятельных административных юридических лиц. Таковыми становятся государственные больницы и поликлиники, центры здоровья, переподготовки кадров и исследований, входившие в Министерство здравоохранения и социального обеспечения, НИИ промышленной безопасности, комплексный НИИ промышленной медицины Министерства труда. Часть учреждений получили статус самостоятельных административных юридических лиц в 2001 г., государственные больницы и поликлиники обрели его в 2004 г.

В министерстве считают, что новая структура, возникшая вследствие слияния 2 предшественников, открывает возможность проводить единую политику в вопросах найма, пенсий, жизненных ценностей, комплексно решать задачи, рожденные тенденцией к малодетности семей, создавать опорные пункты для всесторонней поддержки инва-

лидов, в единстве осуществлять меры по охране здоровья и безопасности в течение всей жизни по месту проживания и на предприятиях, наладить планирующееся объединение работы по социальному и трудовому страхованию, повысить эффективность прочих подведомственных дел.

Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства реорганизовано в соответствии с Основным законом о реформе министерств и управлений, требовавшим, в частности:

- четко разделить роли между государством, органами местного самоуправления и производителями в деле стабильного обеспечения поставок и продовольствия;
- последовательно передавать органам местного самоуправления полномочия в вопросах производства, транспортировки и переработки сельскохозяйственной продукции, обустройства сел и горных районов;
- повысить внимание к интересам потребителей сельскохозяйственной продукции и потребителей сырья;
- добиваться улучшения структуры сельского хозяйства с целью достижения высокой производительности;
- принимать меры для свободного и эффективного ведения сельского хозяйства и одновременно изучать способы поворота к политике компенсации доходов производителей (фермеров);
- четко определить место министерства в различных функциях по сохранению земель, природной среды и ландшафта;
- реорганизовать подведомственные общественные предприятия;
- совместно с другими министерствами и в тесном сотрудничестве с ними проводить комплексную политику подъема села и горных районов.

В министерстве сформированы секретариат министра, 4 (вместо 5) бюро (комплексной продовольственной политики, производства, менеджмента, развития села), 3 внешних управления (продовольственное, лесного хозяйства, рыбного хозяйства). Секретариат министра дополнен подразделениями статистики и информации, входившими ранее в экономическое бюро (*Приложение 2, схема 13*).

Бюро комплексной продовольственной политики, учрежденное вместо прежнего бюро продовольственного обращения, получило от секретарита функции общего руководства сферой продовольствия, а от

упраздненного бюро земледелия и садоводства — дела, касающиеся регулирования производства риса.

Бюро производства создано путем объединения прежних бюро земледелия и садоводства и бюро животноводства, оно также приняло на себя некоторые функции бюро продовольственного обращения.

Бюро менеджмента унаследовало большинство функций экономического бюро, а также часть функций бюро улучшения структуры. Ему подведомственны дела, касающиеся хозяйствования субъектов производства.

Бюро развития села ведает широкой сферой дел, касающихся обустройства и улучшения условий жизни в селах, горных и т.п. местностях и относившихся ранее главным образом к функциям бюро улучшения структуры.

Продовольственное управление занимается вопросами спроса, предложения и стабилизации цен, импорта и экспорта риса и других зерновых культур. К ведению Управления лесного хозяйства относятся лесоводство, лесная промышленность, охрана лесов, государственные леса и горные поселки. К Управлению рыбного хозяйства относятся дела, касающиеся сохранения и контроля ресурсов морепродуктов, порядка в рыболовных зонах, оборудования рыболовецких портов и т.п. Внутренние департаменты и секции всех 3 управлений реорганизованы.

В 7 региональных бюро сельской политики, которые и ранее служили органом проведения на местах государственной политики по вопросам продовольствия, сельского хозяйства и сбора необходимой информации, усилены функции планирования и координации.

Крупной перестройке подверглись многочисленные опытные и исследовательские учреждения. Они выведены из состава министерства, укрупнены и преобразованы в подведомственные ему самостоятельные административные юридические лица. В результате вместо 49 учреждений стало 17: организация исследований сельскохозяйственной технологии, НИИ биоресурсов, комплексный НИИ рыбного хозяйства, комплексный НИИ лесоводства, комплексный НИИ продовольствия и ряд других опытных, исследовательских и учебных центров со статусом самостоятельных административных юридических лиц. В составе министерства сохранены комплексный НИИ сельского хозяйства, а также в качестве особого органа — совет по технологии сельского, лесного и рыбного хозяйства.

Проведено радикальное сокращение консультативных органов. 20 прежних комиссий реорганизованы, в том числе путем ликвидации, в 7 нынешних, среди которых на первом месте стоит комиссия по продовольственной, сельскохозяйственной и сельской политике.

Министерство экономики и промышленности учреждено путем реорганизации прежнего Министерства внешней торговли и промышленности. На министерство возложены две главные обязанности — развитие экономики и промышленности, обеспечение стабильных и эффективных поставок минеральных и энергетических ресурсов. В круг подведомственных ему вопросов входят: экономическое развитие, реформа промышленной структуры; товарооборот, внешнеторговая политика; промышленная политика; техническое развитие; сырьевые ресурсы, энергетическая политика; защита прав на промышленную собственность; атомная энергетика; политика в отношении малого бизнеса и т.д.

Реорганизация министерства осуществлялась в соответствии с положениями Основного закона о реформе министерств и управлений. Ее цель:

- продвигать реформу экономической структуры;
- в промышленной политике отказаться или сократить использование мер поощрения отдельных отраслей и предприятий промышленности и перераспределения доходов между ними, перейти к политике уважения рыночных принципов; сделать акцент на разработку норм и создание условий для рыночных отношений, обеспечение прав промышленной собственности, формирование политики горизонтального технического развития по его видам, содействие изменению промышленной структуры;
- в торговой и внешнеторговой политике активно участвовать в формировании нового международного экономического порядка в рамках регионов и на многосторонней основе;
- сократить работу по защите мелких и средних предприятий, обратив главное внимание на создание условий для открытия новых производств;
- в политике поощрения региональной экономики и промышленности добиваться усиления роли регионов, сократить государственное вмешательство в их дела;
- в энергетической политике осуществлять меры, направленные на использование малых источников энергии и открытие новых; отказаться либо ослабить регулирование спроса и предложения; укреплять связь

между кризисным контролем и экологической политикой, определить оптимальное направление развития и применения атомной энергии;

- в технических разработках добиваться их развития на приоритетных с точки зрения государственных интересов направлениях;

- участвовать в работе Консультативного совета по экономической и финансовой политике канцелярии кабинета, касающейся планирования и подготовки проектов промышленной политики, реформы экономической структуры, поддержки и активизации частной экономической инициативы.

Соответственно этим и другим установкам Основного закона осуществлены крупные перемены в организационной структуре и распределении функций как собственно министерства, так и его внешних органов и учреждений.

В состав Министерства экономики и промышленности входят секретариат министра, 6 (вместо 7) бюро (экономической и промышленной политики, внешнеторговой политики, торгового и экономического сотрудничества, промышленной технологии и экологии, обрабатывающей промышленности, торговой и информационной политики), а также в его ведении 3 внешних органа: Управление природных ресурсов и энергетики, Управление патентования, Управление по мелким и средним предприятиям (*Приложение 2, схема 14*).

Бюро экономической и промышленной политики, призванное заниматься проблемами макро- и микроэкономики, обследованиями и статистикой, интеграцией экономики регионов, учреждено на базе прежнего бюро промышленной политики с включением в него подразделений, которые и ранее отвечали за региональную политику и промышленность. Это бюро должно играть центральную роль в реформе экономической структуры с широких позиций, не ограниченных промышленной политикой.

Развитие региональной экономики и промышленности требует учета как индивидуальных особенностей регионов, так и общегосударственных интересов. В этом смысле важное значение имеют учреждение новой должности координатора региональной экономики и промышленности в составе секретариата министра, а также образование сети из восьми региональных бюро экономики и промышленности.

Бюро внешнеторговой политики осталось без изменений, а прежнее бюро управления международной торговлей переименовано в

бюро торгового и экономического сотрудничества, получив в ведение дополнительные функции экономического сотрудничества. Секция страхования внешней торговли, входившая в бюро управления международной торговлей, преобразована в самостоятельное административное юридическое лицо — Японское страхование внешней торговли.

Бюро промышленной технологии и экологии образовано путем объединения прежних палаты промышленной технологии (являлась внешним органом министерства, в России ее часто именовали управлением или агентством) и бюро по вопросам размещения промышленного производства и защиты окружающей среды. Оно занимается поощрением передовой технологии, вопросами стандартизации и рециклирования. В нем учрежден новый департамент экономики потребления, призванный продвигать политику, касающуюся потребителей как важных субъектов экономики.

3 прежних отраслевых промышленных бюро (базисных отраслей, машиностроения и информатики, отраслей, производящих товары народного потребления) объединены в бюро обрабатывающей промышленности. Его главной задачей теперь рассматривается оживление обрабатывающей промышленности в конкуренции с КНР и другими странами.

Бюро трудовой и информационной политики унаследовало функции, относящиеся к сфере информационных услуг, производства компьютеров и других товаров «мягкой индустрии», а также к сфере товарообращения. Эти функции ранее исполнялись отраслевыми промышленными бюро.

Одна из особенностей организации управления в Министерстве экономики и промышленности состоит в том, что в его бюро ликвидированы секции общих дел, играющие в других министерствах координирующую роль. Вместо этого в каждом бюро образованы «блоки» по отдельным сферам — всего 27, в рамках которых согласовывается деятельность секций, что открывает возможности гибко реагировать на меняющиеся условия и потребности без образования новых секций. Руководителями блоков назначаются лица в ранге от начальника секции до консультанта. Так, в бюро торговой и информационной политики 14 секций разделены на 4 блока: информационной политики, услуг, товарообращения, экономики потребления.

Без больших изменений сохранены 3 внешних управления: природных ресурсов и энергетики, патентования, по мелким и средним предприятиям.

Вновь образована палата по вопросам безопасности атомной энергии, подведомственная Управлению природных ресурсов и энергетики. Она должна выполнять роль специального органа, всесторонне контролирующего соблюдение правил безопасности производства и применения атомной энергии.

От Управления патентования ожидается повышение эффективности принимаемых мер по защите результатов интеллектуальной деятельности и содействию в их использовании, в том числе за счет совершенствования системы проверок и оценок, расширения услуг по предоставлению информации.

Перед Управлением по мелким и средним предприятиям ставится задача поддержки малого бизнеса путем выравнивания различий с крупными предприятиями и расширения для него выбора. В управлении учреждены департамент условий предпринимательства и департамент экономической поддержки.

В процессе преобразования министерства широко использовался способ разгрузки от избыточных функций путем образования самостоятельных административных юридических лиц взамен составных подразделений и подчиненных учреждений. Помимо упомянутой выше организации — Японское страхование внешней торговли, — статус самостоятельных административных юридических лиц получили НИИ экономики и промышленности, центр метеорологии, центр технологии оценки производимых товаров, а также 15 НИИ, входивших в упраздненную палату промышленной технологии, которые теперь объединены в комплексный НИИ промышленной технологии с указанным выше статусом.

Ожидается, что следствием реорганизации министерства станут повышение эффективности в управлении экономикой и промышленностью, более оперативная и гибкая реакция в новой, усложняющейся внутренней и международной обстановке XXI в. Министерство понимает свою роль в отведенных ему функциях как «штурмана, направляющего деятельность многообразных субъектов — предприятий, регионов, отдельных личностей, некоммерческих организаций и т.д., добиваясь максимального проявления их способностей и возможностей»⁸⁵.

Министерство государственной территории и транспорта — самое громоздкое из нынешних японских министерств. В его внутреннюю структуру входят секретариат министра и 13 бюро: комплексной политики, планирования государственной территории, земельных и водных ресурсов, городского и регионального обустройства, речное, дорожное, жилищное, железнодорожное, автомобильного транспорта, морское, портовое, авиационное, развития Хоккайдо. В качестве внешних органов министерства функционируют три управления — морской охраны и безопасности, расследования аварий на море, метеорологии, а также центральный комитет по трудовым отношениям на судах. Министерство имеет на местах 9 региональных бюро обустройства, 9 транспортных бюро, 2 региональных авиационных бюро и 4 департамента управления воздушным сообщением. Ему подведомственно 80% общественных предприятий страны (*Приложение 2, схема 15*).

Учрежденное на базе Управления государственной территории, Управления по развитию Хоккайдо, Министерства транспорта и Министерства строительства новое укрупненное министерство унаследовало от своих предшественников основные функции и теперь несет ответственность за комплексное, системное использование, освоение и сохранность государственной территории и с этой целью отвечает за упорядоченное оснащение общественного капитала, транспортную политику, обеспечение безопасности и порядка на море, метеорологическую службу.

Согласно Основному закону о реформе министерств и управлений, новому министерству предписывается отменить регулирование спроса и предложения на транспортные услуги, внедрять в этой сфере рыночные принципы; осуществлять рекомендации по дальнейшей передаче полномочий в подведомственных делах органам местного самоуправления; сокращать вмешательство в дела частного сектора, добиваться его активизации; осуществлять реорганизацию подведомственных общественных предприятий, совершенствовать систему конкурентных торгов и заключения контрактов. Комплексные планы оснащения общественными сооружениями, разрабатываемые министерством, должны выноситься на обсуждение Консультативного совета по экономической и финансовой политике при кабинете министров.

Перед министерством, как полагают, открываются следующие новые возможности:

- системное формирование национальных, региональных, а также городских планов, стратегическое развертывание оснащения транспортной сети и инфраструктуры жизнеобеспечения, контроль их безопасности и обеспечение сбалансированности;

- комплексное оснащение транспортной системы на суше, воде и в воздухе, сведение воедино всех транспортных сооружений и видов транспортных услуг;

- координация и эффективность в оснащении общественными сооружениями за счет налаживания сотрудничества общественных предприятий, оценки их деятельности на основе анализа эффективности расходов, снижения себестоимости работ, совершенствования системы заключения контрактов по торгам;

- комплексное проведение политики министерства в рамках региональных блоков.

В целях использования этих возможностей координирующие функции секретариата министра дополнены введением во внутренней структуре министерства специальных должностей политических координаторов, под руководством которых работают высококвалифицированные специалисты.

Комплексности региональной деятельности министерства способствует слияние прежних 8 региональных бюро строительства и 5 региональных бюро портового строительства в новые бюро обустройства, наделенные правом лицензирования и ответственные за 30% бюджетных расходов министерства.

Из непосредственно подчиненных министерству учреждений сохранены государственная палата геодезии и картографии, исполнительный секретариат по островам Огасавара, НИИ политики государственной территории и транспорта, высшая школа авиационной безопасности; прочие же исследовательские и учебные учреждения переведены на статус самостоятельных административных юридических лиц.

Многообразие дел, решаемых министерством, побудило сохранить в нем 13 комиссий, занимающихся предварительной проработкой важных, в том числе специальных, вопросов, рассмотрением возникающих проблем, расследованием инцидентов и т.п.

С самого начала работы министерства выявились многие сложности, порождаемые громоздкостью его структуры, чрезвычайно широким кругом подведомственных дел. Высшим органом принятия прин-

ципиальных решений предполагалось сделать министерское совещание с участием в нем начальников бюро и некоторых департаментов. Но для серьезного обсуждения дел собрание с участием более 40 человек оказалось малоэффективным. Роль такого органа теперь отведена «тематическим совещаниям высшего руководства» — «политиков», административного заместителя, технических консультантов, начальника секретариата и соответствующих начальников бюро. Начальники бюро жалуются на отсутствие возможности попасть на прием к министру. Такие же сложности возникают и в работе на уровне бюро. Вследствие слияния прежних бюро транспортной политики с бюро строительной экономики в бюро комплексной политики в него вошли 24 секции (больше, чем в Министерстве по делам окружающей среды).

Укрупнение министерства, а также внедрение института заместителей и политических советников министра было направлено на усиление политического руководства, преодоление «ведомственности», но в то же время привело к отдалению руководящих работников — специалистов от министра. Как отмечается в Японии, «политики стали принимать решения. Это способствует ускорению реализации решений, но сокращает возможности давать им оценку со стороны специалистов»⁸⁶.

Министерство по делам окружающей среды стало преемником Управления по делам окружающей среды, учрежденного в 1971 г., когда в Японии осознали политическую важность экологических проблем, особенно проблемы борьбы с последствиями промышленного загрязнения. Характерно, что прежнее Управление по делам окружающей среды с самого начала отличалось от других правительственных ведомств — помимо собственной деятельности, на него была возложена обязанность координации общей работы правительства в этой сфере. В управление были откомандированы 500 сотрудников из других министерств и управлений.

Статус министерства дает возможность в большей мере выполнять роль координатора общей экологической политики, в том числе самостоятельно представлять в кабинет министров необходимые законопроекты. Министерство состоит из секретариата министра и 4 бюро (комплексной экологической политики, планетарной экологии, экологического контроля, естественной среды) (*Приложение 2, схема 16*).

Указывая направления деятельности Министерства по делам окружающей среды, Основной закон о реформе министерств и управлений подчеркивает необходимость комплексного развертывания экологической политики путем усиления координации и сотрудничества с другими ведомствами, выполнения министерством функций планирования, нормирования, разработки инструкций и т.д. Механизм осуществления этого требования прописан в законе об учреждении министерства. Министерство имеет право делать необходимые предупреждения другим административным органам по вопросам окружающей среды.

Самые заметные перемены касаются деятельности в сфере приобретающих первостепенное значение проблем промышленных и бытовых отходов. Прежде этими проблемами занимались различные министерства, имеющие отношение к производству продуктов и тары, уборке и очистке отходов и т.д. Теперь в секретариате министра по делам окружающей среды учрежден департамент рециркуляции отходов; меры по сокращению, уборке и уничтожению отходов должны теперь решаться как единое целое с организацией рециклирования. Одной из важных задач министерства определено укрепление международного сотрудничества в решении планетарных экологических проблем.

В министерстве полагают, что оно должно играть роль органа, планирующего и осуществляющего решение экологических проблем совместно со всем населением, строить таким образом «рециклирующее общество», которое сможет постоянно сосуществовать с природной средой.

Глава VI.

РЕФОРМА ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ЯПОНИИ

Наиболее трудно и неспешно административная реформа идет на направлении реорганизации общественных предприятий, которые, сочетая общественный и предпринимательский характер деятельности, наряду с частным предпринимательством, традиционно играют важную роль и занимают прочные позиции в различных сторонах жизни японского общества.

Место и роль общественных предприятий в послевоенной Японии

Универсального определения понятия «общественное предприятие» не существует. Очевидно, что имеется в виду организация, в которой в разной степени могут сочетаться общественный и предпринимательский характер ее деятельности. Российский экономист А.И.Кравцевич, исследовавший общественное предпринимательство в Японии, определяет «общественное предприятие» как «хозяйственную ячейку капиталистического общества, являющуюся полностью или частично государственной собственностью, осуществляющую под общественным контролем социально полезную деятельность в форме автономного по отношению к государственному аппарату и финансам предприятия»⁸⁷.

Конкретные формы общественного предпринимательства в Японии многообразны. Существует классификация общественных предприятий по форме собственности (капитал государственный, смешанный, частный), по институционально-юридическому оформлению (административные, особые, санкционированные, общественно полезные юридические лица) и по другим признакам, включая их подведомственность (правительственную, органам местного самоуправления).

В процессе нынешней административной реформы общественные предприятия как объекты реорганизации группируются по признакам

институционально-юридического оформления и их подведомственности.

В центре дискуссий, касающихся общественного предпринимательства, стоит в первую очередь проблема дальнейшей судьбы так называемых особых юридических лиц. Сложность решения этой проблемы становится очевидной из краткого обзора истории возникновения и развития данного типа общественных предприятий.

Особые юридические лица (*токусю ходзин*, ОЮЛ) — это общественные предприятия, учреждаемые непосредственно государством на основе специальных законов и замещающие правительство в исполнении порученных им дел под контролем определенного министерства или другого центрального ведомства. Помимо общенациональных ОЮЛ, создаваемых на основе отдельных законов по каждому предприятию, существуют также местные, учреждаемые в соответствии с национальными законами об общественных корпорациях местного значения.

Этот институт общественного предпринимательства формировался в течение длительного времени, исходя из конкретных задач национального развития страны. Так, еще в 1923 г. был учрежден Центральный банк сельского и лесного хозяйства (в настоящее время частное юридическое лицо), в 1936 г. учрежден и функционирует до сих пор Центральный банк торговых и промышленных кооперативов. В 1943 г., в военное время, создана Японская ассоциация поощрения образования.

Формирование особых юридических лиц для решения конкретных задач правительственной финансовой, промышленной, научно-технической, социальной и прочей политики приняло широкие масштабы в послевоенное время, после проведения глубоких демократических реформ.

Индивидуальный подход в учреждении ОЮЛ привел к появлению многообразия видов общественных предприятий, различающихся не только по предназначению, специфике решаемых задач, но и по форме собственности, организационной структуре, степени самостоятельности управления. Действительно, образованию каждого из ОЮЛ предшествовало публичное, многоуровневое обсуждение их необходимости и конкретных видов: в консультативных органах при министерствах и управлениях, при подготовке детализированных правительственных

законопроектов, в парламенте. Тем самым открывалась возможность поиска оптимальных вариантов ОЮЛ, имеющих перед собой сугубо конкретные цели и обладающих необходимыми капиталами, достаточной самостоятельностью в практической деятельности, но оставшихся под финансовым и административным контролем правительства.

Наиболее представительными видами общенациональных особых юридических лиц, согласно классификации, используемой в российской научной литературе⁸⁸, являются государственные, общественные, финансовые, исполнительные корпорации, специальные банки и специальные компании. Они могут учреждаться также в виде ассоциаций, фондов, научно-исследовательских учреждений, комитетов содействия, кооперативных банков, кооперативов взаимопомощи.

От императорской Японии было унаследовано лишь несколько ОЮЛ, два из которых уже упомянуты выше.

Наиболее крупные, государственные корпорации (железнодорожная, телеграфно-телефонная, а также табачной и соляной торговой монополии) были образованы в первые послевоенные годы путем изменения статуса прежних государственных предприятий, функционировавших до того времени в рамках соответствующих министерств под их полным административным руководством. К концу первого пятилетия были учреждены Японский экспортный банк, позже ставший экспортно-импортным, Японский банк развития, Корпорация жилищного строительства, Японская радиовещательная корпорация.

После окончания американской оккупации, в 1952–1956 гг., когда Япония завершала восстановление разрушенного и деформированного войной народного хозяйства, основываются общественные корпорации и другие виды ОЮЛ, призванные расширить производство электроэнергии, обеспечить устойчивое снабжение страны нефтепродуктами, развернуть дорожное строительство, организовать мелиоративные работы, содействовать развитию некоторых малоосвоенных территорий, особенно о-ва Хоккайдо. Были созданы организации, имеющие целью оказывать поддержку мелким и средним торговым и промышленным предприятиям, а также в сфере сельского, лесного и рыбного хозяйства. Тогда же в Японии предприняты энергичные усилия к созданию прочной базы научно-технического прогресса. Со статусом ОЮЛ учреждаются Организация комплексного освоения новых видов энергии,

НИИ атомной энергии, Корпорация развития ядерного топлива и реакторов.

С вступлением Японии в полосу быстрого экономического подъема число ОЮЛ непрерывно возрастало. В отдельные годы по представлению правительства парламент принимал от трех до семи законов об их учреждении. Вновь создаваемые организации получали задание содействовать развитию перспективных отраслей промышленности, поощрять научные исследования и внедрение технических достижений (Японский центр научно-технической информации, НИИ физики и химии, Корпорация новой техники, Японский комитет содействия развитию науки и техники, Национальное агентство освоения космоса). По-прежнему не ослаблялась забота о малом бизнесе: на учрежденную в 1963 г. Корпорацию мелких и средних предприятий возложена работа по разнообразной поддержке этих предприятий, особенно технической и кадровой. В области сельского хозяйства появилась Корпорация содействия развитию животноводства.

Целый ряд ОЮЛ формировался для совершенствования инфраструктуры, включая оснащение страны сетью скоростных автомобильных дорог, строительство гигантского моста, связывающего о-ва Хонсю и Сикоку, и новых международных аэропортов. Продолжалось учреждение предприятий для содействия внешней торговле, зарубежному экономическому сотрудничеству с развивающимися странами, международному туризму, культурному обмену.

Быстрый экономический рост в Японии сопровождался усилением социальной политики, совершенствованием механизма ее осуществления, приближением к населению. Этому отвечало учреждение общественных корпораций и прочих видов ОЮЛ, имеющих цель содействовать занятости, организовать пенсионное обслуживание и другие формы социальной поддержки, в том числе инвалидов, проводить специальные исследования в области трудовых отношений и социального обеспечения. Культурному подъему способствовало создание Японской ассоциации поощрения искусства и культуры, государственного Дома образования.

Интенсивное развитие промышленного производства привело к резкому загрязнению окружающей среды. И в этом случае правительство прибегало к учреждению общественных корпораций, специализирующихся на решении экологических проблем.

Таким образом, Япония получила большой набор разнообразных общественных предприятий со статусом особых юридических лиц. В 1976 г. в стране насчитывалось 113 ОЮЛ. В последующие годы их учреждение продолжалось, но стало относительно редким явлением.

Используя многочисленные ОЮЛ, действующие под контролем правительства, а также в определенной степени остающиеся и в поле зрения парламента, государство располагало важным инструментом проведения в жизнь целенаправленной политики, ориентированной на ускоренное решение многих задач, труднодостижимых в условиях рыночной экономики силами одних частных предприятий или непосредственно правительственных учреждений. ОЮЛ внесли большой вклад в создание производственной и общественной инфраструктуры, развитие перспективных отраслей экономики и научно-технический прогресс, формирование благоприятных условий для малого бизнеса и сельского хозяйства, освоение отдельных территорий, общий подъем общественного благосостояния с акцентом на малоимущие слои населения, поощрение образования, науки и искусства, расширение торгово-экономических и культурных связей с мировым сообществом.

Учреждение ОЮЛ, которые брали на себя значительную часть работы правительственного аппарата, предупреждало его превращение в громоздкий бюрократический механизм, сдерживало чрезмерный рост численности государственных служащих. Поручение ОЮЛ исполнения многих государственных дел способствовало более полному учету общественных потребностей и оперативному реагированию на изменения в экономической и социальной обстановке.

В дополнение к ОЮЛ в послевоенной Японии получила развитие практика формирования так называемых санкционированных юридических лиц (*нинка ходзин*). Они учреждаются на основе законов, регулирующих определенную сферу или вид деятельности, и, в отличие от ОЮЛ, путем добровольного объединения частных и других заинтересованных лиц в качестве самостоятельных организаций. В 1994 г. насчитывалось 88 санкционированных юридических лиц, занятых самыми разнообразными делами. К ним относятся, например, Банк Японии, различные фонды, ассоциации, торгово-промышленная и сельскохозяйственная палаты, общенациональные кооперативные центры, научно-исследовательские учреждения, всеяпонские кооперативы взаимопомощи работников по определенным занятиям и т.д. Санкциони-

рованные юридические лица, тесно взаимодействуя с правительственными ведомствами, подобно ОЮЛ, вносили свой полезный вклад, способствуя общественному участию в решении многообразных задач экономического и социального развития страны.

Помимо того, в Японии уже более столетия без видимых изменений существует институт общественно полезных юридических лиц (*коэки ходзин*), самый массовый вид общественных предприятий, которых в Японии насчитывается около 26 тыс., в том числе примерно 7 тыс., имеющих отношение к правительству, а остальные — к префектурам. Около 1 тыс. из них по поручению правительственных ведомств исполняют различные административные дела (проверки, испытания, экзамены и т.п.).

В практической деятельности японских общественных предприятий отнюдь не все было благополучным. Их, особенно ОЮЛ, часто критиковали за расточительство, неоправданно завышенные расходы, нерентабельное ведение дел. В японской прессе периодически появлялись публикации о том, что многие ОЮЛ становились выгодной кормушкой для отставных правительственных чиновников. Пользуясь прежними служебными связями с подконтрольными общественными корпорациями, отставные высокопоставленные государственные служащие получали в них руководящие должности с окладами, нередко превышающими министерские, да к тому же им назначались крупные выплаты по увольнению с прежней работы. Естественное возмущение налогоплательщиков вызывали не только расточительность ОЮЛ в расходовании выделяемых им финансовых средств, но и формирование внутри них тепличной обстановки для распространения семейственности, коррупции.

В 1980-е годы, характерные нарастанием экономических трудностей, в частности углублением дефицита государственных финансов, критика неэффективности работы предприятий общественного сектора, особенно государственных железных дорог, функционировавших с хроническим убытком, резко усилилась. В ходе административно-финансовой реформы, проведенной при кабинете Я.Накасонэ, часть ОЮЛ подверглась приватизации.

Японская государственная железнодорожная корпорация преобразована в 7 акционерных компаний: 6 для эксплуатации региональных пассажирских линий и одну для грузовых перевозок. Функциони-

руя уже в качестве других видов ОЮЛ, «особых компаний», они получили возможность распоряжаться чистой прибылью, продавать принадлежащие дорогам земельные участки, создавать дочерние предприятия и т.д. Предоставление несравненно большей самостоятельности новым железнодорожным компаниям все же не было безграничным. В частности, за Министерством транспорта сохранено право на утверждение тарифов перевозок, лицензирование капитальных работ, разностороннюю инспекцию.

Японская государственная телеграфно-телефонная корпорация преобразована в акционерную компанию, одновременно ликвидирована ее монополия на предоставление услуг в общественной электрической связи⁸⁹.

При аналогичном преобразовании Японской корпорации торговой монополии установлено, что за государством будет сохранено более 50% акций. Импорт и продажа зарубежных табачных изделий либерализованы, но право на монополию в производстве табачных изделий внутри страны за ней осталось, сохранена и соляная монополия.

Приватизации подверглись и некоторые ОЮЛ. Определенное сокращение их численности тогда было достигнуто главным образом за счет слияния.

К началу 1990-х годов в Японии насчитывалось 92 общенациональных ОЮЛ, включая 10, проходящих процедуру приватизации. На этих предприятиях было занято 570 тыс. человек.

Критика общественных предприятий как слабого звена в экономике и управлении страной не только продолжалась, но и нарастала. Тем не менее официальное признание необходимости принятия практических шагов по решительному устранению их недостатков, не исключающих ликвидацию или приватизацию многих из них, произошло лишь в 1993 г.

Первый этап реорганизации общественных предприятий

Реорганизация общественных предприятий стала одним из звеньев начавшейся более широкой, чем в 1980-е годы, административной реформы.

В сентябре 1993 г. консультативный Совет по административной реформе рекомендовал пришедшему к власти семипартийному коали-

ционному правительству во главе с М.Хосокава осуществить глубокое и всестороннее обследование всех ОЮЛ и по его результатам принять следующие решения:

- ликвидировать либо сократить размеры, ограничить сферы деятельности тех ОЮЛ, общественное значение которых снизилось;
- ликвидировать либо приватизировать, сократить масштабы деятельности ОЮЛ там, где их могли бы успешно заменить частные предприятия;
- часть общенациональных ОЮЛ передать в ведение органов местного самоуправления;
- в соответствии с тенденцией интернационализации повысить качество услуг ОЮЛ, занятых в сфере отношений с зарубежными странами;
- обеспечить поворот ОЮЛ к большему вниманию нуждам и требованиям пользователей их услуг;
- исключить дублирование функций, провести комплексную рационализацию всех ОЮЛ;
- ограничить государственное вмешательство, четко определить ответственность ОЮЛ за порученные им дела.

Конкретные предложения по упорядочению и рационализации ОЮЛ активно выдвигали политические партии, предпринимательские организации, широкая дискуссия по этой проблеме развертывалась в средствах массовой информации.

С наиболее радикальным проектом реформы ОЮЛ выступила Сакигакаэ, одна из правящих партий, предлагавшая 22 особым юридическим лицам приватизировать, а 3 ликвидировать. В свою очередь, Федерация экономических организаций, помимо конкретных предложений о слиянии, приватизации и закрытии ряда ОЮЛ, особое внимание обратила на необходимость усиления общественного контроля за деятельностью и потребовала обеспечить открытость финансового состояния ОЮЛ, сократить их штаты, активизировать систему надзора, сократить государственные дотации и субсидии⁹⁰.

В редакционной статье газеты «Нихон кэйдзай», отражающей мнение деловых кругов, указывалось: «Эта группа юридических лиц отгорожена от рыночной конкуренции, беззаботно растрачивает средства налогоплательщиков, не имеет четко определенной ответственности за управление собственными делами, считая эффективность своей работы чем-то второстепенным»⁹¹.

Показательно, что министерства и управления, которым было поручено тогда изучить состояние подведомственных ОЮЛ, заняли весьма осторожную позицию. В рекомендациях практически каждого из ведомств преимущественно аргументировалась общественная необходимость сохранения конкретных ОЮЛ, хотя одновременно высказывались и конкретные соображения о способах повышения эффективности их работы.

В сложной обстановке существенного различия взглядов в правящих кругах кабинет Т. Мураямы в 1995 г. принял курс на «упорядочение и рационализацию» особых юридических лиц, включая объединение 16, ликвидацию или приватизацию 5. В 1996 г. по представлению правительства парламент принял законы о слиянии 6 ОЮЛ, ликвидации 1 и приватизации 2⁹².

В декабре 1996 г. коалиционное правительство, на этот раз во главе с либерал-демократом Р. Хасимото, приняв программу административной реформы, наметило завершение планов предыдущего кабинета, а также несколько расширило круг мер, направленных на реорганизацию общественных предприятий. Однако по-прежнему предусматривалось главным образом слияние ОЮЛ, решающих однородные или близкие по своему характеру задачи. В частности, было решено Комитет содействия внешней торговле Японии в 1998 г. слить с Институтом развивающихся экономик. На 1999 г. планировалось объединение Экспортно-импортного банка Японии с Фондом зарубежного экономического сотрудничества и т.д.

7 особых акционерных компаний, созданных в результате приватизации государственной железнодорожной корпорации в 1980-х годах, было намечено путем операций с акциями постепенно сделать полностью частными предприятиями. Планировалась дальнейшая реорганизация Японской телеграфно-телефонной компании и Компании международной телеграфно-телефонной связи. К 2000 г. правительство наметило забрать свой капитал из учреждений связи и радиовещания, допустить их полностью самостоятельное хозяйствование.

По мере завершения порученных работ общественные корпорации, занятые строительством скоростных автомобильных дорог, мостов, аэропортов, имелось в виду преобразовывать в другие виды ОЮЛ, более близкие по самостоятельности и методам управления к частным предприятиям. У Корпорации содействия земледелию и животновод-

ству к 1999 г. решено изъять функции, касающиеся продажи и закупок отечественной сельскохозяйственной продукции⁹³.

В 1997 г. был принят закон об открытости финансовой деятельности ОЮЛ, действие которого распространялось и на создаваемые ими дочерние компании. Ожидалось, что повышение прозрачности движения капиталов позволит предупредить их неэффективное применение, разрушить атмосферу, благоприятствующую казнокрадству и коррупции.

Тем не менее в японских экономических кругах выражалось недовольство, что до тех пор преобразование общественных предприятий «не продвинулось дальше простого слияния особых юридических лиц». Меры, включенные в новый план административной реформы, предпринимателей удовлетворить не могли, они желали быстрой приватизации или ликвидации многих ОЮЛ.

Выдвигая в начале 1997 г. курс на осуществление «шести больших реформ», премьер-министр Р.Хасимото одним из трех главных направлений административной реформы назвал изучение «возможности передачи в частные руки тех сфер обслуживания, которые представлены сейчас общественным сектором, государственными предприятиями, особыми юридическими лицами и т.д.»⁹⁴ Проблема общественных предприятий оставалась предметом горячих дискуссий в политических партиях, парламенте, правительстве, в разных кругах населения.

Поскольку объектом наиболее жесткой критики за расточительство и неэффективность оставались особые юридические лица и другие общественные предприятия, занятые созданием и совершенствованием инфраструктуры для повседневной жизни народа, то, естественно, возникали вопросы, кто в случае ликвидации или приватизации этих предприятий может обеспечить продолжение этой необходимой работы; готов ли, и если готов, то, на каких условиях, взять ее на себя частный сектор.

В этой связи в Японии, в частности, возник большой интерес к зарубежному опыту так называемой «частной финансовой инициативы» (PFI), концепция которой в 1990-е годы в Великобритании первоначально пропагандировалась правительством консерваторов, а затем получила одобрение сменивших их у власти лейбористов.

Одним из активных сторонников внедрения PFI на японской почве был начальник Управления экономического планирования Т.Са-

каия. Примерно за четверть века, отмечал Сакаия, Япония, вложив громадные финансовые средства, пополнила общественный капитал. Появились не только дороги и канализация, но также музыкальные холлы в городах, поселках, деревнях, построены музеи, выставочные здания. По всей стране появился «расточительный общественный капитал». Но теперь уже не время «строить, что угодно — все пригодится». Настало время акцента на умелое и эффективное управление общественным капиталом. Следовательно, стоит обратить внимание на PFI как «способ продвижения общественного строительства посредством частного капитала».

Конкретно имеется в виду широкое привлечение частных компаний к строительству и эксплуатации инфраструктуры и других сооружений общественного пользования на основе долгосрочных контрактов с государством, органами местного самоуправления, либо представляющими их организациями. В этих контрактах должны быть четко прописаны финансовые и прочие обязательства обеих сторон⁹⁵.

В Федерации экономических организаций поддержали идею внедрения «частной финансовой инициативы», считая что это укрепит базу эффективных и качественных общественных услуг, расширит сферу частного предпринимательства, послужит оживлению экономики, разгрузит правительственные функции⁹⁶. В сотрудничестве с Федерацией экономических организаций ЛДП добилась принятия парламентом Закона о содействии частной финансовой инициативе, который помогает ее внедрению в строительстве сооружений общественного назначения.

Поворот в сторону ускоренного и глубокого реформирования

Можно констатировать, что вплоть до конца 2000 г. каждое из коалиционных правительств Японии, признавая актуальность реорганизации сложившейся в стране системы общественных предприятий, делало все же лишь небольшие шаги в этом направлении, на существенные преобразования не решаясь.

По этой причине программа административной реформы, принятая в декабре 2000 г., в части, касающейся общественных предприятий, намечала коренной, «с нуля», пересмотр возложенных на особые

и санкционированные юридические лица обязанностей и задач с целью определить возможность их ликвидации или приватизации. Те же предприятия, которые будут признаны необходимыми для проведения правительственной политики, преобразовать в разряд самостоятельных административных юридических лиц (САЮЛ, т.е. новую форму общественных предприятий, учрежденную в ходе реформы правительственной структуры), предварительно установив сферу деятельности каждого и приняв другие меры, направленные на повышение качества и эффективности их работы. По результатам индивидуального изучения состояния дел особых и санкционированных юридических лиц, включая их дочерние организации, правительство наметало разработать до конца 2001 г. план их упорядочения и рационализации, который должен быть осуществлен не позднее 31 марта 2006 г.⁹⁷

Принятие третьей программы административной реформы означало вступление процесса реорганизации общественных предприятий в новую, решающую стадию. Объектом реформирования становились все сохранившиеся на то время 77 особых юридических лиц (лишь на 15 меньше, чем в начале 1990-х годов), а также 88 санкционированных юридических лиц. Кроме того, поставлена задача масштабной ревизии общественного предпринимательства в форме «общественно полезных юридических лиц».

К практическому осуществлению этой масштабной работы приступило правительство во главе с новым лидером либерал-демократов, которым в апреле 2001 г. стал Дз. Коидзуми, обещавший немедленно заняться реорганизацией общественных предприятий, в первую очередь приватизацией ОЮЛ.

Реформа общественных предприятий становилась для Коидзуми делом чести и, действительно, явилась важным, даже ключевым направлением его практической деятельности. Он не скрывал желания в реформе общественных предприятий прибегнуть преимущественно к самым радикальным мерам — максимальной и скорейшей их ликвидации и приватизации. Однако такому радикальному способу реформы не способствовала реальная экономическая и политическая обстановка.

Во-первых, решаясь на масштабные структурные реформы, следовало одновременно не упускать из виду необходимость принятия неотложных мер, направленных на преодоление длительного экономического застоя. Предыдущие правительства в качестве антикризисной по-

литики практиковали принятие дополнительных бюджетов, по которым крупные ассигнования направлялись в общественные предприятия. Это вело к увеличению дефицита государственных финансов, за что сторонники радикальной реформы жестко осуждали правительство. Вместе с тем объективно антикризисная политика сдерживала, предупреждала еще большее ухудшение экономической конъюнктуры. Это не отрицали и ее противники. Кроме того, депутаты парламента, независимо от партийной принадлежности, не могли игнорировать того, что сокращение строительства и иных общественных работ неизбежно вызвало бы рост безработицы и другие отрицательные социальные последствия. Немалые проблемы для правящей партии мог создать уход государства из общественных предприятий типа банков, финансовых корпораций и фондов, обслуживающих интересы малого бизнеса и малоимущих слоев населения, тем более в условиях незавершенности процесса восстановления расстроенной системы кредитования, когда к японцам еще не вернулось доверие к частным кредитно-финансовым учреждениям. В конечном счете, существовала объективная экономическая и политическая (с точки зрения обеспечения социальной стабильности) необходимость, по меньшей мере, взвешенного, осторожного подхода в определении глубины, формы и времени преобразования общественных предприятий в каждом конкретном их проявлении.

Во-вторых, к вышеназванным объективным обстоятельствам, побуждающим к осмотрительности в принятии решений, касающихся реформы общественных предприятий, добавлялась сложная обстановка фракционного соперничества среди либерал-демократов. В рядах ЛДП практически возникла сильная «внутренняя оппозиция», по разным причинам оказывающая «тихое сопротивление» радикальным устремлениям главы правительства.

Вместе с тем «реформы Коидзуми» (так премьер-министр именовал собственные планы) пользовались поддержкой крупного капитала в лице Федерации экономических организаций. Кроме того, в Японии большое распространение получило мнение, что возражения части политиков правящей партии против ускоренной ломки всей прежней системы общественных предприятий есть простое проявление политического саботажа, определяемого исключительно их эгоистическими соображениями. Одновременно существовало и довольно серьезно общественное недоверие к правительственным ведомствам, где не

спешили безоговорочно следовать указаниям премьер-министра, касающимся реформирования. В их поведении также не без определенных оснований усматривались в первую очередь ведомственные, даже личные интересы, «бюрократический» консерватизм. Формированию таких настроений среди рядовых японцев способствовала развернутая большинством средств массовой информации буквально повседневная острая критика реальных недостатков работы общественных предприятий.

Принципиальная позиция правительства относительно общественных предприятий и места их реорганизации в общих структурных реформах определена в Основном курсе экономической и финансовой политики и реформ экономической и социальной структуры, утвержденном на заседании кабинета министров 26 июня 2001 г. Среди так называемых «семи программ структурных реформ», включенных в Основной курс, на первое место поставлена «программа приватизации и реформы регулирования». Здесь задача реорганизации общественных предприятий без каких-либо околичностей рассматривается в плане их приватизации. Выдвинуто требование осуществить пересмотр особых и санкционированных юридических лиц, активно продвигать их приватизацию, руководствуясь принципом: «то, чем может заниматься частный сектор, поручать по возможности частному сектору». Путем коренного пересмотра функций общественных финансовых учреждений была поставлена цель расширить сферу деятельности частного сектора и возможности получения прибыли, в первую очередь, частными кредитно-финансовыми учреждениями⁹⁸.

Комментируя принятие Основного курса, один из его разработчиков, министр по особым поручениям Х.Такэнака, указывает две «позитивные стороны» намеченной приватизации: благодаря пересмотру разбухших и неэффективных общественных предприятий «открываются новые шансы для частного бизнеса», сокращается финансовый дефицит, поскольку в средне- и долгосрочной перспективе государственное имущество будет продано⁹⁹.

Почти одновременно с утверждением Основного курса, в июне 2001 г. по предложению правительства парламент принял Основной закон о реформе особых и санкционированных юридических лиц. В нем предписывалось правительству, как это намечалось и программой административной реформы, разработать план рационализации общественных

предприятий, указав конкретно форму их преобразования (ликвидация, приватизация, перевод на статус самостоятельного административного юридического лица). Помимо того, план должен быть нацелен на пересмотр объема дел остающихся у ОЮЛ и других общественных предприятий (прекращение, сокращение, передача другому субъекту) и прочего их упорядочения. Установлен пятилетний срок осуществления реформы, а с целью ее неуклонного проведения предусмотрено учреждение специального штаба во главе с премьер-министром.

Закон прошел через парламент без особых затруднений, поскольку имел рамочный характер, определял лишь общие контуры реформы, абстрагируясь от конкретных объектов реформирования. Гораздо сложнее продвигалось составление конкретного плана реорганизации общественных предприятий.

Первостепенными и главными объектами ликвидации и приватизации премьер-министр и его сторонники рассматривали группу общественных предприятий, занимающихся строительством скоростных автомобильных дорог и оснащением прочих объектов инфраструктуры, а также группу кредитно-финансовых учреждений с участием государственного капитала. Именно по этим двум группам общественных предприятий развернулись особенно ожесточенные споры.

Так, например, сторонники скорейшей приватизации «четырёх дорожных корпораций» (Японская общественная корпорация дорожного строительства, Корпорация столичных скоростных дорог, Корпорация скоростных дорог района Хансин, Корпорация моста между овами Хонсю и Сикоку) делали акцент на внушительные размеры накопившегося их долга (25,6 трлн. иен), который продолжал расти и в случае оставления неизменным государственного плана строительства дорог к его окончанию (2021 г.) достигнет 34 трлн. иен. В Министерстве государственной территории и транспорта, которое контролирует деятельность этих предприятий, напротив, указывали, что приостановка и сокращение строительства дорог может вызвать сильное возмущение на местах (не достроено и не пущено в эксплуатацию около 2500 км дорог из намеченных планом 9342 км). Помимо того, по мнению министерства, осуществить быструю приватизацию этих предприятий практически весьма сложно¹⁰⁰.

Весьма трудно оказалось определиться в отношении кредитно-финансовых учреждений с участием государства или получающих прави-

тельственную поддержку. К ним относятся 10 банков, общественных фондов и других учреждений, в том числе Банк международного сотрудничества, Японский банк политических инвестиций (бывший Японский банк развития), Корпорация финансирования народной жизни, Корпорация жилищного финансирования, Корпорация финансирования мелких и средних предприятий, Корпорация финансирования сельского, лесного и рыбного хозяйства.

В Японии никто не отрицает позитивной роли этих учреждений как на этапе послевоенного восстановления народного хозяйства, так и в период высоких темпов экономического роста. Но одновременно обращается внимание на то, что сохранившиеся по существу неизменными объекты и способы их деятельности, особенно в форме прямого инвестирования, не отвечают современной японской действительности. Так, например, отмечается, что в ссудах на приобретение жилищ на долю Корпорации жилищного финансирования приходится 40%. Отсюда возникает «давление на частное предпринимательство», кроме того, сама Корпорация функционирует с большим дефицитом, покрывая его за счет государственных ассигнований. Не обходится без внушительной финансовой поддержки государства деятельность и других общественных кредитно-финансовых учреждений. Сторонники радикальной реформы данной группы ОЮЛ требуют решительно покончить с прямым финансированием в сферах внутреннего развития и жилищных ссуд, передать занимающиеся им общественные учреждения в частные руки. Это, по их мнению, послужит активизации посреднической деятельности частных кредитных учреждений, будет способствовать снижению финансового бремени, ложащегося на государство¹⁰¹.

В процессе подготовки плана реорганизации общественных предприятий к сентябрю 2001 г. правительственные ведомства представили в Штаб продвижения административной реформы свои соображения. По большинству из обследованных ими особых юридических лиц аргументировалась необходимость сохранения, только 4 из них были определены объектами «ликвидации» или «изучения возможности ликвидации» и 6 — «объектами изучения возможности приватизации». По некоторым из объектов были игнорированы прямые указания премьер-министра признать целесообразность ликвидации или приватизации. Коидзуми публично осудил «сильное ведомственное сопротивление».

Дальнейшая разработка конкретного плана реформы шла путем согласования позиций внутри ЛДП, между правящими партиями и в Штабе продвижения административной реформы. Настояния премьер-министра во многом были учтены. Однако на заключительном этапе согласования, вопреки его мнению, было решено в условиях трудной экономической обстановки в стране и недоверия к существующей кредитной системе от реорганизации общественных кредитно-финансовых учреждений воздержаться.

Окончательно план упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц был сверстан и утвержден кабинетом министров в декабре 2001 г.¹⁰² По утверждению секретариата Штаба продвижения административной реформы, судьба каждого из ОЮЛ определялась по результатам рассмотрения следующих вопросов:

- не снизилось ли значение данного предприятия, не достигнута ли уже поставленная перед ним цель;
- нет ли чрезмерной затратности, насколько эффективна работа предприятия;
- не требуется ли политическая переоценка роли предприятия, например, с точки зрения его давления на частный сектор;
- не предоставляются ли чрезмерные льготы;
- есть ли возможности конкуренции с частным бизнесом;
- нет ли дублирования дел, осуществляемыми другими ОЮЛ;
- может ли стать эффективной приватизация;
- можно ли передать предприятие непосредственно под правительство¹⁰³.

Предварительное изучение состояния дел общественных предприятий на основе концепции возможно полной разгрузки государства от тех функций, которые могут эффективно исполняться в частном секторе, открыло возможность определить первоочередные и перспективные объекты приватизации. К первоочередным отнесены главным образом те, которые подведомственны Министерству государственной территории и транспорта. Сюда вошли, как и добивался премьер-министр, корпорации, занимающиеся строительством и эксплуатацией скоростных автомобильных дорог. Их приватизация намечена на 2005 г., но ее конкретный порядок и условия предстоит изучить в «третейском органе», формируемым правительством. Предопределено, но фор-

мально не принято окончательное решение приватизировать корпорации, занимающиеся строительством международных аэропортов. Должен быть полностью завершен процесс приватизации особых акционерных компаний, созданных при разгосударствлении Корпорации железных дорог более 10 лет тому назад.

Относительно кредитно-финансовых учреждений, имеющих связь с правительством, планом предусмотрено лишь дальнейшее изучение целесообразных форм и методов их функционирования, имея в виду придти к заключению по этой проблеме «в короткие сроки».

Большую группу особых и санкционированных юридических групп намечено перевести на статус «самостоятельных административных юридических лиц», обладающих большей независимостью и ответственностью за порученную правительством деятельность.

Ликвидация значительной части предприятий произойдет на практике за счет их полного или частичного слияния с другими, близкими по роду деятельности. Без изменений останется несколько организаций, относящихся главным образом к типу санкционированных юридических лиц.

В японской прессе отмечается, что из имеющихся в стране 163 особых и санкционированных юридических лиц ликвидируется 17, подлежит приватизации 15, преобразуются в самостоятельные административные юридические лица 38, переводятся на режим прочих юридических лиц 50 (в том числе 45 кооперативов взаимопомощи), сохраняются в нынешнем положении 5, предстоит дальнейшее изучение по 8 (кредитно-финансовые учреждения)¹⁰⁴.

Реакция японской общественности на принятие плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц была весьма сдержанной.

Так, газета «Нихон кэйдзай» констатировала, что в отличие от прежних реорганизаций общественных предприятий, выразившихся в сокращении их числа посредством слияния, реформа особых юридических лиц начинается, «наблюдается большой прогресс в сторону их ликвидации и приватизации». Признавая отсутствие надлежащих социально-экономических условий для немедленной реформы кредитно-финансовых учреждений, имеющих отношение к правительству, газета призывает не уклониться под этим предлогом от их «упорядочения и сокращения». Следует помнить, что доля данных учрежде-

ний во внутреннем финансовом долге государства составляет 23%, намного выше, чем у других передовых стран мира. Преобразование части разнообразных организаций в самостоятельные административные юридические лица рассматривается позитивно, так как может привести к большей открытости и ответственности в их деятельности. В то же время отмечается, что в целом «ликвидация и приватизация», на чем настаивал премьер-министр Коидзуми, остановилась на планке примерно 40%.

Более жесткую оценку правительственному плану дала газета «Ёмиури». В ее редакционной статье обращается внимание на слияние большинства упраздняемых общественных предприятий с другими, решающими схожие задачи, а также на их преобразование в самостоятельные административные юридические лица. «Меняется лишь вывеска, существо остается прежним». Помимо того, выражено недовольство отодвиганием принятия решений по многим важным объектам на неопределенное будущее.

С начала 2002 г. правительство Японии развернуло работу по реализации плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц, готовя внесение в парламент необходимых для этого законопроектов. Расходы на ОЮЛ заметно сокращены по государственному бюджету на 2002 и 2003 гг.

Правительство готовит также реформу наиболее массовых общественных предприятий в форме общественно полезных юридических лиц. Согласно третьей программе административной реформы, в первую очередь (до 2005 г.) должна быть осуществлена реформа общественно полезных юридических лиц административного типа, которые исполняют дела по поручению государства и получают от него дотации. Имеется в виду, что, в конечном счете, государство откажется от вмешательства в дела этих организаций, а самые необходимые из поручаемых им ныне функций будут исполняться самим государством или через самостоятельные административные юридические лица. На более длительную перспективу ставится трудная задача «коренной реформы всей системы общественно полезных юридических лиц», существующей практически без изменений со времени принятия Гражданского кодекса в 1896 г. На первом этапе этой реформы предстоит определить, нужны ли получение разрешений на учреждение такого рода юридических лиц и непременное руководство и контроль со стороны прави-

тельствующих ведомств, найти отвечающие современным требованиям организационные формы и правила их функционирования (транспарентность и т.д.), уяснить, насколько справедливо предоставление им налоговых льгот. Наличие множества подобных проблем затрудняет установление конкретных сроков этой реформы¹⁰⁵.

* * *

Опыт послевоенного развития Японии — наглядное свидетельство того, что общественное предпринимательство в его разных формах (особые, санкционированные, общественно полезные юридические лица) является важным и эффективным средством в руках государства, дающим возможность целенаправленно проводить в жизнь правительственную экономическую, финансовую, научно-техническую, культурную, социальную политику. Разнообразие видов общественных предприятий, индивидуальный подход к формированию особых юридических лиц дают возможность варьировать участие государственного капитала и прочую финансовую поддержку, степень предоставляемой самостоятельности в зависимости от воздействия рыночной экономики на решаемые с их помощью задачи. Вместе с тем, как видно на примере Японии, для обеспечения эффективности работы общественных предприятий, прежде всего в форме ОЮЛ, требуются постоянный и надежный административный и финансовый контроль со стороны правительства и общества, корректировка ставящихся перед ними задач, расширение самостоятельности при одновременном четком установлении ответственности в порученных делах, а по мере созревания необходимых условий ликвидации или приватизации, вплоть до полного преобразования в частные предприятия.

В период высоких темпов экономического роста в Японии правительство форсировало учреждение новых общественных предприятий как проводников собственного политического курса, но в то же время игнорировало необходимость постоянного внимания проблемам эффективности их функционирования, не принимало своевременные меры по устранению выявившихся недостатков.

Проблемы общественных предприятий, а именно: общее определение их места и роли, необходимые и целесообразные границы и эффективные формы и способы деятельности, методы сосуществования с частным сектором — приобрели особую актуальность в 1990-х годах на

фоне резких перемен во внутренней и международной обстановке. В Японии признана неотвратимость сокращения масштабов и сферы государственного вмешательства в разные стороны жизни общества, а, следовательно, и основательной реформы всей системы общественно-го предпринимательства. Вместе с тем в стране нет консенсуса в понимании глубины этой реформы; ее осуществление тормозится столкновением двух мнений — радикального и умеренного, осторожного, присущих разным слоям общества, в том числе политикам правящих партий. Неприятие радикальных намерений идти главным образом по пути ликвидации и приватизации общественных предприятий откровенно проявляется и среди правительственных чиновников.

Вступление Японии в XXI в. ознаменовалось поворотом от мало-значимых шагов в реформе общественных предприятий к существенным. Вырисовываются общие рамки реформы, основные мероприятия которой должны быть осуществлены к 2005 г. Разногласия относительно конкретных объектов и сроков реформы не преодолены, конкретизация намеченного плана ее реализации будет сопровождаться острыми дискуссиями в парламенте при обсуждении множества правительственных законопроектов.

Важно отметить, что, во-первых, судьба общественных предприятий решается не за кулисами, а открыто, в процессе многократных публичных обсуждений на разном уровне. Во-вторых, содержание плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц свидетельствует о том, что в принципе в Японии одновременно с достижением согласия перейти от словопрений к действительной реформе возобладаало мнение о необходимости тщательно обоснованного, реалистического ее осуществления с учетом как возможных позитивных, так и негативных последствий. Планом предусмотрены не отказ от института общественного предпринимательства, а сокращение сферы его применения и установление новых правил функционирования.

Глава VII.

Открытость информации и кадровая реформа — предпосылки результативности перестройки правительственной структуры

Для эффективной работы административных органов недостаточно реорганизации их структуры, даже если она осуществлена разумно и рационально. В Японии подчеркивается важность как минимум двух необходимых дополнительных элементов. Во-первых, требуется создание условий для транспарентности работы каждого органа исполнительной власти, особенно обеспечение доступности для общества и его граждан находящейся в их распоряжении информации. Во-вторых, необходима перестройка кадровой системы в сторону поощрения чиновников к добросовестному труду и активному служению обществу.

На первом направлении уже сделан серьезный шаг, заложена необходимая юридическая основа. На втором — разработана программа, подготовлены законопроекты, вызвавшие в стране острую дискуссию.

Открытость — условие доверия граждан к власти

Любое избравшее путь демократического развития государство рано или поздно сталкивается с необходимостью отказа от различных ограничений в доступе к громадному массиву документальной информации, которую властные органы собирают, хранят, используют по своему усмотрению. Особенно ревниво власть относится к информации о своей деятельности. Тем не менее жизнь настоятельно требует гласности административной информации, ее открытости для всего общества.

По мере укоренения демократического сознания, активизации субъектов гражданского общества в массах растет потребность наравне с правительственными учреждениями иметь полное представление о всех сторонах жизни своей страны. В этом заинтересованы полити-

ческие и экономические круги, простые граждане — в качестве избирателей, производителей и потребителей материальных и культурных ценностей, носителей гарантированных Конституцией прав и т. п.

Информация, сосредоточенная в правительственных ведомствах, нужна политическим партиям, независимо от их правящего или оппозиционного положения, чтобы в соперничестве за власть своевременно и правильно формировать свою позицию по принципиальным проблемам государственной политики. Без разносторонней информации депутаты представительной ветви власти не могут принимать справедливые и эффективные законы, тем более проявлять собственную законодательную инициативу, когда правительство по каким-либо причинам медлит с разработкой того или иного законопроекта или отвергает его необходимость. Отсутствие полной информации о деятельности центрального правительства или местной администрации делает пустым звуком декларация об их подконтрольности представительным органам. Для деловых кругов открытость информации, равный доступ к государственным документам — важное условие свободной конкуренции и проявления экономической инициативы. Естественно, что жители городов и других населенных пунктов желают знать планы городского и прочего местного строительства еще на стадии их разработки, чтобы их потребности были учтены в них в максимальной степени. Их интересуют состояние экологической обстановки, ее перспективы и многое-многое другое. Гласность в сфере информации — необходимое средство предупреждения конфликтов между администрацией и населением. В целом перечень потребностей в достоверной информации настолько широк, насколько многообразны интересы различных слоев населения, всех составляющих современного гражданского общества.

Отражением общественного императива явилось законодательное оформление во многих странах порядка обязательного открытия информации, находящейся в распоряжении различных ветвей власти. Пионером в этом деле считается Швеция, где закон, требующий открытия информации правительства, парламента, судебных органов и местной власти, действует с XVIII в. В США стремление законодателей поставить под контроль деятельность президентской администрации вылилось в 1967 г. в принятие федерального закона об информационной свободе. К середине 1980-х годов законы об открытости прави-

тельствственной информации имелись у более 10 государств. Их список продолжал неуклонно расти. В 1998 г. очередь дошла до азиатских стран: здесь такой закон обрела стремительно демократизирующаяся Республика Корея. На этом фоне стало особенно заметным отставание Японии, но и она в мае 1999 г. стала 15-м в мире государством, законодательно определяющим открытость большей части правительственной информации.

Нельзя сказать, что деятельность японских правительственных учреждений до этого была окружена чрезмерной секретностью. Общее представление о содержании и организации их работы можно получить, например, из ежегодных «Белых книг», издаваемых министерствами и управлениями. Правительственные ведомства постоянно поддерживают тесные контакты со средствами массовой информации, стремясь удовлетворять их интересы. Тем не менее значительная часть правительственной информации оставалась недоступной, скрытой от общественности. К тому же в условиях широкого вмешательства правительственных учреждений в деятельность частного сектора сосредоточение в руках бюрократии необходимой обществу информации способствовало злоупотреблениям властью, создавало тепличные условия для коррупции политических и чиновных кругов.

Отправным моментом настоятельных требований общественности коренным образом расширить открытость находящейся в правительственных учреждениях информации обычно называют 1976 г. Они стали естественной реакцией на громкое «дело Локхид», обнаружившее громадные масштабы коррупции в высших эшелонах власти. Но справедливость этих требований законодательным актом была подтверждена лишь спустя 20 лет с лишним.

На местном уровне необходимость широкого открытия административной информации в Японии была признана раньше. Первый законодательный акт местного значения, введивший гласность информации органа самоуправления, принят в 1982 г. собранием поселка Канаяма (префектура Ямагата). На апрель 1998 г. аналогичные постановления действовали в 580 единицах местного самоуправления, в том числе во всех 47 префектурах.

На государственном уровне Закон об открытости информации родился в больших муках, под долгим и непрерывным давлением со стороны гражданского движения и политической оппозиции и при упор-

ном сопротивлении бюрократии. С самого начала со своими настояниями и конкретными предложениями принять национальный закон выступали такие общественные организации, как Японская ассоциация потребителей и Ассоциация свободы и прав. С 1979 г. развернуло работу Гражданское движение за принятие закона об открытости информации, опубликовавшее проект основ его содержания. В правящих кругах первым, в 1979 г., официально признал необходимость разработки соответствующего закона премьер-министр М.Охира, давший указание начать изучение этого вопроса. Приступить к практическому рассмотрению задачи «создания системы гласности» в 1983 г. рекомендовал правительству консультативный Совет по изучению административных проблем.

Однопартийные правительства ЛДП не могли оставаться глухими к требованиям общественности. Но их практические действия не были адекватны существовавшим потребностям. Так, в 1980 г. решением правительства «О мерах по улучшению предоставления информации» каждому министерству и управлению предписывалось учредить «окна для ознакомления с документами». В конце 1991 г. правительство утвердило «Нормы гласности административной информации». Однако декларация курса на расширение общественного доступа к правительственной информации не затронула главного — на практике решение по поводу открытости того или иного документа полностью отдавалось на откуп соответствующих ведомств.

Тем временем оппозиционные партии совместно с гражданскими организациями, как по отдельности, так и совместно, публиковали свои предложения и представляли в парламент собственные законопроекты.

Пассивное отношение правительства к требованиям общественности начало меняться лишь после отстранения либерал-демократов от длительного монопольного правления. В 1993 г. глава первого коалиционного правительства М.Хосокава включил открытие информации в программу административной реформы. Практические же шаги в этом направлении были предприняты другой правящей коалицией в составе либерал-демократов, социал-демократов и Новой партии Сакигакаэ. В процессе сложного согласования позиций правительства и правящих партий, занявшего 4 года, был разработан и в марте 1998 г. внесен в парламент правительственный законопроект. Туда же поступили про-

екты оппозиционных партий. За основу все же был взят законопроект правительства, который еще через год был одобрен с рядом поправок, на которых настояла оппозиция.

Таким образом, Япония получила Закон об открытости информации, представляющий компромисс всех заинтересованных сторон. Несмотря на вполне обоснованную критику многих положений закона, общественность встретила его принятие с удовлетворением. В целом он рассматривается как соответствующий нынешнему состоянию государства и общества. Закон, с одной стороны, в принципе отвечает возможностям правительства по свободному предоставлению необходимой гражданскому обществу информации, а с другой — адекватен реальным способностям последнего по эффективному использованию этой информации.

Цель настоящего закона состоит в том, чтобы «еще больше открыть информацию, которой обладают административные органы»; «вменить в обязанность разъяснение народу всей правительственной деятельности» и одновременно «содействовать справедливому демократическому управлению в условиях надлежащего понимания и критики со стороны народа». Выработка этого определения сопровождалась особенно жаркими спорами. Гражданские организации и парламентская оппозиция настаивали на фиксации в законе «права знать», их же оппоненты из правительства ссылались на Конституцию, в которой такое право не декларировано. Еще до внесения законопроекта в парламент правительство исключило содержащееся в первоначальных его предложениях положение о цели содействовать народному «контролю и участию в управлении». Тем не менее и нынешняя формулировка оказалась взаимоприемлемой.

Объектом действия закона является информация, которой располагают только правительственные учреждения, а именно:

- секретариат кабинета министров, правовое бюро, совет обеспечения безопасности, совет по делам персонала (кадровая палата);
- канцелярия кабинета с подведомственными ей комитетами и управлениями, включая Управление национальной обороны;
- министерства;
- аудиторская палата.

Закон не распространяется на информацию законодательного органа — парламента, а также на судебную ветвь власти. Предполагается,

что парламент должен изучить вопрос об открытости собственной информации.

К административной информации, на которую распространяются положения закона, отнесены «документы, составляемые служащими административных органов в рамках их служебных обязанностей или полученные ими, а также хранимые для организованного использования служащими административных органов». Помимо письменных, таковыми рассматриваются фильмированные, записанные на магнитную пленку, диски, видео и т.п. документы. Копии официальных документов и индивидуальные записи служащих, касающиеся их служебной деятельности, таковыми не признаются.

На руководителей административных органов закон возлагает обязанность открывать указанную выше документацию. Вместе с тем установлены шесть следующих категорий информации, которая открытию не подлежит:

1. Информация, имеющая отношение к конкретной личности, включая фамилию и имя, дату рождения и т.п. данные, по которым ее можно идентифицировать (конкретно в данном случае имеется в виду информация не только о частной жизни, но и сведения, касающиеся «интеллектуального потенциала» личности). Однако информация о служебной деятельности государственных служащих, начиная от начальника секции, в качестве персональной не признается.

2. Информация о юридических лицах и других организациях, а также об индивидуальной предпринимательской деятельности в случае опасности, что ее открытие нанесет ущерб конкурентоспособности юридического или физического лица, их имущественным правам и справедливой прибыли (к «юридическим лицам и другим организациям» отнесены не только акционерные компании, общественные, религиозные и особые юридические лица, но и политические и прочие организации, не имеющие статуса юридического лица).

3. Информация, чреватая опасениями, что ее открытие нанесет ущерб безопасности страны, отношениям доверия с другими странами, а также приведет к нежелательным последствиям на переговорах с другими странами и международными органами.

4. Информация, открытие которой может нанести ущерб предупреждению и пресечению преступления, следствию, поддержанию обвинения, исполнению наказания и прочим действиям по сохранению

общественной безопасности и порядка (административная деятельность к этой категории не относится).

5. Информация, касающаяся внутренних дел государственных органов и органов местного самоуправления, обсуждения, изучения и консультаций между ними, в случае опасений, что ее открытие нанесет ущерб откровенному обмену мнениями и принятию нейтральных решений (опасность внешнего давления и вмешательства в работу государственных учреждений, возникновения народного беспокойства из-за ошибочных представлений и предположений, получения определенными лицами выгоды путем спекуляций).

6. Информация о предприятиях государственных органов и органов местного самоуправления и их служебных делах, когда имеются опасения, что ее открытие нанесет ущерб исполнению этих дел и функционированию предприятий (преследуется цель предотвратить незаконные деяния при осуществлении различных форм надзора и контроля, обеспечить справедливый кадровый контроль).

Таким образом, закон содержит большой перечень исключений, руководствуясь которыми правительственные учреждения могут значительную часть имеющейся у них информации признавать не подлежащей гласности. В то же время обращает на себя внимание тот факт, что заметной публичной дискуссии вокруг этой важной части закона при его разработке не наблюдалось. Очевиден контраст с бурным возмущением общественности и протестом парламентской оппозиции в 1980-х годах, когда правительство, добиваясь принятия закона об охране государственной тайны, стремилось расширить рамки закрытой информации и усилить наказание за ее утечку. Можно предположить, что на этот раз сторонники гласности сосредоточили главные усилия на включении в закон не менее важных положений, направленных на предупреждение попыток правительственных учреждений произвольно ограничивать открытость имеющейся у них информации.

С этой целью закон, во-первых, установил четкий порядок и ответственность в деле предоставления информации для ознакомления нуждающихся в ней. Право потребовать от правительственного учреждения необходимой информации предоставлено всем физическим лицам, предприятиям и организациям, в том числе иностранцам, независимо от того, проживают ли они в Японии или за рубежом. Фактически законодатели исходили из принципа равенства всех гражд-

дан перед законом. Предоставление такого же права иностранцам объясняется просто — сами японцы за рубежом, прежде всего в США, на практике уже пользуются аналогичным правом.

Лицо, желающее получить информацию, должно подать заявление на имя соответствующего руководителя правительственного учреждения, указав фамилию, имя и адрес и в произвольной форме сообщив, с каким материалом ему нужно ознакомиться. Заявление передается в учреждение непосредственно или направляется почтой. В срок, не превышающей 30 дней (в особых случаях — до 60 дней), заявителю должно быть сообщено, является ли затребованный материал открытым. В течение последующих 30 дней заявитель информирует учреждение, в какой форме желает ознакомиться с интересующими его материалами (получить их либо непосредственно в данном учреждении, либо их копии по почте).

Во-вторых, в законе определены меры по защите граждан от несправедливого отказа в получении информации под предлогом признания ее не подлежащей открытию.

Если заявитель не согласен с отказом, то руководитель правительственного учреждения, получившего жалобу, обязан сделать запрос в комитет по оценке открытости информации, который учреждается в составе 9 членов, назначаемых главой правительства, по согласию обеих палат парламента. Члены комитета должны хранить известную им секретную информацию, в том числе после окончания своих полномочий. Нарушение этого правила подлежит наказанию. Комитету предоставлено право затребовать документ, считающийся закрытым, ознакомиться с ним и провести расследование. Однако решение комитета не имеет обязательной силы. Даже в случае заключения комитета о том, что документ «подлежит открытию», ведомство может продолжать настаивать на его «закрытом» характере.

В таком случае предоставляется возможность обжаловать действия руководителя административного органа в судебном порядке. Внося в парламент свой законопроект, правительство, ссылаясь на существующее законодательство по процедуре рассмотрения административных жалоб, настаивало на рассмотрении жалоб, касающихся отказа от предоставления информации, исключительно в Токийском высшем суде. Оппозиция, учитывая громадные расходы жалобщиков из провинции по неизбежным поездкам в столичный суд и исходя из «равен-

ства всех перед законом», напротив, настаивала на расширении географии судов, полномочных рассматривать жалобы такого рода. В результате местом рассмотрения данных жалоб по закону дополнительно признаны еще 7 судов высшей инстанции, расположенных по всей стране. По вопросу о суде в г. Наха (Окинава) достигнуто зафиксированное в приложении к закону решение вернуться к этому вопросу через 4 года после введения закона в действие.

В рамках закона не удалось до конца решить также вопросы об оплате расходов по предоставлению административной информации. Оппозиция добивалась если не бесплатных, то хотя бы минимальных затрат граждан на эти цели. В законе указывается лишь, что это должно быть определено правительственным указом. Имеется в виду, что гражданам придется нести некоторые расходы на двух этапах: при обращении с заявлением и при ознакомлении с предоставленной информацией, включая расходы по изготовлению копий документов.

Для того чтобы закон заработал на практике, предстояло подготовить и опубликовать многие другие правительственные указы и инструкции, касающиеся организации и процедуры работы комитета оценки открытости информации, уточнения действий ответственных лиц в процессе удовлетворения заявок на информацию и т.п. Помимо того, возникла необходимость с учетом новых требований упорядочить правила обращения со всей документальной информацией, пересмотреть инструкции по ее классификации, порядку и срокам хранения, уничтожению и т.д.

По этим причинам закон был введен в действие через 2 года после его публикации — 1 апреля 2001 г.

Закон об открытости информации был воспринят японской общественностью как серьезный шаг, имевший принципиальное значение для осуществления демократического контроля за деятельностью исполнительной власти и одновременно расширявший возможности самостоятельного проявления творческой энергии всех субъектов гражданского общества. Этот закон, родившийся на почве реальных проблем современного общества, выработан на основе компромисса противоборствующих сторон при отказе от крайних взглядов экспертов и политиков и опирается на позитивный опыт аналогичных законов, действующих в ряде демократических стран. В Японии отмечают, что эффективность нового закона будет зависеть от готовности правитель-

ственных чиновников «изменить бюрократическое сознание», а граждан — реально, на практике воспользоваться открывшимися возможностями¹⁰⁶.

Еще одним фактором прозрачности деятельности административных органов, помимо введения в действие Закона об открытости информации, должна стать начавшаяся с 2003 г. реализация идеи «электронного правительства», которая является центральным элементом пятилетней программы «электронная Япония», разработанной в соответствии с принятым в январе 2001 г. Основным законом о формировании информационного общества.

Использование информационных технологий в государственных органах Японии, отмечает японовед Э.В. Молодякова, ознакомившая российских читателей с основным содержанием идеи «электронного правительства», «прежде всего, преследует цель сделать государство более демократичным, информационно открытым, «прозрачным». Этому должно способствовать предоставление набора государственных услуг населению и бизнесу с помощью информационных технологий, открытие целых массивов информации (статистика, своды законов), например, через создание государственными ведомствами своих страниц в Интернете... Государственное управление станет более открытым, и возможность «непосредственного» обращения граждан в самые высокие инстанции сократит дистанцию между государственной машиной, населением и предпринимателями. Так, будут стираться географические и временные границы между государственной машиной, населением и предпринимателями»¹⁰⁷.

Разумеется, цель создания «электронного правительства» состоит не только в стремлении обеспечить большую гласность в деятельности государственных органов и, следовательно, содействовать повышению доверия населения к правительству, его чиновникам. Инициаторы административной реформы обещали, что ее результатом станет также сокращение затрат на содержание государственного аппарата при повышении качества предоставляемых населению административных услуг.

Надежды на решение всех этих задач в комплексе первоначально связывались с неукоснительным выполнением принятого в декабре 1995 г. пятилетнего плана информатизации административных учреждений. Этот план намечал компьютеризацию процедуры приема и рассмотрения запросов населения, в том числе «через одно окно», миную

обращение граждан в разные учреждения; увеличение объема информации, предоставляемой населению. Одновременно осуществлялось более широкое применение электронной техники в процессе подготовки и принятия решений, в обмене документами, совершенствовалась межведомственная информационная сеть, к которой подключались местные филиалы правительственных ведомств, органы местного самоуправления, особые юридические лица.

Реализация идеи «электронного правительства» — продолжение пятилетней программы 1995—2000 г., но только с более амбициозными целевыми установками в рамках широкого проекта «электронная Япония», намечающего создание в кратчайшие сроки сети скоростного Интернета, охватывающего всю страну, и подготовку условий, необходимых для приближения Японии к образу «информационного общества» (всеобщая компьютерная грамотность, включая работников государственных органов; разработка законодательства для расширения сферы использования информационных сетей и обеспечения его безопасности; приглашение на работу видных специалистов по информационным технологиям из-за рубежа и т.д.). Фактически речь идет о том, чтобы сделать Японию мировой информационной державой.

Многие элементы программы «электронного правительства» планируются осуществить уже с 2003 фин. г.¹⁰⁸

На очереди — кадровая реформа

В процессе послевоенных демократических реформ организация государственной службы, сохранив присущие ей ранее позитивные черты, в том числе компетентность и исполнительность чиновников, была наполнена демократическим содержанием. Невзирая на частую смену кабинета министров, в Японии обеспечивались постоянство и преемственность кадрового состава ее государственного аппарата, политический нейтралитет основной массы служащих. Чиновники имели устойчивое социальное и материальное положение и реальную возможность карьеры в соответствии с деловыми качествами, могли рассчитывать на правовую защищенность.

Работники государственного аппарата подразделяются на служащих особого назначения и обычных служащих. Для обычных служащих, основной массы государственных чиновников, с 1947 г. законом

установлен единый порядок прохождения службы. Решение вопросов, связанных с их правовым положением и материальным обеспечением, возложено на подотчетную кабинету министров, но обладающую значительной степенью независимости кадровую палату (иногда ее именуют советом по делам персонала или комиссией по кадрам). Во главе палаты стоит руководящая тройка, назначаемая премьер-министром с согласия обеих палат парламента на четыре года из числа авторитетных лиц, обладающих высокими моральными качествами, знаниями и опытом эффективного управления и оценки кадров по результатам их работы на демократических принципах. Не допускается участие в активной политической деятельности и принадлежность двух из них к одной и той же партии. Один член этой тройки избирается председателем кадровой палаты. В секретариате палаты, включая его региональные бюро, работают более 700 человек.

При приеме на государственную службу законом не допускается дискриминация по расовым, религиозным, половым признакам, социальному или территориальному происхождению, политическим взглядам или партийной принадлежности.

Назначение обычных государственных служащих осуществляется по результатам экзаменов, успехов по службе и других свидетельств их способностей, в соответствии с законом и правилами кадровой политики. Первичный найм практикуется исключительно по результатам конкурсных экзаменов. Продвижение по службе тоже требует участия в конкурсных экзаменах. Но кадровая палата может воспрепятствовать допуску к экзаменам по причинам недобросовестного отношения служащего к прежней работе и по ее результатам, по другим, предусмотренным законом случаям. Система экзаменов стимулирует служащих к совершенствованию своих знаний и повышению результативности исполняемой работы, благоприятствует их карьере по деловым качествам.

Профессиональному совершенствованию способствуют различные виды учебы служащих на уровне правительственных ведомств, а также в централизованном порядке. Комплексное планирование профессиональной подготовки и организация централизованной учебы возложены на кадровую палату.

Предельный возраст обычного служащего для большинства из них составляет 60 лет, но допускается продление службы до 65 лет, если увольнение признано нецелесообразным.

Денежное содержание служащего устанавливается с учетом сложности и ответственности выполняемой им работы. Одинаковому объему работы в любом учреждении должно соответствовать равное вознаграждение. Конкретные стандарты оплаты труда служащего разрабатываются кадровой палатой в форме тарифных таблиц по отдельным группам, соответствующим роду занятий служащих (административная работа, налоговая служба и т.д.). Таблицы определяют размер жалования, дифференцируя его по служебным рангам, зависящим от занимаемой должности, и разрядам, отражающим стаж работы, образование и другие характеристики служащих. Тарифные таблицы подлежат утверждению парламентом. Сверх жалования, определяемого тарифной сеткой, применяются надбавки индивидуального характера — для молодых служащих, на иждивенцев, за работу в отдаленной местности, в связи с жилищными условиями, иногда за сверхурочную работу.

Оплата труда служащих, как гласит закон, должна «соответствовать общему положению дел в обществе». Конкретно, применяется корректировка зарплаты служащих на основе ежегодного обследования уровня заработной платы в частном секторе. Когда выявляются значительные его сдвиги и возникает необходимость пересмотра жалования служащих не менее чем на 5%, кадровая палата представляет в правительство соответствующие рекомендации, которые, как правило, правительство и парламент поддерживают. Таким образом, материальное положение госслужащих непрерывно росло по мере развития экономики Японии, оказываясь сопоставимым с его уровнем в частном секторе. При этом в стране стремились не допустить также чрезмерных различий в оплате руководящих работников и рядовых служащих.

Порядок регулирования оплаты труда государственных чиновников, установленный еще в 1947 г. и обеспечивающий достойное и стабильное их материальное положение, стал компенсацией за введенные тогда же ограничения прав служащих на коллективные действия в защите их интересов (заключение коллективных договоров с администрацией, забастовки и т.п.). К этому следует добавить, что своего рода компенсацией за ограничение трудовых прав госслужащих можно рассматривать также существование такого института, как кадровая палата, ограничивающая произвол администрации и занимающаяся изучением жалоб служащих.

Обеспечению политического нейтралитета служащих способствуют некоторые ограничения их участия в политической жизни. Закон не запрещает чиновнику быть членом политической партии, но не разрешает занимать в ней руководящие посты, быть ее советником. В случае намерения выдвинуть свою кандидатуру на публичные выборные должности, ему необходимо покинуть государственную службу. Закон запрещает использовать должностное положение служащего для требования и получения денежных пожертвований и прочих выгод для партии или на политические цели и т.п. Ограничение участия служащих в политической жизни страны компенсируется тем, что их карьера, как правило, не зависит от смены политической власти. Основной состав государственных учреждений, вплоть до административных заместителей министров, остается при смене кабинета министров стабильным, обновляясь по общим правилам прохождения службы.

Большое место в японском законодательстве о государственной службе отводится предупреждению коррупции. Действует принцип отстраненности служащего от личного участия в бизнесе: не допускается совместительство на руководящих должностях в коммерческих предприятиях или занятие в них должности советника, владение собственным бизнесом с целью получения коммерческой прибыли.

В принципе государственный служащий даже после увольнения не должен в течение 2 лет иметь дело с коммерческими организациями той сферы, в которой он работал в предыдущие до увольнения 5 лет. Однако бывший служащий может получить на это разрешение от кадровой палаты, которая рассматривает соответствующие просьбы в индивидуальном порядке и докладывает обо всех случаях выдачи разрешения с обоснованием их причин парламенту и кабинету министров.

Нельзя не признать, что использование в частном секторе, а также на общественных предприятиях знаний и ценного опыта государственных служащих после их увольнения в принципе полезно для экономики. Вместе с тем «спускание с небес», как образно именуют это явление, вызывает негативную реакцию общественности. Не без основания считается, что процедура индивидуальных разрешений не является достаточной гарантией от опасного сращивания правительственных чиновников с деловым миром.

Наконец, нельзя не отметить, что японское законодательство предъявляет к государственным служащим требование исполнять свои

обязанности в качестве «слуг народа», во имя общественных интересов, устанавливает жесткие дисциплинарные взыскания за нарушения правил государственной службы вплоть до увольнения¹⁰⁹.

В конце 1990-х годов многочисленные факты корыстного использования служебного положения высокопоставленными чиновниками, в том числе из министерств финансов, здравоохранения и социального обеспечения, сельского, лесного и рыбного хозяйства, Управления национальной обороны, вызвали возмущение японской общественности, побудили к принятию новых мер, направленных на предупреждение коррупции. В 1999 г. был принят Закон об этике государственного служащего. В дополнение к нему правительственным указом утверждены правила поведения государственного служащего и нормы административных взысканий за их нарушение. Комплекс этих документов введен в действие в 2000 г.¹¹⁰

Вполне естественно, что вслед за принятием законов и введением новой правительственной структуры в повестку дня административной реформы незамедлительно был включен вопрос о реорганизации созданной в послевоенной Японии системы общественной службы. Сама по себе перестройка правительственного механизма еще не дает достаточных гарантий того, что обновленная структура успешно справится со все более усложняющимися ныне задачами государственного управления и сможет работать более эффективно, чем прежняя.

Первоначальные наброски проекта кадровой реформы были разработаны внутри ЛДП, а в январе 2001 г. ее контуры от имени правительства публично объявил Р.Хасимото, бывший тогда министром, ответственным за административную реформу. Согласно его разъяснениям, «реформа системы общественных служащих» (т.е. не только государственных служащих, но и служащих органов местного самоуправления) должна стать «ядром» всей административной реформы, поскольку речь идет фактически о воздействии на сознание и поведение людей, представляющих администрацию, повседневно формирующих и осуществляющих ее планы¹¹¹.

Под руководством Р.Хасимото были сформулированы основные идеи реформы. Ее главными целями названы, во-первых, изменение сознания и внедрение новых отправных принципов поведения каждого государственного служащего; во-вторых, усиление функций кадрового контроля самой административной организации. Иначе говоря, объек-

том реформы намечалось сделать одновременно и служащих, и организацию, под руководством и контролем которой они исполняют свои обязанности.

В постановке цели воспитания кадров, самостоятельно развивающих свои способности, обладающих чувством долга и гордости за порученное дело, заслуживающих народное доверие, особый акцент сделан на то, чтобы служащие «выполняли свои обязанности в условиях взаимной конкуренции».

«Люди, проявляющие выдающиеся способности и показывающие большие результаты, — подчеркивал Хасимото, — заслуживают особого отношения, и, напротив, жестко наказываются те, кто просто отсиживается в своей организации. Другими словами, следует попытаться утвердить кадровую систему «воздаяния за заслуги и кары за преступление»¹¹².

В части, касающейся «совершенствования организации», предложено первоочередное внимание обратить на формирование особой «группы государственных стратегических сотрудников» и на перестройку системы кадрового контроля.

В конце декабря 2001 г. кабинет Дз. Коидзуми одобрил программу реформы системы общественных служащих¹¹³. В ее преамбуле констатируются снижение за последние годы веры населения в способности японских служащих к надлежащему политическому планированию и возрастающая критика в их адрес по поводу недостаточной ответственности за выполняемую работу. Отсюда поставлена задача пересмотра всей кадровой системы, оказывающей большое воздействие на сознание и поведение каждого общественного служащего. С одной стороны, признается целесообразность сохранить существующие высокие требования в отношении профессиональных навыков и умения основных служащих при сохранении их политической беспристрастности, отмечается необходимость поддерживать стабильность работы учреждений и обеспечивать преемственность нынешней кадровой системы. С другой стороны, выражается стремление привести кадры в соответствие с современными административными требованиями и создать обстановку, побуждающую служащих к максимальному проявлению работоспособности посредством взаимной конкуренции, сделать возможным для правительства при необходимости мобильно и гибко формировать адекватную организационно-штатную структуру.

Конкретно программа реформы намечала следующие перемены.

1. Реорганизовать общую правительственную систему кадрового контроля, в которой центральную роль до сих пор играла кадровая палата, учреждаемая при кабинете министров в качестве самостоятельного органа, наделенного значительными правами. Полномочия кадрового контроля (планирование и управление кадрами и организационной структурой) закрепить за каждым министром, расширить возможности кадрового контроля непосредственно со стороны кабинета министров. Соответственно сократить функции кадровой палаты, в том числе функцию так называемого «предварительного кадрового контроля», включающего согласование мнения министров с палатой по кадровым назначениям. За кадровой палатой сохранить решение вопросов, касающихся условий службы; внесение рекомендаций по улучшению управления кадрами (в рамках новых норм); «последующий кадровый контроль». Возложить на нее задачу предупреждения протекционизма при кадровых назначениях, отнесенных теперь исключительно к компетенции руководителей министерств.

2. При формировании новой кадровой системы для категории рядовых служащих разработать и внедрить общую для всех министерств систему классификации служащих по уровню их навыков и умения, включающую установление основных рангов и представительных должностей на каждой ступени организации и стандартные требования для соответствующей должности. Министерства могут вносить в общие стандарты способностей служащих дополнения, связанные со спецификой их деятельности. Система такой классификации не распространяется на высших обычных служащих — административных заместителей министров, начальников бюро и управлений, консультантов и т.п. Отдельно от классификации служащих по способностям устанавливать штаты административных органов; повышение служащих в должности осуществлять в пределах, допустимых штатом; лиц, не достигших требуемого уровня профессиональной подготовки, навыков и умения, понижать в ранге.

3. Классификация служащих по их способностям должна стать предпосылкой учреждения новой системы оплаты их труда в зависимости от уровня профессиональной подготовки, служебной ответственности и результатов работы, т.е. личного вклада каждого. Система оплаты служащих должна побуждать их к повышению уровня профессиональ-

ной подготовки, навыков и умения, служебного рвения в достижении успехов своей деятельностью. Вместо нынешнего порядка расчета месячной заработной платы учредить базовое жалование, а также надбавки за служебную ответственность и за достижения в работе по типу применяемых для поощрения работников на частных предприятиях. Существующие ранее надбавки отменить.

4. Служебную карьеру должна определять новая система оценок, складывающаяся из базовых показателей кадрового соответствия как важного справочного материала при назначении и увольнении и оценки результатов работы как способа целевого контроля. С целью обеспечения справедливости и аргументированности оценок поручать эту работу нескольким особо подготовленным специалистам. Каждому министерству, помимо общих норм поведения государственных служащих, разрабатывать целевые установки и правила повышения качества административных услуг и эффективности работы.

5. В подготовке и воспитании кадров активно использовать методы, применяемые в частном секторе. Внедрить плановую подготовку кандидатов на руководящие должности в министерствах, включая интенсивное обучение, стажировки, учебу за рубежом и т.д. С целью поддержки служащих в стремлении к самосовершенствованию увеличить число командированных на зарубежное обучение, применять отпуска для учебы в докторантуре и т.п.

6. Изменить порядок оплаты труда высших руководящих служащих, на которых система классификации кадрового соответствия не распространяется: отменить элементы выплат по стажу, установить годовое жалование и две дополнительные выплаты, размеры которых при отсутствии успехов в работе, могут существенно урезаться.

7. В целях «обеспечения кадрового многообразия» модернизировать прием на государственную службу по результатам конкурсных экзаменов, в том числе значительно увеличив численность экзаменуемых; активизировать прием кадров из частного сектора, открыв возможность найма на общественную службу без увольнения с частного предприятия и установив «гибкий порядок» их оплаты; расширить прием женщин на государственную службу во всех ведомствах.

8. Принять меры для предотвращения пагубных последствий явления «спуска с небес», т.е. перехода правительственных чиновников после их увольнения на руководящие должности в общественные пред-

приятия или на частные фирмы. Принципиальная позиция в этом вопросе состоит в том, что лица, увольняющиеся с государственной службы, должны иметь возможность использовать свой опыт на другом месте работы в рамках «надлежащих правил», устанавливаемых правительственными указами. К таким правилам отнесены: согласие на переход со стороны лица, имеющего право кадрового контроля; транспарентность; запрет на определенный период заниматься делами, касающимися лицензий, дотаций, контрактов в сфере прежней служебной деятельности; наказание за нарушение этого запрета; меры по снижению материальной привлекательности в случае перехода чиновников на руководящие должности в ОЮЛ и другие общественные предприятия.

9. С целью совершенствования организации каждому министерству предоставить возможность по собственному усмотрению и под свою ответственность формировать организационную структуру и гибко перемещать кадры (проводить реорганизацию в пределах установленного числа секций, офисов). Создать систему перераспределения кадров в особо необходимых случаях между министерствами. Подготовить условия для оперативного и гибкого использования по личному решению премьер-министра «группы стратегических сотрудников», занимающихся планированием, подготовкой проектов и координацией по важным политическим вопросам. Группа должна формироваться не только из правительственных чиновников, но и гражданских лиц. Таким же путем министры могут пополнять ряды непосредственных помощников для работы по планированию и подготовки различных проектов.

10. Упорядочить труд государственных служащих, в частности, сократить ставший постоянно чрезмерно долгим рабочий день, сверхурочные работы.

Таковы главные пункты правительственной программы кадровой реформы, которая должна охватить общественных служащих, состоящих как на госслужбе, так и в органах местного самоуправления. В 2003 г. намечалось представить в парламент поправки к Закону о государственных служащих, а переход к новой системе осуществить в 2006 г. Таким же путем и примерно в те же сроки предполагалось пересмотреть закон о местных общественных служащих и ввести его новую редакцию в действие. Судя по правительственной программе, в основе замысла кадровой реформы лежит прежде всего надежда на повышение

эффективности администрации за счет внесения сильного конкурентного начала в работу чиновников и обращения к активному использованию классического принципа «воздаяние за заслуги, кара за преступления». Ставится также задача передать кадровый контроль главам министерств и управлений, расширить в правительственном аппарате число сотрудников, призванных стать ближайшими помощниками руководства и набираемых, в частности, из частного сектора, вне общих правил прохождения службы, устранив тем самым «зависимость политиков от бюрократического влияния».

Тому и другому мешала прежняя кадровая система, основывающаяся на послевоенном законодательстве и наличии кадровой палаты, которая была учреждена в свое время в качестве компенсации за лишение государственных служащих права на защиту своих интересов коллективными действиями, включая забастовки. Не случайно, факт разработки по инициативе либерал-демократов программы кадровой реформы был расценен в японской прессе как отражение намерения этой правящей партии «ослабить и профсоюзы, заботящиеся об основных правах трудящихся, и кадровую палату»¹¹⁴.

В середине 2003 г. правительство подготовило три законопроекта по кадровой реформе: поправки к Закону о государственных служащих, проект Закона о классификации кадрового соответствия, поправки к Закону об обмене кадрами между государством и частным сектором. Однако запланированное внесение этих законопроектов на очередную парламентскую сессию было отложено, поскольку внутри правительства, а также между правительством и правящими партиями, с одной стороны, и Японской конфедерацией профсоюзов (Рэнго), с другой, выявились серьезные разногласия по их содержанию.

Председатель кадровой палаты передал премьер-министру Коидзуми в качестве «справочного материала» подборку критических оценок замысла кадровой реформы, опубликованных в японских средствах массовой информации. Внутри правящих партий, включая ЛДП, видят два существенных недостатка правительственных законопроектов. Во-первых, не возражая в принципе против системы классификации кадрового соответствия, ЛДП указывает, что предпосылкой ее введения должны быть четкие стандарты оценки способностей служащих, обеспечение объективности таких оценок. В этом смысле, по ее мнению, правительственные законопроекты требуют доработки. Во-вто-

рых, ЛДП признает, что изменение порядка выдачи разрешений на переход отставных правительственных чиновников в коммерческие структуры, относившееся к компетенции кадровой палаты, делает «спускание с небес» неконтролируемым. Она выражает сомнение в том, что министры, к которым по законопроектам должно перейти право давать такие разрешения, смогут принимать справедливые решения. Правящие партии требуют отнести этот вопрос к компетенции кабинета министров, что также представляется проблематичным, поскольку кабинет не имеет для этого ни времени, ни сотрудников для проведения серьезных разбирательств.

Японские профсоюзы также негативно относятся к введению системы классификации служащих по их способностям и к ослаблению роли кадровой палаты в защите интересов служащих в связи с передачей вопросов кадровых назначений исключительно к компетенции глав административных органов. Как полагают в Рэнго, такие перемены могут привести к тому, что кадровая палата уже не сможет с нейтральных позиций определять условия службы в государственных учреждениях. Следовательно, появляется необходимость гарантировать трудовые права служащих в полном объеме, требовать ликвидации существующих для них ограничений в праве на коллективные действия, включая забастовку. В этом Рэнго солидарна с Международной организацией труда, которая в июне 2003 г. рекомендовала правительству Японии пересмотреть ограничение трудовых прав общественных служащих.

Таким образом, планы японского правительства заложить законодательную основу для проведения кадровой реформы в течение 2003 г. оказались несостоятельными. Конкретное содержание этой реформы, видимо, будет определено по результатам очередной парламентской сессии в 2004 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общим моментом нынешних административной и других структурных реформ в Японии является демократизм разработки и принятия принципиальных решений, определяющих их целевые установки и содержание. Административная реформа в целом и ее отдельные направления готовились тщательно, проходя стадии публичного обсуждения и принятия рекомендаций в совещательных органах, подготовки правительственных программ и законопроектов, обсуждения парламентом основного содержания и сроков намечаемых мероприятий и подкрепления их законодательными актами.

Реформа осуществляется по среднесрочным правительственным планам, подлежащим ежегодной корректировке. В целях последовательного проведения реформы в жизнь законодательством предусмотрено формирование специальных надведомственных органов, на которые возлагается задача контролировать исполнение планов, а при необходимости давать кабинету министров рекомендации с целью их дополнения или исправления.

В условиях сильного преобладания в парламенте правящих партий над оппозиционными, а в коалиционном правительстве доминирования представителей ЛДП и незначительного влияния ее союзников принципиальные решения по административной реформе до сих пор принимались преимущественно на основе прагматических интересов либерал-демократов, путем достижения компромисса между сторонниками радикальных преобразований в неолиберальном духе и сторонниками осторожного подхода к реформированию, не влекущего за собой нарушения социальной и политической стабильности.

На главном направлении административной реформы, которым в Японии признано дерегулирование, проведена масштабная работа по пересмотру, отмене или ослаблению государственных регламентаций, ограничивающих свободу предпринимательской деятельности. В экономической сфере она близится к завершению, изучаются возможности осуществления дерегулирования в социальных сферах с целью создания условий для расширения участия в них частного капита-

ла. В процессе дерегулирования, именовавшегося первоначально «смягчением регулирования», в Японии пришли к мнению о необходимости перейти к «реформе регулирования», т.е. не ограничиваться актами отмены или ослабления отдельных регламентаций, а взять на вооружение комплексное и системное рассмотрение возникающих при этом проблем, которое включает определение и принятие страховочных мер, предупреждающих негативные последствия дерегулирования, а также разработку новых правил, поиск и внедрение способов разрешения противоречий и конфликтов между субъектами гражданского общества, компенсирующих уход от государственного вмешательства в их дела.

В отношениях государства с органами местного самоуправления сделан крупный шаг с целью ограничения вмешательства центра в дела местного значения. Между ними более четко разграничены функции и полномочия, созданы гарантии против административного произвола правительственных ведомств. Вместе с тем сильная зависимость на местах от разного рода трансфертов из государственной казны сохраняется. Предполагается, что финансовая самостоятельность органов местного самоуправления будет укрепляться по мере продвижения реформ бюджетной политики и системы налогообложения, вокруг которых пока продолжаются жаркие дискуссии. Одновременно значительные надежды возлагаются на реализацию масштабного плана укрупнения первичных единиц местного самоуправления — городов, поселков, деревень путем их слияния, что должно упрочить финансовую самодостаточность их финансовых органов.

Самым сложным звеном административной реформы оказалась реорганизация общественных предприятий, особенно в части реализации замысла их широкой приватизации. При всех недостатках и слабых местах разных форм и видов общественного предпринимательства оно признано необходимым и в современных условиях. Акцент в реформировании делается, в первую очередь, на сокращение сферы применения общественных предприятий; гибкое использование их многообразия; формирование порядка, необходимого для повышения самостоятельности, транспарентности деятельности и ответственности за ее результаты тех общественных предприятий, функции которых на практике невозможно ни исполнять самому государству, ни поручать частному сектору. Решения же о приватизации принимаются осмот-

рительно и неспешно, после обстоятельного изучения всех возможных последствий, исходя из желания достижения, по меньшей мере, консенсуса в правительстве и правящих партиях. Началу приватизации предшествует большая подготовительная работа.

Сокращение функций государства в его отношениях с частным сектором и местным самоуправлением, реорганизация предприятий и учреждений общественного сектора, работающих под контролем центральных ведомств, стали естественной предпосылкой крупной перестройки правительственной структуры и пересмотра функций каждого административного органа, осуществленной одновременно и в короткие сроки. В соответствии с замыслом реформы значительно расширены возможности повышения личной руководящей роли премьер-министра в решении принципиальных вопросов государственного управления; приняты меры, направленные на усиление координации работы всего административного аппарата; внедряется порядок регулярной оценки результативности деятельности административных органов. Большое внимание уделяется обеспечению открытости работы правительства. Продолжением перестройки правительственной структуры становится подготовка реформы кадровой системы. Цель преобразований на данном направлении — сделать государственное управление «комплексным и стратегическим», «мобильным», «прозрачным», «простым» и эффективным, отвечающим условиям XXI в. Актуальной задачей реорганизованных административных органов становится активное продвижение комплекса намеченных или уже осуществляемых структурных реформ.

Как и другие системные преобразования, административная реформа в Японии еще далеко не завершена, ее реализация во многом отстает от намеченных планов. О результативности реформы судить еще рано. В Японии отмечают, что ожидать от нее заметных позитивных последствий в ближайшие годы не приходится. Более того, пока не наблюдается существенных признаков выхода Японии из длительной экономической рецессии, в правящих кругах возникают сомнения и ведутся публичные споры относительно приоритета курса на структурные реформы перед неотложными антикризисными мерами, которые во многом входят в противоречие с планами системной перестройки и ведут к замедлению процесса реформирования. Высказываются также возражения, в том числе в правящих кругах, против методов ре-

формирования по жесткому сценарию американского рыночного общества, не согласующемуся с японским менталитетом и особенностями экономического развития. Кабинет Дз. Коидзуми декларирует решимость твердо следовать курсу на «структурные реформы без святых мест». Осенью 2003 г. Коидзуми, вновь избранный председателем правящей ЛДП и получивший тем самым возможность претендовать на сохранение за собой поста главы правительства, подтвердил неизменность этого курса и подчеркнул, что «без структурных реформ не может быть экономического роста». В частности, касаясь спорных проблем судьбы наиболее крупных общественных предприятий, премьер-министр обещал приступить к приватизации нынешней почтовой корпорации с 2007 г., а дорожных корпораций — в еще более короткий срок. Тем не менее можно предположить, что в проведении административной реформы правительство Японии будет по-прежнему проявлять осмотрительность, принимать прагматические решения, учитывая общенациональные интересы и считаясь с общественным мнением.

ПРИМЕЧАНИЯ

Глава I

¹ *Омаэ Кэнъити*. Хэйсэй канрёрон (Бюрократия периода «Хэйсэй»). Токио. 1994. С. 16.

² Под «системой 1940 года» имеется в виду нарушение функционирования экономики на обычных для капиталистических стран рыночных принципах в период развязывания Японией длительных войн. Японское правительство прибегло к всестороннему государственному регулированию, закрепив его в 1939—1941 гг. принятием большой серии законодательных актов и собственных распоряжений, которые обеспечили ему возможность поставить под контроль и направлять на военные цели использование всех людских, материальных и финансовых ресурсов, а, помимо того, манипулировать общественным сознанием. «Система экономики военного времени» формировалась в течение ряда лет, а не одновременно в 1940 г.

Анализ сохранившихся от того времени элементов такой системы см.: *Ногутти Юкио*. 1940-нэн тайсэй. Сараба «сэндзи кэйдзай» (Система 1940 года. Прощай, «экономика военного времени»). Токио. 1995. 214 с.

Рецензию на книгу японского экономиста см.: Проблемы Дальнего Востока. 1992. № 2. С. 149—152.

³ См., напр.: Гайко форуму. 1997. Январь. С. 16.

⁴ Тьюо корон. 1997. № 6. С. 37.

⁵ Обоснование необходимости проведения каждой из структурных реформ и правительственный взгляд на их содержание Р.Хасимото изложил в программной парламентской речи. (См.: Асахи симбун. 20.01.1997, веч. вып.)

⁶ Асахи симбун. 31.05.1997.

⁷ Текст программы и официальные комментарии к ней см.: Токи-но угоки. 1997. № 3. С. 60—71.

⁸ Содержание данной программы и первичную оценку ее выполнения см.: *Леонтьева Е.Л.* Третья волна великих реформ // Япония: снова на марше? М., 2001. С. 115—119.

⁹ Гёсэй кайкаку-но данко-ни мукэтэ (К решительной административной реформе) // Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 18.

¹⁰ Официальное изложение «Основного курса экономической и финансовой политики и реформ социально-экономической структуры» см.: Токи-но угоки. 2001. № 9. С. 88—93.

Глава II

- ¹¹ *Лебедева И.П.* О японской модели рыночной экономики // Японский опыт для российских реформ. М., 1998. Вып. I. С. 13.
- ¹² Там же. С. 17–18.
- ¹³ Особенно плодотворными исследования этой проблемы были в последние 10 лет:
- Иванов О.* Система государственного регулирования японского экспорта // Знакомьтесь — Япония. 1999. № 24. С. 15–23.
- Иванов О.* Государственное регулирование импорта в Японии // Знакомьтесь — Япония. 1999. № 25. С. 2–11.
- Крацевич А.И.* Об использовании японского опыта промышленной политики для России // Японский опыт для российских реформ. М., 1997. Вып. II. С. 5 — 16. Вып. III. С. 5–16.
- Лебедева И.П.* Сага о промышленной политике // Знакомьтесь — Япония. 1998. № 19. С. 2–17.
- Леонтьева Е.Л.* Отраслевая регламентация и дерегулирование японской экономики // Знакомьтесь — Япония. 1998. № 20. С. 17–31; № 21. С. 16–17.
- Леонтьева Е.Л.* Японская экономика: регламентации и дерегулирование // Япония: переворачивая страницу. М., 1998. С. 6–92.
- Лобанов С.* Финансовое дерегулирование в Японии // Знакомьтесь — Япония. 1997. № 16. С. 2–12; № 17. С. 13–21; 1998. № 18. С. 9–17.
- Маркарьян С.Б.* Государственное регулирование сельского хозяйства Японии // Японский опыт для российских реформ. М., 1995. Вып. I. С. 39–49 и т.д.
- ¹⁴ Япония: смена модели экономического роста. М., 1990. С. 3.
- ¹⁵ *Цит. по:* Японская экономика в преддверии XXI века. М., 1991. С. 41.
- ¹⁶ *Леонтьева Е.Л.* Японская экономика: регламентации и дерегулирование // Япония: переворачивая страницу. М., 1998. С. 84.
- ¹⁷ Тоё кэйдзай. 02.11.1996.
- ¹⁸ *Миядзаки Исаму.* Процесс смягчения административного регулирования: перспективы и проблемы // Япония о себе и мире. 1994. № 4. С. 10–13.
- ¹⁹ Гэккан Кэйданрэн. 1995. № 6. С. 12–13.
- ²⁰ Токи-но угоки. 1996. № 5. С. 84–85.
- ²¹ Нихон кэйдзай симбун. 02.04.1999.
- ²² Подробнее см.: *Стрельцов Д.В.* Административное руководство // Знакомьтесь — Япония. 2002. № 33. С. 31, 39.
- ²³ Гэккан Кэйданрэн. 1997. № 1. С. 4.
- ²⁴ Там же. С. 5.
- ²⁵ Содержание Устава см.: Моральный кодекс бизнесменов // Япония сегодня. 1997, июль. С. 20.

- ²⁶ Либерализация финансового рынка Японии: токийский вариант английского «биг бэнга»? // Япония сегодня. 1997, сентябрь. С. 7–8.
- ²⁷ *Леонтьева Е.Л.* Третья волна великих реформ — Япония: снова на марше? М., 2001. С. 116–117.
- ²⁸ Токи-но угоки. 1999. № 6. С. 16.
- ²⁹ Токи-но угоки. 2002. № 6. С. 3.
- ³⁰ Аратана гёсэй кайкаку-но митисудзи (Новый маршрут административной реформы) // Гэккан Кэйданрэн. 2001. № 5. С. 21.
- ³¹ Содержание плана излагается по: Токи-но угоки. 2001. № 6. С. 92–98.
- ³² Ёмиури симбун. 02.02.2003.
- ³³ Токи-но угоки. 2002. № 10. С. 43–45.
- ³⁴ Кисэй кайкаку (Реформа регулирования) // Токи-но угоки. 2002. № 6. С. 2–8.
- ³⁵ Существо метода частной финансовой инициативы см.: в гл. VI настоящей работы.
- ³⁶ Токи-но угоки. 2002. № 6. С. 8.
- ³⁷ Ёмиури симбун. 18.04.2003.
- ³⁸ Токи-но угоки. 2002. № 6. С. 4–5.
- ³⁹ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 39.

Глава III

- ⁴⁰ См.: *Сенаторов А.И.* Японская модель местного самоуправления // Знакомьтесь — Япония. 1995. № 11. С. 24–35; № 12. С. 19–31; 1996. № 13. С. 29–43.
- ⁴¹ Подробно о системе местного налогообложения см.: *Тихоцкая И.С.* Налоговая система Японии. М., 1995. С. 100–107.
- ⁴² *Тимонина И.Л.* Региональная экономическая политика на рубеже веков // Знакомьтесь — Япония. 2000. № 29. С. 25–26.
- ⁴³ Вага то-но кихон хосин (Основы курса нашей партии). Токио, 1990. С. 14.
- ⁴⁴ Асахи симбун. 06.03.1995.
- ⁴⁵ Япония о себе и мире. 1994. № 1. С. 37.
- ⁴⁶ *Хосокава Морихиро.* Время действовать // Знакомьтесь — Япония. 1994. № 6. С. 41.
- ⁴⁷ Япония о себе и мире. 1992. № 2. С. 36–40.
- ⁴⁸ Нихон кэйдзай симбун. 30.04.1994.
- ⁴⁹ Майнити симбун. 04.01.1993
- ⁵⁰ Гэккан кэйданрэн. 1995. № 6. С. 15.
- ⁵¹ Асахи симбун. 04.06.1993.
- ⁵² Нихон кэйдзай симбун. 01.11.1994.
- ⁵³ Проект закона опубликован: Асахи симбун. 15.05.1995, веч. вып. и в др. центральных газетах.

- ⁵⁴ По материалам секретариата кабинета министров: Токи-но угоки. 1999. № 10. С. 18–27.
- ⁵⁵ Токи-но угоки. 1997. № 5. С. 67.
- ⁵⁶ Токи-но угоки. 1999. № 10. С. 14–15.
- ⁵⁷ Ёмиури симбун. 15.06.2001.
- ⁵⁸ Ёмиури симбун. 23.10.2001.
- ⁵⁹ Нихон кэйдзай симбун. 02.12.2000.
- ⁶⁰ Токи-но угоки. 2002. № 6. С. 15.
- ⁶¹ Токи-но угоки. 1997. № 5. С. 70.
- ⁶² Коккай гэппо. 2001. № 11. С. 30.
- ⁶³ Токи-но угоки. 2002. № 6. С. 16.
- ⁶⁴ Ёмиури симбун. 01.09.2003.

Глава IV

- ⁶⁵ *Ватанабэ Акио*. Правительство и политика в современной Японии. Токио, 1990. С. 10.
- ⁶⁶ «Невидимое правительство» разбухает // Япония о себе и мире. 1994. № 3. С. 24.
- ⁶⁷ Нихон кэйдзай симбун. 10.05.1996.
- ⁶⁸ Токи-но угоки. 1999. № 9. С. 6.
- ⁶⁹ *Нака Мамору*. Процесс определения политики в Японии. Институт заместителей министра по административным делам // Япония о себе и мире. 1993. № 15. С. 5.
- ⁷⁰ Токи-но угоки. 2001. № 1. С. 32–35.
- ⁷¹ *Араи Тацуо*. Сэйсаку хёка сэйдо-но дзиккосэй-га кадай-ни (За эффективность системы политической оценки) // Коккай гэппо. 2002. № 5. С. 50–51.
- ⁷² Токи-но угоки. 2001. № 1. С. 28.
- ⁷³ Тёо сётё сайхэн гайдо букку (Справочник по реорганизации министерств и управлений). Токио. 2001. С. 372–386.
- ⁷⁴ Гэккан Кэйданрэн. 2001. № 5. С. 34–35.
- ⁷⁵ Токи-но угоки. 1999. № 9. С. 15.
- ⁷⁶ Асахи симбун. 09.10.1997.
- ⁷⁷ Ёмиури симбун. 06.02.2003.
- ⁷⁸ *Макаров А.А.* Правительственный консультативный аппарат // Актуальные проблемы современной Японии. Информационный бюллетень Института Дальнего Востока. М., 1979. № 15. С. 103–122; *Целищев И.С.* Три очерка японского опыта управления экономикой // Мировая экономика и международные отношения. 1991. № 1. С. 138–140.
- ⁷⁹ Токи-но угоки. 2001. № 1. С. 29.
- ⁸⁰ Нихон кэйдзай симбун. 26.12.2000. Анкетирование осуществлено «Народным советом за создание новой Японии».

⁸¹ Нихон кэйдзай симбун. 26.12.2000.

Глава V

⁸² Детальное описание структуры и функций канцелярии кабинета министров, их внутренних подразделений дается в подготовленном Институтом Дальнего Востока РАН справочнике «Государственные органы исполнительной власти Японии».

⁸³ В 2001 г. в Японии были разработаны целевые установки и конкретные направления судебной реформы. Об этом см.: *Сенаторов А.И.* На пути к судебной реформе // Японский опыт для российских реформ. М. 2003. Вып. 1. С. 37—44.

⁸⁴ Ёмиури симбун. 28.03.2003.

⁸⁵ Токи-но угоки. 2001. № 1. С. 66.

⁸⁶ Гэккан канкай. 2002. № 1. С. 39.

Глава VI

⁸⁷ *Кравцевич А. И.* Общественное предпринимательство в Японии. М., 1988. С.6.

⁸⁸ Там же. С. 87—111.

⁸⁹ Подробнее см.: *Авдаков И.Ю.* Опыт приватизации государственных предприятий в сферах транспорта и связи // Японский опыт для российских реформ. М., 1988. Вып. 1. С. 62—70.

⁹⁰ Гэккан Кэйданрэн. 1995. Июнь. С. 16.

⁹¹ Нихон кэйдзай симбун. 25.11.1994.

⁹² Токи-но угоки. 1997. № 3. С. 62.

⁹³ Гёсэй кайкаку пурограму (Программа административной реформы) // Токи-но угоки. 1997. № 3. С. 68—70.

⁹⁴ Речь Р.Хасимото на открытии 140-й сессии парламента // Асахи симбун. 21.01.1997, веч. вып.

⁹⁵ Гэккан Кэйданрэн. 1999. Июль. С. 11—12.

⁹⁶ Там же. С. 14.

⁹⁷ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 22, 24.

⁹⁸ Токи-но угоки. 2001. № 9. С. 90.

⁹⁹ *Такэнака Хэйдзо, Сакураи Ёсико.* Татиагарэ! Нихон (Вставай, Япония!). Токио. 2001. С. 18.

¹⁰⁰ Ёмиури симбун. 07.09.2001.

¹⁰¹ Ёмиури симбун. 03. 09.2001.

¹⁰² Нихон кэйдзай симбун. 19.12.2001.

¹⁰³ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 26.

¹⁰⁴ Нихон кэйдзай симбун. 03.01.2002.

¹⁰⁵ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 34—38.

Глава VII

- ¹⁰⁶ Помимо публикаций автора (Японский опыт для российских реформ. М., 1999. Вып. 2. С. 63–70; Япония сегодня. 2000. Октябрь. С. 10–11) к данной теме обращались *Анисимцев Н.В.* (Актуальные проблемы современной Японии. М., 2002. С. 87–102), *Стрельцов Д.В.* (Японский опыт для российских реформ. М., 2002. Вып. 1. С. 63–69).
- ¹⁰⁷ *Молодякова Э.В.* Информационные технологии на службе общества // Япония 2002–2003. Ежегодник. М., 2003. С. 158.
- ¹⁰⁸ См.: *Маркарьян С.Б.* «Электронная Япония» // Японский опыт для российских реформ. М., 2002. Вып. 1. С. 25–31.
- ¹⁰⁹ См. также: *Коврижкин С.В.* Кадровое обеспечение государственной службы в Японии // Японский опыт для российских реформ. М., 1997. Вып. 2. С. 26–34.
- ¹¹⁰ Конкретное содержание документов см.: *Сенаторов А.И.* Как избавиться от коррупции? // Япония сегодня. 2001. № 8. С. 6–7.
- ¹¹¹ *Хасимото Рютаро.* Гёсэй кайкаку-ни тамасии-о ирэру (Вложим душу в административную реформу) // Гэккан Кэйданрэн. 2001. № 5. С. 11.
- ¹¹² Там же. С. 12.
- ¹¹³ Подробное изложение документа см.: Ёмиури симбун. 26.12.2001.
- ¹¹⁴ Там же.

СПИСОК
самостоятельных административных юридических лиц,
образованных в 2001–2003 гг.
на месте прежних государственных учреждений
(в порядке их подведомственности)

Канцелярия кабинета министров:

Государственный архив
Организация трудового контроля рабочих на американских военных базах

Министерство общих дел:

Комплексный научно-исследовательский институт (далее: НИИ) связи
НИИ пожарной безопасности
Статистический центр

Министерство финансов:

Комплексный НИИ алкогольных продуктов
Монетный двор
Печатный двор

Министерство просвещения и науки:

Государственный комплексный НИИ специализированного образования
Центр приемных экзаменов в высшие учебные заведения
Государственный молодежный центр, посвященный Олимпийским играм
Государственный дом женского образования
Государственный дом молодежи
Государственный молодежный дом природы
Государственный НИИ японского языка
Государственный музей науки
Организация исследования материалов
НИИ техники защиты от стихийных бедствий
НИИ авиационной и космической техники

Комплексный НИИ радиационной медицины
Государственный музей искусств
Государственный выставочный центр
НИИ культурных ценностей
Центр педагогического совершенствования

Министерство благосостояния и труда:

Государственный НИИ здоровья и воспитания
НИИ промышленной безопасности
Комплексный НИИ производственной медицины

Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства:

Технический центр потребления сельских, лесных и рыбных продуктов
Центр семенного контроля
Центр животноводческой селекции
Центр обследования удобрений и кормов
Центр обследования сельскохозяйственных ядохимикатов
Высшая школа фермеров
Центр лесоразведения
Центр контроля за ресурсами лососевых
Высшая школа рыбоводства
Организация исследований сельскохозяйственной техники
НИИ сельскохозяйственных растительных ресурсов
НИИ сельскохозяйственной экологической технологии
НИИ сельскохозяйственного производства
Комплексный НИИ продовольствия
Международный исследовательский центр сельского, лесного и рыбного хозяйства
Комплексный НИИ лесоводства
Комплексный НИИ рыбного хозяйства

Министерство экономики и промышленности:

НИИ экономики и промышленности
Дом комплексной информации по промышленному праву
Японское страхование внешней торговли
Комплексный институт промышленной технологии
Организация технологии по оценке производимой продукции

Министерство государственной территории и транспорта:

НИИ инженерных работ

НИИ архитектуры и строительства

НИИ условий транспортной безопасности

НИИ безопасности морской техники

НИИ технического оборудования морских и авиационных портов

НИИ воздушной навигации

НИИ инженерных работ для освоения Хоккайдо

Организация технического осмотра автомобилей

Министерство по делам окружающей среды:

Государственный НИИ экологии

СХЕМЫ организационной структуры правительства Японии



Схема 1. Структура правительства Японии

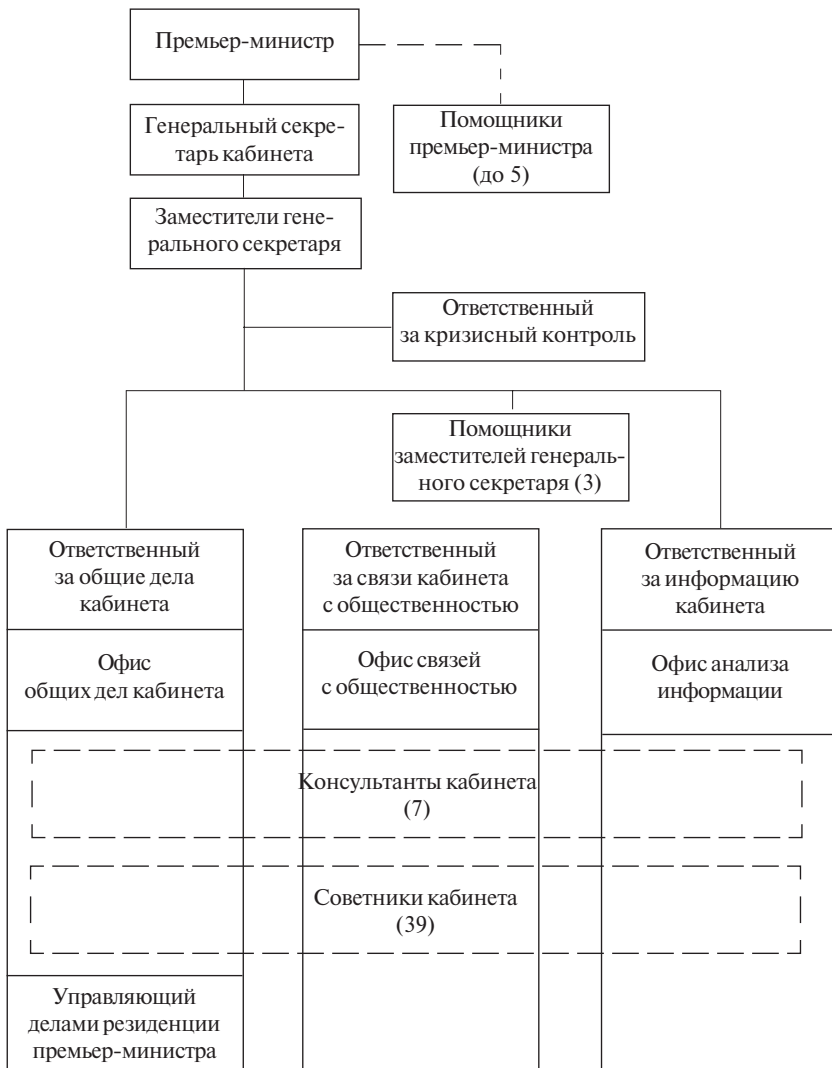


Схема 2. Секретариат кабинета министров



Схема 3. Канцелярия кабинета (без внешних органов)

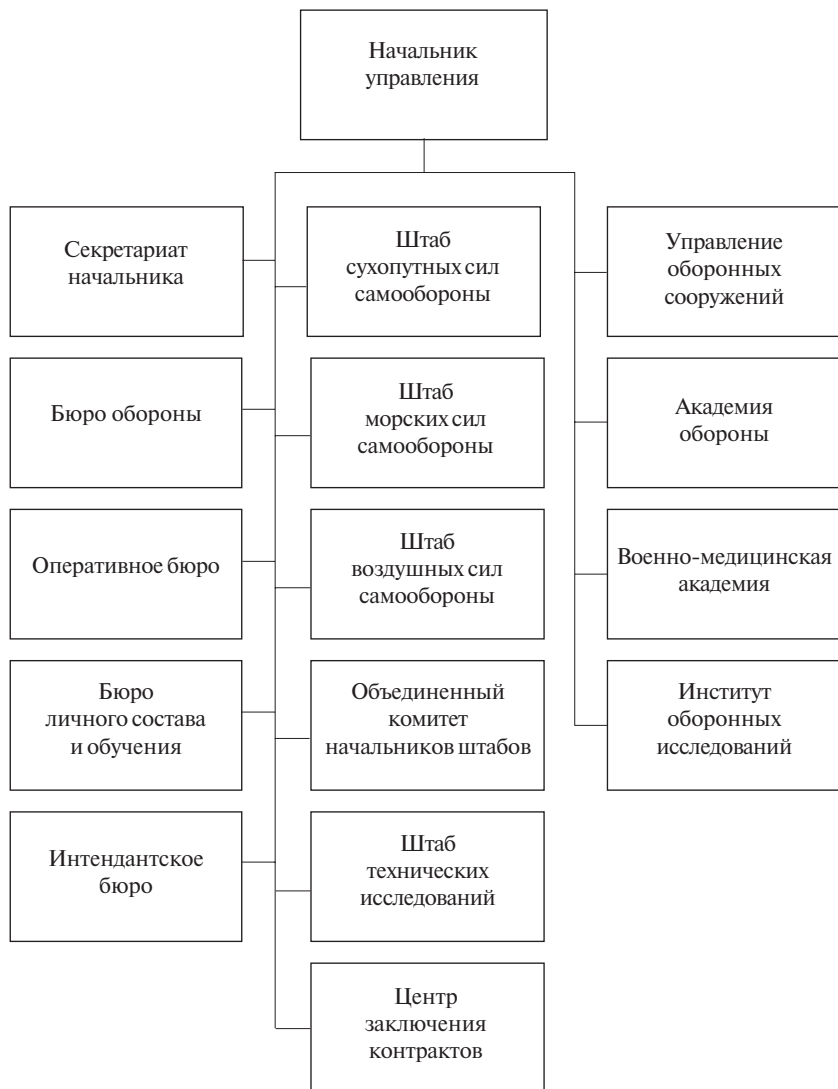


Схема 4. Управление национальной обороны



Схема 5. Государственный комитет общественной безопасности

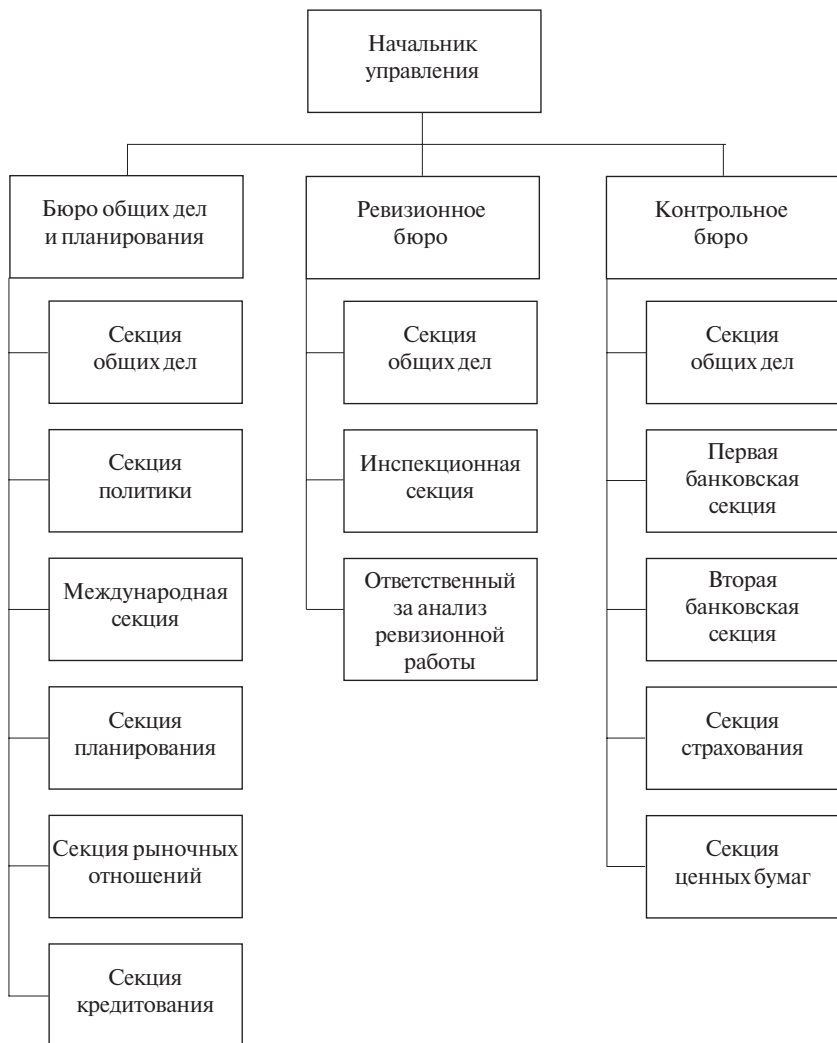


Схема 6. Управление по делам кредитно-финансовых учреждений



Схема 7. Министерство общих дел



Схема 8. Министерство юстиции



Схема 9. Министерство иностранных дел



Схема 10. Министерство финансов



Схема 11. Министерство просвещения и науки



Схема 12. Министерство благосостояния и труда



Схема 13. Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства



Схема 14. Министерство экономики и промышленности



Схема 15. Министерство государственной территории и транспорта

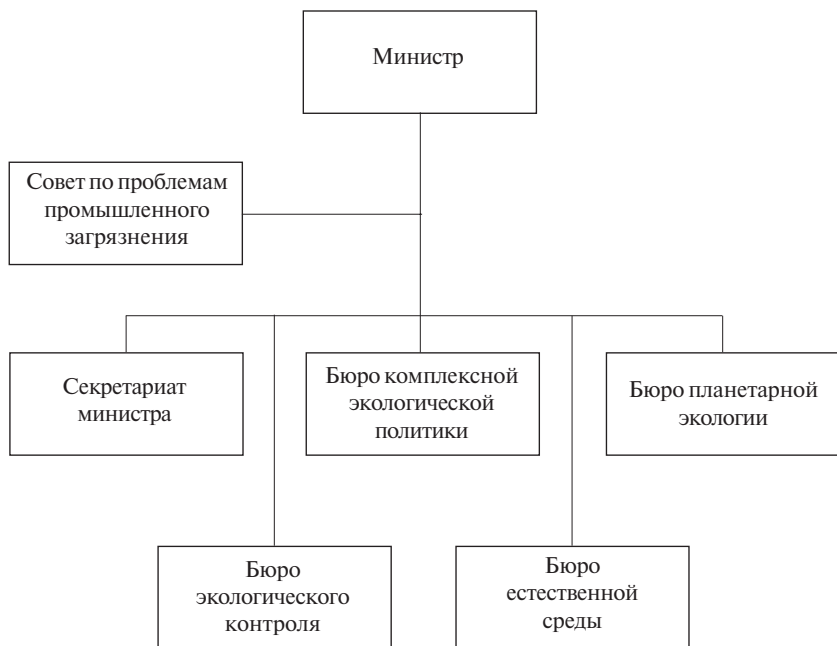


Схема 16. Министерство по делам окружающей среды

Научное издание

А.И.Сенаторов

**ОЧЕРКИ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
ЯПОНИИ**

Редактор *М.В.Демченко*

Корректор *Н.Б.Потапова*

Оригинал-макет и обложка *С.А.Суднищиковой*

ЛР № 040948 от 10.03.1999 г.

Институт Дальнего Востока РАН.

117218, Москва, Нахимовский проспект, 32.

Подписано в печать 10.03.2004.

Печать офсетная. Формат 60 х 84/16.

Печ. л. 12,875. Тираж 300 экз.

Зак. 5