

Н.В.Анисимцев

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ
ВЛАСТЬ
ЯПОНИИ**

**на рубеже
веков**

Москва · 2008



АНИСИМЦЕВ
Николай
Владимирович

В 1976 г. закончил Восточный факультет Ленинградского (С.-Петербургского) государственного университета по специальности «История Японии».

В 1976–1978 гг. преподаватель Ивановского госуниверситета.

1978–1981 гг. – очная аспирантура Института Дальнего Востока (ИДВ) АН СССР, г. Москва.

Кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований Японии ИДВ РАН. Изучает политическую систему, внешнюю политику, идеологические процессы современной Японии.

Опубликовано около 40 научных работ. Совмещает научную работу с преподаванием в вузах Москвы.

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК

研究所 遠東

ИНСТИТУТ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Н.В. Анисимцев

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ
ВЛАСТЬ ЯПОНИИ
НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ:**

*система
и эволюция*

МОСКВА
2008

ББК 66.69(5Я)

А67

*Рекомендовано к публикации Учёным советом
Института Дальнего Востока РАН*

Рецензенты:

Д. юр. н. Л.М. Гудошников, к. и. н. В.Г. Ганшин

Ответственный редактор:

к. и. н. А.В. Шлындов

Книга издается в авторской редакции

Анисимцев Н.В. Исполнительная власть Японии на рубеже веков: система и эволюция. М.: Ин-т Дальн. Востока РАН, 2008. 256 с.

В монографии предлагается комплексный систематический анализ современного состояния и процессов преобразования исполнительной власти и государственно-административного управления Японии. Исследование включает новаторскую проблематику: некоторые аспекты темы впервые освещаются в отечественном японоведении. Работа основана на обширном фактическом материале. Автор органично увязывает анализ особенностей властного процесса в Японии с общими теоретическими положениями, характеризующими глобальные процессы.

Читатель найдет в исследовании ответы на многие актуальные вопросы современной идеино-политической борьбы по проблемам международного общественно-политического развития. Исследование адресовано востоковедам, специалистам науки управления и права, политологам и историкам. Может быть использовано и как учебное пособие для широкой аудитории.

ББК 66.69(5Я)

ISBN 978-5-8381-0147-1

Фото на первой полосе обложки:

Резиденция премьер-министра Японии.

© Н.В.Анисимцев, 2008.

© Институт Дальнего Востока РАН, 2008.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Центральный аппарат исполнительной власти и государственно-административного управления	17
Глава 2. Государственные должностные лица и государственная служба.....	56
Глава 3. Процесс принятия правовых и политических решений в центральном аппарате исполнительной власти и государственно-административного управления	92
Глава 4. Правовое обеспечение исполнительной власти и государственно-административного управления (формы, методы, процедуры).....	124
Глава 5. Бюджет и бюджетный процесс (финансовое обеспечение исполнительной власти и государственно- административного управления).....	144
Глава 6. Информационное обеспечение исполнительной власти и государственно-административного управления	162
Глава 7. Контроль за деятельностью исполнительной власти и государственно-административного управления	180
Глава 8. Закон о транспарентности («прозрачности») государственно-административного управления	199
Заключение.....	223
Список источников и литературы	235
Список сокращений.....	253

Введение

Современная политическая система Японии сформировалась в своих основных чертах свыше 50 лет назад в результате разгрома японского милитаризма и созданного им режима тоталитарного управления во второй мировой войне. Конституция страны, введенная в действие в 1947 г., воплотила в себе институты и нормы современного высокоразвитого гражданского демократического общества – либеральные права и свободы человека и гражданина, свободу предпринимательства и уважение частной собственности, представительный характер государственной власти, разделение и взаимный контроль ветвей власти, верховенство закона, национальный суверенитет и пацифизм.

Созданная на основе Конституции 1947 г. система исполнительной власти и государственно-административного управления (далее – ГАУ), сохранив свои фундаментальные черты, не оставалась неизменной на протяжении послевоенных десятилетий, в ней постоянно происходили более-менее значительные преобразования.

Наиболее масштабные изменения в системе исполнительной власти и ГАУ послевоенной Японии практически свершились в 1990-х – начале 2000-х годов и были предопределены глубоким поворотом в политической стратегии правящего класса Японии. Этот политический поворот происходил на рубеже 1970–1980-х годов и связан, как отмечает А.И.Сенаторов¹, с деятельностью кабинетов Я.Накасонэ, предпринявших синхронно с другими высокоразвитыми странами первые ограниченные практические шаги по утверждению в японской государственной политике идей неоконсерватизма или неолиберализма.

В вопросах характеристики и оценки социально-политической сущности и содержания административных преобразований последнего десятилетия в Японии существует некоторая терминологическая неопределенность; поскольку понятие, теория и практика «неоконсерватизма» или «неолиберализма» освещены в отечественной литературе пока недостаточно, то необходимо прежде определиться с терминами.

Так, авторитетный японский учёный-административист Мурамацу Митио характеризует административные преобразования в Японии как воплощение идеологии «неолиберализма» (*синдзиюсюги*)². Среди японских учёных использование термина «неолиберализм» является безусловно преобладающим. Однако, не редкость среди них и использование терминов «неолиберализм» и «неоконсерватизм» (*синхосюсюги*) как совершенно идентичных по смыслу: «неолиберализм, или же неоконсерватизм», «неолиберализм (неоконсерватизм)» – такие сочетания достаточно распространены в японской литературе. К примеру, основанный в 1976 г. Новый либеральный клубставил своей целью проведение «новой консервативной политики» с целью «утверждения нового либерализма».

Аналогичная ситуация существует и в отечественной литературе. К примеру, в исследовании Д.В.Стрельцова реформы характеризуются и как неолиберальные, и как неоконсервативные³. Авторы «Истории Японии»⁴ определяют реформы скорее как неоконсервативные. Соотношение и содержание понятий «неоконсерватизм» и «неолиберализм» анализируется и А.И.Сенаторовым⁵. Однако приведенные различия, нюансы в целом касаются исключительно терминологии, значительных разногласий в понимании исследователями содержания, характера и направленности административных преобразований в Японии не наблюдается. Поэтому является правомерным использование обоих терминов.

Тем не менее, на наш взгляд, применительно к современной Японии термин «неоконсерватизм» является всё-таки более адекватным. Большинство исследователей согласны в том, что преобразования представляют собой отход от принципов кейнсианства, идеологии «государства благоденствия» (*фукуси-кокка, welfare state*), отдававшей приоритет социальным ориентирам (перед экономическим pragmatismом), от практики государственного вмешательства в экономику, и поворот к максимальному использованию принципов свободного рынка, стихии частного предпринимательства. Когда речь идёт об экономической и социальной политике, то здесь наблюдается полное совпадение неолиберализма и неоконсерватизма: оба от-

стаивают рыночный прагматизм, мораль социал-дарванизма. Но в сфере политической, государственных преобразований между ними есть и различия: неолиберализм отдаёт приоритет «малому правительству», неоконсерватизм – за «сильное государство», великодержавную, конфронтационную внешнюю политику. Как будет показано далее в настоящем исследовании, именно неоконсервативный акцент является важной составляющей преобразований в сфере ГАУ Японии. И на международной арене (как и в нашей науке) уже широко утвердилась характеристика всего данного социально-политического направления (рейганомика, тэтчеризм, ширакизм и т.д.) как неоконсервативного.

Ценные методологические обобщения относительно сущности идеологии и политики неоконсерватизма как глобально-го феномена были сделаны на основе западногерманского опыта А.А.Френкиным. «В чём же специфика неоконсерватизма? – пишет он. – Его главный родовой признак определяется созданием особых механизмов сохранения капиталистической системы. Водораздел между основными формами буржуазной политики и идеологии проходит сегодня прежде всего по линии их радикализации. Степень её зависит от средств, которыми пользуется или готово воспользоваться данное политическое движение»⁶. Неоконсерваторы в каждой сфере политики предлагают радикальные средства для преодоления кризиса. В экономике – они за решительное высвобождение частной инициативы, ограничение государственного регулирования, за приватизацию и децентрализацию; в социальной сфере – за уменьшение ответственности государства перед гражданами (в том числе перед своими собственными служами), отмену социальных гарантий, критикуют «иждивенчество» и веруют в ценности социал-дарванизма, «естественного отбора». Но для проведения столь заведомо непопулярного курса им необходимо сильное авторитарное государство, способное преодолевать сопротивление общества, в сфере власти они выступают не спозиций «антизататизма», а напротив – за эффективное управление, за наращивание административного ресурса власти, усиление контроля и т.д., в области внешней политики – они сторонники конфронтации, противостояния «внешнему врагу».

Близкие по смыслу выводы относительно происходивших в Японии ещё в 1980-е годы ограниченных преобразований, раскрывающие глубинную управленческую философию, были сделаны и в отечественном японоведении. В своём исследовании А.И.Кравцевич определил суть тогдашних преобразований так: «Перераспределение функций в рамках единого механизма направлено на повышение эффективности всей системы ГМК»; и ещё: «Государство ни в кой мере не утрачивает своих «командных позиций».. продолжает сохранять в своих руках достаточно действенные рычаги управления экономикой. В политэкономическом смысле указанное перераспределение функций, по сути, означает отказ государства в изменившихся условиях от «экстенсивных» методов вмешательства в экономическую жизнь..., замену их более современными, так сказать, «интенсивными» методами регулирования, предоставляя тем самым больший простор частномонополистическому регулированию»⁷. Эти оценки учёного в полной мере раскрываются в 1990-х и 2000-х годах.

Таким образом, суть политической философии неоконсерватизма определяется стремлением более радикальными методами поднять эффективность современного государственно-монополистического капитализма, при этом неоконсерватизм синтезирует и накопленный им опыт административного бюрократического регулирования экономики и политики, и методы использования механизмов либерального и рыночного регулирования. Причём, в сфере государственной власти, ГАУ он стремится наращивать свои властные полномочия и ресурсы, а в сфере экономики и социальных вопросов он применяет «интенсивные технологии» управления – передоверяет ответственность обществу, полагая, что капитал и гражданское общество достаточно зрелы, чтобы принять на себя бремя ответственности и самостоятельно побеждать в конкуренции как на национальном, так и международном уровне.

Временем активной практической реализации концепций неоконсерватизма стал в Японии период 1990-х – начала 2000-х годов, получивший в отечественном японоведении характеристику как «период после окончания “холодной войны”»⁸.

Последнее десятилетие века было отмечено появлением дополнительных факторов, делающих необходимость реформы управления обстоятельством «форс-мажор». Гибель СССР и распад системы социализма, окончание «холодной войны» создали на Дальнем Востоке и Тихом океане новую военную и политическую ситуацию: во-первых, они побудили элиту Японии задуматься об изменениях в международном положении этой страны, породили новые вызовы и возможности для неё, во-вторых, вновь на какое-то время подняли престиж идей либерализма и рыночной свободы. Процессы глобализации мировой экономики также выдвигают задачу совершенствования управления национальной экономикой, поиска иных, более либеральных методов. Финансовый обвал 1990 года настоятельно потребовал серьёзной «рационализации» государственного управления, сокращения аппарата и его расходов. Утрата в 1993 г. Либерально-демократической партией Японии положения единственной правящей партии и становление практики коалиционного правления в свою очередь потребовали поиска и формирования новых механизмов управления государством и обществом. Эти и другие факторы подтолкнули руководство Японии в 1990-х годах решительно перейти от слов к делу.

«Социально-экономическая система Японии, которая развивалась свыше 50 лет со времени второй мировой войны, достигла своих пределов в ходе взаимосвязанных перемен как в Японии, так и за рубежом. И это наша работа – построить систему, соответствующую XXI веку!» – заявил в ноябре 1996 г. тогдашний премьер-министр Р.Хасимото⁹.

Для достижения столь значительных целей в стране намечаются преобразования конституции, парламентской системы, системы выборов, судебной системы, организаций политических партий и т.д. Рассматриваемый период стал временем масштабных практических преобразований системы исполнительной власти и ГАУ.

Отдалённые истоки нынешних административных преобразований можно искать уже в начале 1980-х годов, когда ограниченные меры осуществил кабинет Я.Накасонэ. В 1993 г. определённые заявления и шаги с целью проведения более широких

преобразований по дерегулированию управления экономикой и обществом предпринял М.Хосокава; тогда же был принят один из важнейших законов – «Закон об административных процедурах». Но по-настоящему массированные, «широким фронтом» преобразования начинаются при кабинете Р.Хасимото (1996–1998 гг.), их продолжают кабинеты К.Обути (1998–2000 гг.), И.Мори (2000–2001 гг.), Дз.Коидзуки (апрель 2001 г.–сентябрь 2006 г.); эта серия мер кабинетов Хасимото, Обути, Мори, Коидзуки оценивается исследователями как самостоятельное целое – «административная реформа» (*гёсэй кайкаку*).

Первичной событийной и хронологической вехой административной реформы может считаться Заключительный доклад от 3 декабря 1997 г. правительенного Совета по административной реформе¹⁰, (хотя есть и другие мнения). Доклад является основным программным политическим документом, освещющим задачи и содержание реформы. Чуть позже в июне 1998 г. был принят Основной закон о реформе центральных министерств и управлений¹¹, повторивший и законодательно закрепивший основные положения Заключительного доклада.

Доклад и Основной закон представили комплексную концепцию преобразований (иногда её называют «видение Хасимото»), определили основные направления реформы, это: укрепить роль премьер-министра и кабинета как политических лидеров государства, осуществить реструктуризацию центрального аппарата исполнительной власти – министерств и управлений, внедрять новые формы и методы деятельности администрации, реформировать кадровую политику государства, пересмотреть распределение прав и обязанностей в отношениях с органами местного самоуправления и т.д.

Во исполнение положений доклада и закона были ревизованы Закон о кабинете министров, принят новый Закон об учреждении канцелярии кабинета. В июле 1999 г. принято ещё 17 законов, а в декабре 1999 г. – дополнительно 61 закон, определяющие новую структуру и функции центральных органов власти.

14 декабря 2000 г. кабинет принял решение о начале практического осуществления преобразований с 6 января 2001 г.

6-го января 2001 г. новая структура правительства Японии вступила в действие. Часть законов начала функционировать с 1 апреля 2001 г. Таким образом, важнейшая часть административной реформы уже была осуществлена.

Деятельность кабинета Дз.Коидзуми, которую в Японии иногда оценивают как «опоздавший на 10 лет тэтчеризм», в том что касается административных преобразований, представляла собой продолжение курса предшественников, но она концентрируется на частных аспектах реформы, дорабатывает и детализирует их – это, главным образом, преобразования «публичных корпораций», попытки реализовать новый механизм принятия решений и управления, активные шаги в области информатизации управления и др.

Официальные сроки завершения реформы не называются, появляющиеся даты носят скорее характер предположений. Так, преобразования публичных корпораций предполагалось завершить к 2005 г., наиболее отдалённые задачи (например, преобразование «учреждений» в самостоятельные административные юридические лица) намечено завершить к 2010 г., а приватизацию Японской почты надеются завершить лишь к 2017 г.

Таким образом, в Японии фактически уже сформировалась новая система исполнительной власти и государственно-административного управления, которая является составной частью намечаемых масштабных преобразований всей политической системы страны. Новая система государственного управления выстраивается в соответствие с получившими распространение на мировой арене идеологией и политикой неоконсерватизма.

Однако столь масштабные перемены не получили пока комплексного, систематического, исчерпывающего освещения ни в отечественной, ни в англоязычной научной литературе (хотя в отечественной науке уже многое делается для решения этой задачи). Многочисленные японские документы, научные труды в силу языкового барьера не доступны широкому кругу исследователей за границами японоведения. Существующие на русском и английском языках исследования, хотя среди них есть и весьма качественные, глубокие сами по себе, в то же время часто во многом ус-

тарели и либо дают картину 1960–1970-х годов, либо посвящены специальным проблемам, либо предлагают хронологически и тематически узкий охват материала. К тому же с годами в научной литературе накопилось много фактических ошибок и неточностей, требующих корректировки.

Назрела необходимость подытожить результаты множественных преобразований всей системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х – начале 2000-х годов, а также учесть и отдельные частные изменения в данной сфере власти, накопившиеся в предшествующие исторические периоды, и на этой основе раскрыть характер и особенности новой системы управления, формирующейся в русле идеологии и политики неоконсерватизма, что позволит в конечном итоге предвидеть и возможные пути эволюции этой страны в будущем.

В определении перечня исследуемых проблем, формировании структуры работы ставилась задача расширить традиционную для отечественного японоведения проблематику, создать тематически более широкое исследование исполнительной власти и ГАУ Японии. В европейской политической науке, развивавшейся под влиянием «континентальной системы» права, исторической предпосылкой для которой была централизованная государственная власть, традиционно внимание уделяется изучению аппарата власти и государственной службы; эта школа оказывала мощное влияние и на развитие отечественного японоведения. С другой стороны, японская политология и историческая наука развивается под доминирующим влиянием американской науки, последняя наследует традициям англо-саксонского «общего права»; англо-саксонское право исторически проистекает из спонтанного демократического процесса, поэтому оно отдаёт приоритет исследованию процессов и процедур власти, что и было воспринято обществоведением, как американским, так и японским. В данном исследовании автор наряду с традиционной проблематикой (центральный аппарат, государственная служба) рассматривает и сравнительно новаторскую для отечественного японоведения проблематику – механизм принятия решений, управленческие процессы (право-

вой, бюджетный, информационного обеспечения) и процедуры, методы и инструменты управления и контроля.

Исследование преобразований ГАУ Японии не ограничивается тем новым, что принесла «административная реформа» конца 1990-х – начала 2000-х годов; в работе обобщаются результаты 1990-х годов в целом, а также учитываются и отдельные нововведения более ранних периодов, с тем, чтобы создать целостную и систематичную картину состояния исполнительной власти этой страны сегодня. Правда, автор стремился наиболее полно представить именно современное состояние, а не временные этапы его формирования.

Концептуальный замысел работы заключается в раскрытии идеино-политической сущности неоконсерватизма в Японии – показать, как реализуются в сфере исполнительной власти и ГАУ данной страны идеи, принципы, задачи и методы этой праворадикальной идеологии, как трансформируются под её влиянием институты и нормы власти и общества Японии.

Тематически предмет исследования распадается на три основных группы вопросов: центральный аппарат исполнительной власти, бюрократия и нормы государственной службы, и, наконец, управленические механизмы – процессы, процедуры, методы и т.д. деятельности органов исполнительной власти. В силу объективных причин автору пришлось обойти вниманием некоторые важные разделы темы: например, административное имущество, органы местного самоуправления и политика в отношении регионов, особенности деятельности отдельных министерств и управлений, понятия и концепции административной мысли Японии и её история, и т.д.

К настоящему времени исследователи проблем исполнительной власти и ГАУ Японии могут располагать богатой источниковой базой, ценными аналитическими исследованиями.

Важнейшим источником по названной теме является законодательство Японии. С ним можно ознакомиться по регулярно переиздаваемым сборникам «Роппо дзэнсё» (Полный свод «Шестизакония»), они выпускаются с актуальными дополнениями и обновлениями издательством «Юхираку». В са-

мые последние годы практически всё действующее законодательство страны, включая подзаконные акты, можно найти на Интернет-сайтах*. Ценные справочные материалы – решения кабинета, организационные схемы, статистические данные, аналитические обзоры – публикуются на сайтах премьер-министра Японии (www.kantei.go.jp), Министерства общих дел (МОД) (www.soumu.go.jp), они представлены и на сайтах других министерств и управлений. Также полезно ознакомиться с Белыми книгами, выпускаемыми Национальной кадровой палатой, статистическим ежегодником Министерства общих дел, изданиями института административного менеджмента того же министерства.

Комментарии и анализ авторитетных японских государственных деятелей, учёных и журналистов по рассматриваемой теме широко представлены на страницах японских газет и журналов; читателю доступны и их англоязычные версии – «Japan Echo», «Look Japan», «Дейли Иомури», «Асахи», «Майнити», «Japan Times» и др.

Японская наука, история, политология, правоведение обладают богатой и самобытной традицией, представленной в трудах японских учёных. Глубокий и систематичный анализ государственно-административного управления Японии можно найти в трудах Сионо Хироси, Щудзи Киёаки, Нисио Масару, Синдо Мунэюки, Муракава Итиро, Мурамацу Митио и др. Нельзя не отметить 27-томный труд «Современная администрация. Полное собрание», опубликованный издательством Гёсэй в середине 1980-х годов и касающийся всех сфер и отраслей ГАУ страны. В центре внимания японских учёных, как правило, находятся проблемы соотношения влияния политиков и бюрократии на процесс ГАУ.

Российское японоведение в послевоенный период накопило ряд фундаментальных исследований, относящихся к проблемам административно-государственного управления и политического процесса в Японии и в Восточной Азии. Речь идёт об

* www.houko.com; www.lawresearch.com; <http://law.e.-gov.go.jp/cgi-bin/idxserch.cgi> и др.

обобщающих трудах по послевоенной истории Японии, подготовленных коллективами учёных Института востоковедения Академии наук, также об исследованиях учёных Института Дальнего Востока АН, характеризующих глобальные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе – М.Л.Титаренко, Д.В.Петрова и других.

Среди исследований, посвящённых специально проблематике ГАУ Японии, важнейшее значение имеют труды И.А.Латьшева, А.И.Сенаторова, А.И.Кравцевича, Л.М.Гудошникова, Д.В.Стрельцова, Ф.М.Решетникова, Ю.Н.Полохало и др. Отдельные проблемы управления обстоятельно раскрыты в трудах А.Н.Курицына, Р.Ш.Алиева, А.Н.Панова, Я.Г.Певзнера, А.А.Прокожева, А.Н.Козырина, И.С.Тихоцкой, Э.В.Молодяковой, В.Б.Рамзеса, А.А.Макарова, И.А.Цветовой, В.Н.Ерёмина.

Картина русскоязычного японоведения была бы не полной без упоминания переводных работ японских учёных и политиков – Инако Цунэо, Уэда Кан, Таити Сакайя, Накасонэ Ясухиро, Сакаэ Вагацуума и Тору Ариидзуки.

В англоязычной японоведческой литературе значительный удельный вес занимают японские имена – Хаяо К., Фудзита Т., Коити К., Ода Н., Цудзи К., а также многочисленные переводы японских документов на английский язык. Из американских исследователей в данной области заслуживают упоминания монографические труды Б.Коу, Р.Ворда, Б.Вудла, Д.Воронофа и др. Весьма многочисленны аналитические статьи отдельных авторов по различным проблемам в этой области, публикуемые в Интернет.

Определённые трудности в изучении темы обусловлены слабой методологической разработанностью проблематики: наука административно-государственного управления является сравнительно новой в нашей стране отраслью знания. Поэтому исследователь неизбежно должен обратиться к исследованию концептуально-понятийных аспектов темы. Заслуживают особого упоминания труды в данной сфере И.А.Василенко. Значительную помощь окажут исследования в области административного права – работы А.Ф.Ноздрачёва, А.П.Алёхина, Ю.М.Козлова, Д.Н.Бахрах, Б.Н.Габричидзе и

А.Г.Чернявского. Полезно знакомство и с исследованиями по административному праву и политике зарубежных стран, выделяющимися своей конкретностью, историзмом, – это исследования Г.И. Никерова, Л.М. Гудошникова, А.А. Френкина, переводные работы Ж. Веделя, Г. Брэбана.

Несмотря на сравнительно широкий круг источников и литературы, позволяющих изучить тему, ощущается потребность в новых современных исследованиях по данной проблематике.

Настоящее исследование может явиться ценным источником информации для всех, кто в своей научной и практической деятельности связан с Японией и японоведением: поскольку данная работа подробно освещает новую, современную систему исполнительной власти и ГАУ этой страны. Также изучение преобразований, предпринимаемых в Японии, позволит пополнить и обогатить научное понимание процессов, протекающих в структуре общества и власти в группе высокоразвитых стран – процессов утверждения в буржуазной политике и идеологии более правых, радикальных идей, идей неоконсерватизма или неолиберализма, пришедших на смену доктрине «государства благоденствия». Работа будет способствовать формированию объективных научных представлений в российской внешней политике как о современной Японии, так и о зарубежном мире в целом.

Опыт Японии в проведении административной реформы, как положительный, так и отрицательный, также может быть принят во внимание теми властными инстанциями Российской Федерации, которые изучают вопросы административной реформы в нашей стране. Японские реформы послужат источником опыта и для России.

Систематичность и комплексность представляемого исследования придают ему помимо собственно научно-исследовательского характера, также и функцию массово-просветительскую. Данный труд может использоваться и как учебное пособие для востоковедов, историков, политологов, юристов, управленицев и т.д. Сказанное позволяет выразить надежду, что данное исследование будет востребовано в научной и практической работе.

Примечания

- ¹ Сенаторов А.И. Структурные реформы: идеология и политическая борьба // Япония 1998–1999: Ежегодник. М.: АО «Диалог-МГУ», 1999. С. 5–22.
- ² Мурамацу Митио. Гёсэйгаку-кёкасё. Political analysis of Modern Public Administration (Учебник государственно- административного управления). Издание 2-е. Токио, 2001. С. 44–45.
- ³ Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М.: Макс Пресс, 2002. С. 86, 286.
- ⁴ История Японии. Т. 2. 1868–1998. 2-е изд., исправ. и доп. / РАН. Институт востоковедения. М., 1999. С. 703.
- ⁵ Сенаторов А.И. Указ. соч. С. 6–7.
- ⁶ Френклин А.А. Западногерманские консерваторы: кто они? М.: Международные отношения, 1990. С. 15.
- ⁷ Кравцевич А.И. Общественное предпринимательство в Японии. М.: Наука, 1988. С. 218.
- ⁸ История Японии. Т. 2. С. 660.
- ⁹ Цит. по: Look Japan. Jan. 2001. [Www.lookjapan.com/Lbcoversstory/01JanCS.htm](http://www.lookjapan.com/Lbcoversstory/01JanCS.htm)
- ¹⁰ Гёсэй кайкаку кайги. Сайсю хококу. (Совет по административной реформе. Заключительный доклад). 3.12.1997. [Www.gyoukaku.go.jp/siryou/souron/report-final/index.html](http://www.gyoukaku.go.jp/siryou/souron/report-final/index.html)
- ¹¹ Тюо сётё надо кайкаку кихон хо (Основной закон о реформе центральных министерств и управлений). № 103. 1998 г. // Роппо дзэисё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 252–259.

Г л а в а 1

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

С 6-го января 2001 г. в Японии вступила в действие новая структура центрального аппарата исполнительной власти. Тем самым была реализована основная часть осуществляемой в стране в последние годы административной реформы.

Правовой основой реорганизованной системы административного управления остаётся Конституция 1947 года. Основы формирования и деятельности исполнительной власти определяются также Законом о кабинете министров (далее – ЗКМ, принят в 1947 г., ревизован в 1999 г.), Законом об административной организации государства (далее – ЗАОГ, принят в 1948 г., ревизован в 1999 г.). Концепция административной реформы впервые была систематически изложена в Заключительном докладе об административной реформе от декабря 1997 г., а чуть позже, в июне 1998 г., она получила законодательное оформление в Основном законе о реформе центральных министерств и управлений. Организация и деятельность основных административных органов правительства регламентируется специальными законами об их учреждении, к примеру, Законом об учреждении канцелярии кабинета (июль 1999 г.).

Центральный аппарат исполнительной власти подразделяется на три основных составляющих, ступени.

Во-первых, кабинет министров, являющийся верховым органом исполнительной власти, и входящие в него вспомогательные структуры.

Во-вторых, находящиеся под общим и прямым управлением кабинета административные органы высокого ранга – канцелярия кабинета, министерства, управления и комитеты.

В-третьих, помимо канцелярии и министерств огромный объём административных функций фактически исполняется «специальными административными субъектами» (*токубэцу-гёсэй-сютай*), или «публичными корпорациями» – организациями, которые по характеру юридического лица отличаются от государственных.

От перечисленных органов общенационального административного управления обособлены административные органы местной публичной организации, или местного самоуправления; они подведомственны не кабинету министров, а местным публичным организациям. Местная публичная организация (*тихо-кокё-дантай*) обладает самостоятельностью, которая качественно отличает её от государства в целом. Её организация и деятельность исходят из её самостоятельности и определяются непосредственно Конституцией страны (ст. 92) и законами о местном самоуправлении, а не законами о кабинете министров или об административной организации страны. Её основные структурные элементы – местные парламенты, префектуры (*тодофукэн*), муниципии (*ситёсон*), мэры городов и посёлков (*ситё, дзити, ситёсонтё*), и т.д. Они не являются низовыми местными ячейками центрального аппарата исполнительной власти.

Премьер-министр и кабинет министров

Как установлено ст. 65 Конституции, «Исполнительная власть осуществляется кабинетом»¹. В соответствии с принципом разделения трёх ветвей власти кабинет (*найкаку, Cabinet*) является высшим органом исполнительной власти.

Кабинет состоит из премьер-министра, который возглавляет его, и государственных министров (*кокуму-дайдзин, Minister of State*).

Госминистры должны быть назначены в своем большинстве из числа депутатов парламента (ст. 68 Конституции) и являться

гражданскими лицами (ст. 66). Назначение их производит премьер-министр. Император лишь подтверждает эти назначения (ст. 7).

Допустимое число государственных министров в ходе реформы было сокращено, по Закону о кабинете министров (ст. 2) оно установлено «в пределах 14» (было «в пределах 20») с оговоркой о возможности увеличения до 17 в случае особой необходимости.

Государственные министры могут быть назначены на должности глав различных административных органов: генеральным секретарем кабинета, министрами, начальниками некоторых управлений, председателем государственного комитета общественной безопасности, министрами по особым поручениям.

Функциональные обязанности кабинета определены в ст. 73 Конституции. Кабинет выполняет следующие обязанности: добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел; руководство внешними сношениями государства; заключение международных договоров, заручившись предварительным или последующим одобрением парламента; организация гражданской службы согласно установленным законами нормам; составление бюджета и представление его на рассмотрение и решение парламенту; издание правительственные указов с целью реализации положений конституции и законов; принятие решений о всеобщей или частичной амнистии, смягчении и отсрочке наказаний, помиловании; кабинет представляет на утверждение императора главного судью верховного суда (ст. 6), назначает всех других судей верховного суда (ст. 79), судей судов низших инстанций из списка кандидатур, представляемых верховным судом (ст. 80); кабинет может также принимать решения о созыве чрезвычайных сессий парламента (ст. 53) и о созыве чрезвычайной сессии палаты советников (ст. 54). Функции кабинета определяются также в Законе о кабинете министров² и в специальных законах, принимаемых по конкретным вопросам, а именно: кабинет утверждает политический курс в вопросах контроля и надзора за всеми административными органами страны, который затем претворяется в жизнь премьер-министром (ЗКМ, ст. 6); кабинет рассматривает

ет информацию премьер-министра в случае разногласий между отдельными министрами и министерствами относительно их компетенции и даёт консультации, исполняя тем самым арбитражные функции в отношениях министерств (ЗКМ, ст. 7); кабинет принимает решения в случаях, когда премьер-министр приостановил мероприятия и распоряжения какого-либо административного органа (ЗКМ, ст. 8).

Таким образом, кабинет обладает широкими полномочиями, ему принадлежит практически вся полнота исполнительной административной власти в стране, он может оказывать влияние на законодательный процесс, играет важную роль и в формировании судебной власти.

Премьер-министр (*найкаку-соридайдзин*, Prime Minister) выдвигается из числа депутатов парламента, он должен являться гражданским лицом (ст. 66 Конституции). Его выдвижение должно предшествовать всем прочим делам парламента. Когда палаты парламента приняли различные решения о выдвижении, и соглашение по кандидатуре премьера не достигнуто на объединенном заседании обеих палат, а также, когда палата советников не приняла своего решения в течение 10 дней после выдвижения премьера нижней палатой (исключая время перерыва в работе парламента), то решением парламента автоматически становится решение палаты представителей (ст. 67). Назначение исполняется императором по представлению парламента (ст. 6).

Обязанности премьера подразделяются на три группы: он является главным министром (премьером) в отношениях с кабинетом министров, он – ответственный министр – руководитель канцелярии кабинета и в этой части ведет работу, аналогичную министрам – руководителям других министерств. Премьер имеет должностные обязанности в качестве ответственного министра и в отношении вспомогательных отделов, непосредственно входящих в кабинет (например, секретариат кабинета).

В качестве премьер-министра он имеет по Конституции широкие полномочия: назначать и отправлять в отставку государственных министров (ст. 68); председательствовать на засе-

даниях кабинета (ст. 66); присутствовать и выступать на заседаниях парламента (ст. 63); представлять законопроекты парламенту (ст. 72); делать доклады парламенту о государственных делах в целом и о внешней политике (ст. 72); право предлагать на рассмотрение кабинета основные направления политики в важнейших сферах государственной деятельности (ст. 4); выполнять арбитражные функции в случае неясности разделения компетенции между отдельными министерствами (ст. 7); приостанавливать приказы и мероприятия любых административных подразделений (ст. 8); возражать против приостановления исполнения административных мер (ст. 27 Закона об административных процедурах); назначать временных исполняющих обязанности премьер-министра (ст. 9); назначать временных исполняющих обязанности государственных министров (ст. 10); осуществлять высший контроль и надзор за силами самообороны Японии (ст. 7 Закона о силах самообороны); объявлять чрезвычайное положение (ст. 71–72 Закона о полиции); объявлять чрезвычайное положение в связи со стихийными бедствиями (ст. 105 Закона о стихийных бедствиях).

Процедурной формой, в которой кабинет реализует свои полномочия – осуществлять государственно-административное управление страной – является заседание кабинета (*какуги*, Cabinet Meeting). По традиции, заседания кабинета проводятся еженедельно по вторникам и пятницам, при необходимости могут проводиться и чрезвычайные заседания кабинета.

В структуру кабинета министров входят «подразделения непосредственной помощи кабинету» (*найкаку-но тёкудзоку-но ходзё букёку*).

Важнейшим среди них является секретариат кабинета (*найкаку-камбо*, The Cabinet Secretariat).

Секретариат кабинета обеспечивает непосредственную помощь и поддержку премьер-министру. В его обязанности сегодня входят: формирование повестки, подготовка вопросов, выносимых на заседание кабинета; планирование, конкретная проработка, общая координация базовых направлений политического курса кабинета, сбор и анализ информации по этим направлениям политики; координация, необходимая для обес-

печения единства и согласованности в деятельности всех административных подразделений.

Состав секретариата кабинета значительно расширен и усилен за счет «политиков» и введения дополнительных должностей высокопоставленных чиновников. Предусмотрена также возможность назначения на эти должности «выдающихся лиц», не являющихся государственными служащими.

Руководит работой секретариата генеральный секретарь кабинета (*найкаку-камбо-тёкан*, The Chief Cabinet Secretary) – чиновник в ранге государственного министра. Традиционно на этот пост премьер-министр назначает влиятельного и опытного политика из собственной внутрипартийной фракции.

Помощь генеральному секретарю оказывают три заместителя (*найкаку-камбо-фуку-тёкан*, The Deputy Chief Cabinet Secretary), несущие ответственность за вопросы внутренней политики, внешней политики, национальной безопасности и кризисного менеджмента при секретариате кабинета.

Заместители в свою очередь могут иметь помощников (*фуку-тёкан-хо*), которые оказывают помощь генеральному секретарю, его заместителям, а также инспектору кризисного управления.

В секретариате по представлению премьера назначается инспектор кризисного управления (*найкаку-кики-канри-кан*, Deputy Chief Cabinet Secretary for Crisis Management). Он оказывает помощь генеральному секретарю и его заместителям, на основании приказа исполняет функции управления в условиях чрезвычайного положения, исключая вопросы, связанные с национальной обороной.

К секретариату относятся советники-помощники премьер-министра (*найкаку-соридайдзин-хосакан*, Special Advisor to the Prime Minister), до пяти человек. Они подчиняются премьер-министру напрямую, минуя генерального секретаря, разрабатывают рекомендации для него лично и могут по его указанию представлять ему собственное подробное мнение.

В число служащих секретариата входят семь советников-координаторов (*найкаку-сингикан*, Cabinet Deliberator), отвечающих за координацию вопросов повестки заседаний каби-

нета и общую координацию с целью обеспечения единства деятельности всех административных подразделений.

39 человек – советников кабинета по организационной работе (*найкаку-сандзикан*, Cabinet Councilor) занимаются подготовкой повестки заседаний и рассматриваемых на них вопросов.

Советник кабинета по связям с общественностью (*найкаку-кохокан*, Cabinet Secretary for Public Relations) оказывает помощь генеральному секретарю и его заместителям, инспектору кризисного управления в вопросах информационного обеспечения и публикаций. При нём работает офис по связям с общественностью (*найкаку-кохосицу*).

Советник кабинета по информации (*найкаку-дзёхокан*, The Cabinet Researcher) отвечает за сбор и анализ информации по важным направлениям работы кабинета. При нём функционирует офис по исследованию информации кабинета (*найкаку-дзёхо-тёсасицу*).

Личные секретари (*хисёкан*, Confidential Secretary) заняты непосредственным, по личным и конфиденциальным вопросам, обслуживанием премьер-министра и всех государственных министров, их численность устанавливается правительственный указом.

Делопроизводитель кабинета (*найкаку-дзимукан*) ведает делопроизводством секретариата.

В составе секретариата кабинета имеются также управляющий делами официальной резиденции премьер-министра (*со-ридайдзин-кантэй-дзимутё*), советник кабинета по общим вопросам (*найкаку-сомукан*) и его офис (*найкаку-сомукан-сицу*).

Высокий статус секретариата, тенденция его развития, в частности, создание новых должностей и гибкость штатного расписания говорят о существенном возрастании роли этого органа.

Закон о кабинете министров позволяет учреждать специальным законом и другие органы помимо секретариата, необходимые для поддержки деятельности кабинета.

Совет обеспечения безопасности (*андзэн-хосё-кайги*, Security Council of Japan) – один из них. Он образован в 1986 г. на

основе бывшего Совета национальной обороны и призван готовить рекомендации по мероприятиям на случай чрезвычайных ситуаций и по вопросам национальной обороны. В его составе на постоянной основе работают премьер-министр, генеральный секретарь кабинета, министры общих дел, иностранных дел, финансов, экономики и промышленности, государственной территории и транспорта, председатель государственного комитета общественной безопасности, начальник управления национальной обороны. В качестве его подчинённого исследовательского органа намечается образовать специальный комитет по изучению обстановки, возглавляемый генеральным секретарём, куда должны будут войти руководящие работники управления национальной обороны, министерства иностранных дел, главного полицейского управления.

Правовое бюро кабинета (*найкаку-хосэй-кёку*, Cabinet Legislation Bureau) осуществляет содействие в подготовке и экспертизу представляемых правительственный законопроектов, договоров, указов, готовит доклады кабинету, премьер-министру и всем министрам и министерствам по правовым проблемам.

Национальная кадровая палата (*дзиндзи-ин*, National Personnel Authority) призвана обеспечить независимую и нейтральную, научно обоснованную государственную кадровую политику в соответствие с Законом о государственных должностных лицах. Она работает под общим контролем кабинета, но обладает большой степенью автономии.

При кабинете могут учреждаться и действовать временные органы. Подобные органы призваны заниматься преходящими проблемами, после их решения они упраздняются.

Аудиторская палата (*кайкэй-кэнсаин*, Board of Audit). В отечественной научной литературе её название также переводится как ревизионный совет или финансово-ревизионная палата. Это единственный государственно-административный орган, официально находящийся вне сферы юрисдикции кабинета министров. Аудиторская палата учреждается непосредственно на основании Конституции (ст. 90).

Авторы концепции реорганизации центрального аппарата исполнительной власти в качестве стратегической задачи ста-

вили перед собой цель поднять роль политического лидерства в управлении государством, обеспечить доминирование политиков над бюрократией, административными чиновниками. При системе «парламентского кабинета» и «парламентского премьера» политическими лидерами считаются премьер-министр и государственные министры, составляющие кабинет. Наиболее концентрированно концепция реформы обнажается в преобразованиях компетенции премьер-министра и кабинета, их отношений с министерствами.

Способы и методы решения этой стратегической задачи – укрепление политического лидерства – группируются по нескольким основным направлениям.

Первое – расширение властных прерогатив премьер-министра и создание организационных, кадровых, процессуальных и иных средств поддержки его лидерства, концентрация и централизация административного ресурса на вершине пирамиды исполнительной власти.

Второе – качественное совершенствование координации, т.е. взаимодействия и сотрудничества между различными ведомствами и подразделениями центрального аппарата, создание условий для преодоления ведомственного эгоцентризма (так называемого «секционализма»), и в итоге – значительное повышение эффективности работы.

Третье – разгрузка центральных органов власти от рутинных функций и передача последних нижестоящим, периферийным, и местным инстанциям государства; тем самым руководство получает возможность сосредоточиться на вопросах политической, стратегической работы, а нижестоящие инстанции получают относительно большую самостоятельность, ответственность, стимул к творческой работе.

Четвёртое – «рационализация», т.е. существенное сокращение численности органов, подразделений, кадров, обязанностей административно-управленческого аппарата, удешевление его и упрощение управления.

Ведущим, «смыслообразующим» противоречием, определявшим развитие аппарата исполнительной власти Японии в послевоенный период являлась двойственная природа состава

кабинета министров, противоречивость отношений премьер-министра и других министров, возглавляющих отдельные министерства и управления.

С одной стороны, кабинет был единым целым: в случае отставки премьера, он уходил в отставку в полном составе. С другой стороны, в кабинете компетенция делилась на основе принципа «раздельного управления» (*бунтан-канри*): каждый министр нёс ответственность за работу конкретного министерства и/или управления.

Но их взаимодействие строилось не просто как отношения внутри административного аппарата, это были политические отношения. Состав кабинета и раздел министерских портфелей определялись на основе сложного баланса сил и интересов между ведущими фракциями правящей партии (ЛДП). В свою очередь, за каждой фракцией ЛДП стоят интересы могущественных кругов общества и бизнеса. Отношения премьер-министра с министерствами, таким образом, являются фокусом политических отношений и конфликтов внутри господствующих общественных сил, бизнеса и общества. А министерство при этом становится проводником интересов определённых кругов общества и бизнеса внутри исполнительной власти.

Новая структура закрепляет новую роль премьер-министра в управлении государством – теперь он должен быть инициативным и властным лидером.

Прежде всего изменения коснулись процессуальных норм работы кабинета. Ранее по традиции руководящая роль премьер-министра в кабинете была ограничена принципом коллегиальности и практикой консенсусного принятия решений. Важнейшей новацией нынешней реформы правительственной структуры в Японии признается внесение поправки в ЗКМ, касающейся заседаний кабинета. Данная поправка истолковывается как отнесение к полномочиям премьер-министра права инициативы в определении основного курса в области внешней политики, национальной безопасности, менеджмента административных органов и кадров, формирования бюджета. Теперь инициатива в решении этих вопросов переходит от бюрократии к

политическому лидеру (подробнее о преобразованиях процессуального характера см. главу 3).

Чтобы премьер-министр мог реализовать своё право инициативы, в новой организационной структуре предусмотрена развитая система поддержки деятельности премьера.

К таким мерам поддержки относится прежде всего реорганизация секретариата кабинета. Структура реорганизованного секретариата рассмотрена выше, а здесь ограничимся указанием на некоторые новые моменты, призванные расширить властные ресурсы премьера: введены новые должности заместителей генерального секретаря, разделение их обязанностей носит гибкий характер, персоналии заместителей генсека будут утверждаться кабинетом по представлению премьера; общее количество помощников премьер-министра теперь тоже имеет гибкий характер; премьер получил право привлекать на работу в секретариат людей не из бюрократического аппарата, а со стороны.

Другим мощным органом поддержки премьер-министра, инструментом его влияния на аппарат стала реорганизованная канцелярия кабинета (бывшая «канцелярия премьер-министра»). Прежде канцелярия, согласно ст. 1 Закона об административной организации государства, принятого в 1948 г., являлась подобием обычного министерства под управлением кабинета, теперь согласно принятому специальному закону, гласящему, что «в кабинете министров учреждается канцелярия кабинета» (ст. 2)³, канцелярия является подразделением кабинета. Таким образом, современное законодательство повышает статус канцелярии в общей иерархии управления.

Как уже говорилось, премьер-министр лично является руководителем канцелярии, это всегда определяло его большие права в руководстве данным органом управления. Влияние премьера в канцелярии осуществляется и через генерального секретаря кабинета, который официально оказывает помощь премьеру в управлении канцелярией. Проводниками влияния премьера в канцелярии являются и министры по особым поручениям; это специальные назначены премьера, выполняющие функции межведомственной координации.

В канцелярии также учреждены советы по важным направлениям политики, призванные не только информационно подпитывать премьера, но и представлять и проводить его политику, работая на будущее, с опережением. Таковы Консультативный совет по экономической и финансовой политике (*кэйдзай-дзай-сэй-симон-кайги*); Объединённый совет по науке и технике (*согокагаку-гидзюцу-кайги*); Центральный совет по борьбе с разрушениями (*тюо-босай-кайги*); Совет по содействию равноправию полов (*дандзё-кёдо-санкаку-кайги*). Председательствует в данных советах премьер-министр или генеральный секретарь кабинета, членами их являются министры. Советы по важным направлениям политики призваны быть средоточием академических знаний и практического опыта, помощниками премьера в подготовке предложений по его политике.

Важно отметить, что в ходе реорганизации канцелярии были сужены её функции, чтобы уменьшить объём рутинной работы. Она осуществляет базовое планирование, конкретное проектирование, общую координацию деятельности всех административных подразделений государства на наиболее важных направлениях политики кабинета. Именно в ней сосредоточены узловые вопросы, связанные с обеспечением государственной и общественной безопасности страны. Ей подчиняются квазиминистерства – управление национальной обороны (с января 2007 г. получило статус министерства) и государственный комитет общественной безопасности (полицейское управление), призванные обеспечить внешнюю и внутреннюю безопасность страны. Входящее сюда же управление по делам финансово-кредитных учреждений занимается не рутинными вопросами (что отнесено к компетенции министерства финансов), а вопросами финансовой политики и реагирования на финансовые банкротства и кризисы, поскольку они представляют угрозу национальной безопасности. За проблематикой Окинавы и «Северных территорий» проглядывает внимание к конфликтным проблемам отношений с приоритетными странами – США и Россией. Императорский дом традиционно рассматривался как центральное звено национальных устоев Японии, её важнейший идеологический и общественный институт, поэтому вклю-

чение управления императорского двора в состав канцелярии выглядит органично. И так далее. Целый ряд общих межотраслевых функций деятельности администрации, не связанных с вопросами безопасности, был передан не в новую канцелярию, а в министерство общих вопросов. Тем самым кристаллизуется роль канцелярии как организатора в решении проблем стратегии и безопасности (в широком смысле).

К органам поддержки премьера согласно Заключительному докладу от 3 декабря 1997 г., отнесено и впервые созданное Министерство общих дел (далее – МОД). На министерство возложен ряд руководящих функций: пересмотр и реорганизация системы правительства и местной автономии, выполнение функций административной инспекции, координация деятельности правительенных статистических служб, юрисдикция над телекоммуникациями, вещанием, почтовыми службами и т.д. Хотя формально МОД является обычным министерством, универсальность его руководящих функций, его роль в общей межминистерской координации придают ему значительное своеобразие, поднимают его статус, ставят его над другими министерствами.

Усиление лидерской роли премьер-министра и государственных министров в отношениях с административной бюрократией проявляется не только в расширении их процессуальных прав, в реорганизации органов поддержки политики премьера (секретариата, канцелярии, министерства общих дел), но и в расширении числа их политических представителей, функционеров в канцелярии и министерствах.

Элементом реформы, направленным на усиление политического руководства, является ослабление роли административных заместителей министров (*дзиму-дзикан*) в определении курса деятельности министерств и управлений путем увеличения в составе руководящего ядра последних политических назначников, депутатов парламента от правящей партии. Административные заместители министра являются высшими административными чинами в иерархии министерств и управлений. В прежней структуре правительства «политиками» являлись, помимо министров, только их парламентские замес-

тители (*сэйму дзикан*), по одному-два в министерстве, управлении. Теперь же учреждена должность политического характера – заместители министра (*фуку дайдзин*, State Secretary). Установлено, что в административных органах, возглавляющихся государственными министрами, могут назначаться от одного до трех заместителей министра. Бывшие парламентские заместители теперь именуются парламентскими советниками (*сэймукан*, Parliamentary Secretary). Расширение представительства «политиков» в руководстве административных органов дает премьер-министру большую независимость от поддержки министерской бюрократии.

Также, на основе статьи 11 Основного закона о реформе центральных министерств и управлений⁴, образован новый институт – министры по особым поручениям (*токумэй танто дайдзин*, Minister of State for Special Missions). Для интеграции политических направлений в деятельности различных административных подразделений премьер может назначать по своему усмотрению в составе канцелярии министров по особым поручениям. Министры по особым поручениям обладают полномочиями «властной координации» над главами административных органов: правом требовать от них материалы и объяснения, давать им рекомендации, требовать отчёты о мерах, принятых по их рекомендациям, вносить предложения премьеру по работе этих органов.

Все рассмотренные меры – процессуальные нововведения, организационные преобразования, развитие институтов политических назначенцев в руководстве министерств – должны обеспечить выполнение премьер-министром и кабинетом их роли политического лидера, столь востребованного современной японской политической проблематикой.

Выходя несколько за рамки темы, можно отметить, что роль института премьер-министра в Японии, его полномочия в будущем могут ещё более существенно возрасти. В настоящее время в стране активно развивается процесс подготовки реформы Конституции. В числе предлагаемых новшеств есть проекты введения всеобщих прямых выборов премьер-министра, или выборов премьера одной палатой парламента – палатой

представителей. Реализация подобных предложений означала бы укрепление позиций премьер-министра не только в отношениях с административными структурами, бюрократией, но и в отношениях с политическими кругами страны.

Напрашивается вывод, что осуществлённые в ходе административной реформы под лозунгом усиления политического лидерства преобразования в статусе и полномочиях премьер-министра и кабинета существенно повышают уровеньластных и координационных полномочий на вершине исполнительной власти страны, ведут к созданию режима более авторитарного, призванного обеспечить большую степень мобильности и эффективности государственно-административного управления.

Канцелярия, министерства, комитеты и управления

Кабинет министров и премьер-министр осуществляют в отношении административных органов, находящихся под их общим руководством и юрисдикцией (*токацу, канкацу*), управление, общую координацию и контроль; к таким органам относятся канцелярия кабинета, министерства, и их внешние органы – комитеты и управления.

Конституция страны не разграничивает каким-либо образом компетенцию министерств; разграничения устанавливаются исходя из конкретных потребностей времени и проводимого властью политического курса.

В Японии структура министерств отличается высокой степенью устойчивости: она оставалась практически неизменной 40 лет со времени учреждения министерства по делам местной автономии в 1960 г.

До января 2001 г. в стране функционировали канцелярия премьер-министра и 12 министерств: 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. В состав канцелярии премьер-министра в качестве внешних органов входили

семь управлений, возглавлявшихся государственными министрами, а именно – управления общих дел и координации, национальной обороны, экономического планирования, по науке и технике, по делам окружающей среды, государственной территории, развития Хоккайдо и Окинавы. Помимо того, внешним органом канцелярии премьер-министра являлось управление императорского двора. К канцелярии премьер-министра относились также государственный комитет общественной безопасности, комитет по справедливым и честным сделкам и комитет по урегулированию экологических конфликтов. Целый ряд управлений функционировал в качестве внешних органов министерств.

Реорганизованная структура министерств с 6 января 2001 г. была представлена канцелярией кабинета и 10 министерствами. С 9 января 2007 г. министерств стало 11.

При канцелярии кабинета министров (*найкаку-фу*, Cabinet Office) учреждены внешние органы: управление императорского двора (*кунайтё*, Imperial Household Agency); государственный комитет общественной безопасности (*кокка-коан-иинкай*, National Public Safety Commission) с подчинённым ему главным управлением полиции (*кэйсацу-тё*, National Police Agency); управление по делам кредитно-финансовых учреждений (*кинзю-тё*, Financial Services Agency).

Министерство общих дел (*сомусё*, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications. С 2004 г. английское наименование – Ministry of Internal Affairs and Communications). Его внешние органы: комитет по честным и справедливым сделкам (*косэй-торихики-иинкай*, Fair Trade Commission); комитет по урегулированию экологических конфликтов (*когай-надо-тёсэй-иинкай*, Environmental Dispute Commission); управление почтовых дел (*юсэй-дзигё-тё*, Postal Services Agency. Существовало до 1-го апреля 2003 г.)⁵; управление пожарной охраны (*сёбо-тё*, Fire and Disaster Management Agency).

Министерство юстиции (*хомусё*, Ministry of Justice). Внешние органы: комитет контроля экзаменов на право занятия юридических должностей (*сихо сикэн канри иинкай*, National Bar

Examination Administration Commission), жюри общественной безопасности (коан синса шинкай, Public Security Examination Commission), управление расследований по делам общественной безопасности (коан тёса тё, Public Security Investigation Agency).

Министерство иностранных дел (гаймусё, Ministry of Foreign Affairs); внешних органов не имеет.

Министерство финансов (дзаймусё, Ministry of Finance). Внешние органы: управление государственных налогов (кокудзай-тё, National Tax Administration/ Agency).

Министерство просвещения и науки (момбу-казаку-сё, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology). Внешние органы: управление культуры (бунка-тё, Agency for cultural Affairs).

Министерство благосостояния и труда (косэй-родо-сё, Ministry of Health, Labor and Welfare). Внешние органы: управление социального страхования (сякай-хокэн-тё, Social Insurance Agency), центральный комитет по трудовым отношениям (тюо-родо-шинкай, Central Labor Relations Commission).

Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства (норин-сүйсан-сё, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). Внешние органы: продовольственное управление (сёкурёт-тё, Food Agency); управление лесного хозяйства (ринъя-тё, Forestry Agency); Управление рыбного хозяйства (сүйсан-тё, Fisheries Agency).

Министерство экономики и промышленности (кэйдзай-сан-гё-сё, Ministry of Economy, Trade and Industry). Внешние органы: управление природных ресурсов и энергетики (сигэн-энэ-рги-тё, Agency of Natural Resources and Energy); управление патентования (токкё-тё, Japan Patent Office); управление по мелким и средним предприятиям (тюсё-кигё-тё, Small and Medium Enterprise Agency).

Министерство государственной территории и транспорта (кокудо-коцу-сё, Ministry of Land, Infrastructure and Transport). Внешние органы: центральный комитет по трудовым отношениям на судах (сэнъин-тюо-родо-шинкай, Central Labor Relations Commission for Seafarers); управление метеорологии (кисё-тё,

Japan Meteorological Agency); управление морской охраны и безопасности (*кайдзё-хоан-тё*, Japan Coast Guard); управление расследований по бедствиям на море (*кайнан-симпан-тё*, Marine Accidents Inquiry Agency).

Министерство по делам окружающей среды (*канкё-сё*, Ministry of the Environment) внешних органов не имеет.

С 9 января 2007 г. существовавшее с 1954 г. и ранее подчинявшееся канцелярии кабинета Управление национальной обороны (*боэй-тё*, Defense Agency) с входившим в него управлением оборонных сооружений (*боэй-сисэцу-тё*, Defense Facilities administration agency) выведено из состава канцелярии и является ныне самостоятельным органом – Министерство обороны (*боэйсё*, Ministry of Defense).

Таким образом, употреблявшееся в японской литературе для характеристики новой после-реформенной структуры министерств устойчивое сочетание «одна канцелярия и 12 министерств и управлений» обозначало перечисленные канцелярию, 10 министерств и два внешних органа, признаваемых с учётом объёма и характера их задач фактически самостоятельными министерствами, – управление национальной обороны и государственный комитет общественной безопасности⁶. С 2007 г. в Японии 11 министерств.

Все эти органы (кроме комитетов) имеют более-менее типичную структуру.

В каждом министерстве в помощь министру учреждаются должности политического характера – от 1 до 3 заместителей министров, парламентские советники (*дайдзин-сэймукан*) от 1 до 3, назначение которых и отставка осуществляются по представлению ответственного министра. По предварительному назначению министра они могут его замещать во время его отсутствия (ст. 17 ЗАОГ). Высшими административными чиновниками являются административные заместители министра.

Некоторые особенности имеет состав высших политических должностей канцелярии. Высокий статус канцелярии и ранее определялся тем, что её непосредственным руководителем является лично премьер-министр. Помимо генерального секретаря кабинета, оказывающего непосредственную помощь пре-

мибуру в руководстве канцелярией, и трёх его заместителей, в неё входят министры по особым поручениям (всегда обязательно назначаются министры по делам Окинавы и по «Северным территориям»), три парламентских советника и три заместителя министра.

Руководителем министерства является ответственный министр (*сюнин но дайдзин*, Competent Minister), руководителем инспекционного органа является соответственно «начальник управления» (*тётё*, General Director), а в комитете – сам комитет как коллегиальный орган и его «председатель» (*иинтё*, Chairman).

Внутренняя организация министерств и канцелярии имеет сложную структуру. Их костяком являются «собственно министерство/канцелярия» и их «внешние органы», последние представлены комитетами и управлениями. «Собственно министерство/канцелярия», а также их «внешние органы» в свою очередь образуются из нескольких групп органов – «внутренние подразделения», «сопутствующие органы», «местные филиалы и отделения».

Внешними органами (*гайкёку*, Independent Organs) являются комитеты и управления.

Ни в законодательстве, ни в правовой теории не содержится подробных объяснений понятия «внешний орган». В общем, это органы министерского уровня, учреждаемые на основании ст. 3 ЗАОГ, но в отличие от министерств они не являются органами, непосредственно подчиняющимися кабинету. Руководители комитетов и управлений не имеют права непосредственно, в ходе руководителя министерства издавать министерские указы, или обращаться с докладом к кабинету министров, вносить законопроекты, передавать министру финансов свои бюджетные запросы.

Обычным объяснением их учреждения является ссылка на критерий объективности и беспристрастности в их деятельности: считается, что внешние органы должны и могут соответствовать таким требованиям в силу их некоторой независимости, обоснованности от собственно министерства.

Также, в ходе проводимой в стране реформы центрального и административного аппарата осуществляется политика раз-

деления и специализации руководящей работы на функцию планирования и наиболее общего руководства и на функцию практического проведения политики в жизнь; функция планирования становится приоритетом деятельности собственно министерства, а на внешние органы возлагается преимущественно ответственность за практическую реализацию политики министерства.

Комитеты (*инкай*, Commission) учреждаются на основании 3-й статьи ЗАОГ. В японском языке наименование «комитет» (*инкай*) используется весьма широко. Комитеты «3-й статьи ЗАОГ», или «административные комитеты», следует отличать от административных органов «8-й статьи ЗАОГ», многие из которых имеют в своём названии слово «комитет» (*инкай*, Council) как имя собственное.

Основополагающей характеристикой «комитетов 3-й статьи ЗАОГ», согласно официальной точке зрения, является их предназначение служить реализации задач обеспечения политической демократии внутри бюрократического аппарата, они должны привнести в государственную деятельность честность, объективность, нейтральность.

Истоки подобного статуса имеют исторические корни. После разгрома в 1945 г. японского милитаризма и установления оккупационного режима в стране в обстановке дезорганизации власти повсеместно в центре и на местах начали стихийно создаваться комитеты граждан (аграрные комитеты, рабочие комитеты и т.д.). Они возникали не как консультативные органы при администрации, а претендовали на роль органов, изъявляющих властную волю.

Демократическая тенденция к определённой коллегиальности и в решении некоторых задач исполнительной власти нашла в такой обстановке отражение в принятом в 1948 г. Законе об административной организации государства. Комитеты были включены в новую систему административной организации, сохранив значительное своеобразие по сравнению с министерствами и управлениями. Они имеют большие особенности в формировании, управлении и внутренней организации.

Данное своеобразие проявляется в том, что права, функции и организация каждого из комитетов устанавливаются специальными законами.

Руководителями министерств являются ответственные министры, управлений – «начальники управлений» (*тётё*), а комитеты являются коллегиальным органом во главе с «председателем» (*иннётё*).

По способу формирования члены комитетов бывают выборными и назначаемыми. В частности, члены государственного комитета общественной безопасности назначаются премьер-министром с согласия депутатов обеих палат парламента, его председатель назначается премьером из числа государственных министров.

Комитеты имеют своеобразие и во внутренней структуре: в отличие от министерств, где образуются «внутренние органы», в комитетах создаются «исполнительные секретариаты» (*дзимүкёку*, § 7 ст. 7 ЗАОГ), и «общие исполнительные секретариаты» (*дзиму-сокёку*, § 8 ст. 7 ЗАОГ) и т.д.

Общая динамика развития комитетов «3-й статьи» показывает, что их численность сокращается по сравнению с послевоенным периодом: сегодня существуют один комитет в канцелярии и шесть комитетов в министерствах.

Государственный комитет общественной безопасности исполняет обязанности через находящийся под его контролем специальный орган – полицейское управление.

Управления (*тё*, Agency) также являются административным органом «3-й статьи ЗАОГ», внешним органом канцелярии кабинета или министерства. Таксономическую категорию «управление» также следует отличать от слова «управление» в ином, общеупотребительном значении, в частности, от обозначения так называемых «органов 8-й статьи ЗАОГ». К примеру, управление прокурорского надзора (*кэнсацу-тё*) при министерстве юстиции в действительности относится к «органам 8-й статьи», а именно – «специальным органам» в группе «сопутствующих органов» собственно министерств или канцелярии. К ним относится и управление императорского двора.

Управления, как и комитеты, призваны быть инструментом практической реализации планов министерств, на них также возлагается ответственность за осуществление самостоятельной, независимой, нейтральной политики. Но когда речь идёт о самостоятельности и нейтральности комитетов, то подразумевается в первую очередь требование обеспечения их идейной и политической независимости. Когда же речь идёт об особенностях управлений, то на первый план выходят соображения прагматического характера, связанные с объёмом или технологической спецификой управленческой работы.

Так, например, в Министерстве сельского, лесного и рыбного хозяйства выделены продовольственное управление, управление лесного хозяйства, управление рыбного хозяйства. Иногда критерии политического и технологического характера сливаются, разделить их трудно; таково, к примеру, существовавшее при канцелярии управление национальной обороны. Оно фактически исполняло обязанности министерства обороны, и поэтому учреждение его должно рассматриваться как правовой механизм, призванный обойти запреты, сформулированные в 9-й статье Конституции, запрещающей Японии иметь вооружённые силы и вести войну, следовательно, и иметь министерство обороны. Очевидно, что руководство Силами самобороны Японии в то же время представляет собой достаточно специализированный вид деятельности. В порядке исключения, в единственном экземпляре существовало и «управление внутри управления» — это «управление оборонных сооружений» (или «инженерно-строительное управление») внутри управления национальной обороны. Его возникновение, очевидно, обусловлено неофициальным министерским статусом последнего, его косвенным признанием.

В отличие от административных комитетов внутренняя структура управлений является регулярной, принципы её организации совпадают со структурой собственно министерств.

«Собственно канцелярия, министерство, управление» (*хомпу/хонсё/хонтё*) состоит из нескольких групп органов.

Группа «внутренние подразделения» (*найбу-букёку*, Internal Subdivisions).

Для эффективной управленческой работы требуются органы более компактные и специализированные, нежели министерства и внешние органы. Одной из групп таких органов являются «внутренние подразделения».

Внутренние подразделения по объёму своей компетенции и размерам структуры делятся в порядке убывания сверху вниз на секретариат министра и бюро, далее – департамент, внизу – секции, офисы, уполномоченные/ответственные, далее – секторы. Наименьшей единицей в этом ряду является должность (*сёку*).

Секретариаты министра (*дайдзин-камбо*, Minister's Secretariat) – важнейшие органы внутри министерств. Они учреждаются для руководства работой по исполнению обязанностей административной организации и являются органом, координирующим работу министерства. Секретариат выполняет функции планирования, практического проектирования, координации деятельности министерства, решает кадровые и финансовые вопросы, контролирует официальный документооборот и официальные печати, поддерживает международные сношения. Именно через сеть секретариатов происходит интеграция политической и административной работы.

Бюро (*кёку*, Bureau) образуются как подразделения высшего уровня при необходимости разделить объём обязанностей министерств и управлений и вести работу, не относящуюся к компетенции секретариата министра. Секретариат министра и бюро являются однопорядковыми по размеру и объёмам задач подразделениями.

Секция (*ха*, Division) – основное универсальное подразделение низшего уровня, которое образуется при разделении объёма компетенции секретариата министра и бюро; все бюро и секретариаты министра состоят из секций. Первая секция внутри бюро/секретариата может иметь различные наименования – секция общих дел, административная секция и т.п., но именно она выполняет роль координатора деятельности бюро, секретариата.

В секциях функционируют секторы/группы (*какари*).

Встречаются приравниваемые к секциям подразделения – «уполномоченный /ответственный» (*кан*, Official), офис (*сицу*, Office), но они не обладают свойством универсального распространения.

Департаменты (*бу*, Department) (иногда переводились как «отделы») являются промежуточным звеном между бюро и секцией. Они создаются, когда объём работ бюро и количество секций чрезмерно разрослись, и управление стало затруднительным. Департаменты не являются универсальным органом в группе внутренних подразделений.

В ходе реформ с целью повышения эффективности деятельности внутренних подразделений правительство осуществило значительное их сокращение. Общее число секретариатов министра и бюро уменьшено со 128 до 96, а число секций и офисов – с 1200 до 1000.

«Сопутствующие органы» (*фудзоку-кикан*) представляют собой следующую группу органов в структуре собственно министерств и управлений после «внутренних подразделений». К их числу относятся «комиссии», «учреждения и другие органы (далее – учреждения)», «специальные органы», учреждаемые на основе ст. 8 ЗАОГ.

«Внутренние подразделения» успешно справляются с такими задачами как планирование, координация, регулирование административной деятельности, но они не достаточно подходят для работ исследовательского характера, консультаций, предоставления сервиса; эти задачи возлагаются на сопутствующие органы.

Комиссии (*сингикай*, Council) (в литературе их часто называют собирательно «совещательные органы», «органы 8-й статьи ЗАОГ», «политические комитеты») могут учреждаться канцелярией, министерствами, управлениями и комитетами. Они учреждаются, когда необходимы высокие знания, квалификация, которые трудно найти внутри бюрократического аппарата. Фактически все научные, консультационные органы правительства принадлежат к этой группе. Также, поскольку современное демократическое общество представляет собой

сложное переплетение частных интересов, комиссии служат концептуальными органами для выявления и согласования этих разнообразных интересов. Кадровые принципы формирования комиссий предполагают, что в них включаются не только высококвалифицированные специалисты – учёные и практики, но также представители различных социальных контингентов – потребители, страхователи, предприниматели, деятели местных общин и т.д.

Собственные наименования комиссий отличаются значительным разнообразием. Помимо собственно «комиссий» (*сингакай*) используются и наименования «совет» (*кайги*), «совет по обследованию/исследованию» (*тёсакай*), «комитет» (*чинкай*), «инспекционный совет» (*синсакай*), «конференция» (*кёгикай*) и др.

Комиссии отличаются разнообразием не только по названием, но и по типу деятельности. Японский правовед Х. Сионо, к примеру, выделяет три типа комиссий.

Первый тип. Существуют комиссии, назначение которых включается в подготовке рекомендаций правительству на основании его (правительства) запросов. Выводы подобных комиссий носят характер рекомендательный, они не обладают статусом императивности и могут быть не приняты правительством к исполнению (Правда, в том случае, когда государственный орган, дававший запрос на исследование проблемы, не последовал рекомендациям комиссии, он должен давать объяснение своему негативному решению).

Второй тип – комиссии по рассмотрению жалоб, или апелляционные комиссии. Их цель – обеспечить законность и справедливость. Решения этих комиссий носят официальный характер, они доводятся до внешнего мира в качестве императивной государственной воли, имеют правовые последствия.

Третий тип – комиссии, призванные улаживать практические дела, они занимаются лицензированием, тестированием, посредническими арбитражными функциями. Их решения также являются императивными.

Деятельность комиссий нередко подвергается в Японии критике. Основная претензия общества к ним – упрёки, что

они являются «правительственным плащом-невидимкой» (*ка-курэмино*), т.е. обществу не ясно, кто же несёт ответственность за формирование политики – многочисленные комиссии или учреждающее их правительство. Также часты замечания в их адрес по поводу бюрократической раздутости и несовершенства политики подбора кадров.

В соответствие с Базовым законом о перестройке и рационализации комиссий, который был принят кабинетом и уже реализован, в положении и деятельности комиссий произошли значительные перемены.

Радикально сокращена общая численность комиссий: вместе 211 на апрель 1999 г. ныне оставлено 90 комиссий.

Осуществлены меры по обособлению комиссий от правительства, дабы общество знало, что ответственность за политические решения лежит на кабинете и государственных министрах, а не на комиссиях. С этими целями наибольшим сокращением подверглись «комиссии, занимающиеся обсуждением основных вопросов политики» – из 176 было оставлено только 29. Приняты организационные нормы их учреждения и деятельности, согласно которым исключается участие в составе данных органов бывших государственных должностных лиц канцелярии кабинета и министерств, действующих государственных министров и административных руководителей. Важное значение придаётся тому, чтобы руководители комиссий не назначались, а избирались.

Во избежание бюрократизации комиссий введены ограничения по срокам деятельности комиссий: никакая комиссия не может действовать больше 2-х лет; никакой член комиссии не может занимать путём переизбрания одну должность больше 10 лет.

С целью повышения результативности их деятельности предусмотрены меры по обеспечению гласности их работы. Среди принципов их учреждения предусмотрены процедура «публичного комментирования», проведение открытых слушаний. Доклады комиссий обязаны отражать различные точки зрения их членов. Предусматриваются меры по быстрой публикации докладов о заседаниях комиссий. Также, деятельность комиссий подпадает под действие вступившего в силу в мае

2001 г. Закона об опубликовании информации, принадлежащей административным органам («О транспарентности»); теперь государственные органы обязаны, хотя и с многочисленными исключениями и оговорками, предоставлять официальную документацию по запросам «любого человека», т.е. всех граждан, и даже иностранцев.

Перечисленные меры должны содействовать более высокой эффективности работы комиссий.

«Учреждения и другие органы» (*сисэцу-надо-но кикан, Facilities*) формируются канцелярией кабинета, министерствами, комитетами и управлениями, это – «экспериментально-исследовательские органы, органы анализа и испытаний, учреждения для учёбы и повышения квалификации (включая им подобные учреждения), лечебно-оздоровительные, исправительно-приёмные, операционные (сагё) учреждения» (ст. 8 ЗАОГ). В настоящее время большинство из этих учреждений преобразуется в «самостоятельные административные юридические лица». Тем самым «учреждения», по крайней мере формально, в основной своей массе выводятся за рамки министерского административного аппарата.

«Специальные органы» (*токубэцу-кикан, Extraordinary Organizations*) учреждаются канцелярией кабинета, министерствами и управлениями в случае особой необходимости и на основе специальных законов (ст. 8 ЗАОГ). Среди них есть органы коллегиальные: например, Совет борьбы с промышленным загрязнением среды, Совет защиты потребителей, Японская академия наук (*нихон-гакуси-ин*), Японская академия искусств (*нихон-гэйдзюцу-ин*) и другие. Есть и органы единоличного руководства, в том числе полицейское управление, управление прокурорского надзора и другие.

«Местные отделения и филиалы» (*тихо-сибун-букецу, Local Branch Offices*) создаются внутри канцелярии, министерств, управлений и комитетов и отвечают за выполнение работы на местах. К ним относятся, например, региональные бюро перевозок министерства государственной территории и транспорта, региональные налоговые бюро национального налогового управления при Министерстве финансов.

Таким образом, реорганизованная структура канцелярии и министерств Японии характеризуется развитой, стройной организацией, способной эффективно проводить в жизнь политику премьер-министра и кабинета.

Специальные административные субъекты (*«публичные корпорации»*)

Термин «специальные административные субъекты» (*тоскубэцу-гёсэй-сютай*) используется в специальной юридической литературе наряду с термином «публичные корпорации» как общее название разнообразных юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на принципах объединения норм публичного и гражданского права путём соединения административных целей и ресурсов публичной власти с интересами и ресурсами частного сектора. В отечественной литературе уже закрепился термин «общественное предпринимательство»; вместе с тем, нельзя не согласиться с А.И. Кравцевичем, что «деятельность того вида предпринимательства, который является объектом нашего анализа, подпадает под действие норм преимущественно публичного права (частнокапиталистические предприятия функционируют в рамках частного права), более точным, на наш взгляд, был бы перевод его (термина. – Авт.) как “публичное” или “публично правовое предприятие”»⁷. Кстати, в нашей литературе уже легализовался и термин «публичные корпорации»⁸.

Традиционный правовой анализ общественных явлений исходит из противопоставления государства и общества, государственно-административного руководства и частного предпринимательства, публичного права и гражданского права.

В японской правовой науке присутствует и иной подход: японские учёные преднамеренно исходят не из противопоставления, а, наоборот, – из необходимости и реальности многообразных связей, взаимодействия, взаимопроникновения государства и общества, администрации и бизнеса. Речь идёт, можно сказать, о японском варианте концепции многоукладности экономики и общества: существуют не только государственный и частный секторы, но и «третий сектор», или «серая зона» – зона пе-

расчёщения, взаимодействия, взаимопроникновения и сращивания государства и бизнеса. Собирательное название в правовой литературе различных организаций, представляющих собой «гибрид власти и бизнеса», — «специальные административные субъекты».

Тесное взаимодействие и сращивание государства и частного предпринимательства представляет собой длительную, самобытную историческую традицию японского капитализма. Япония с опозданием вступила на путь буржуазного развития, она вынуждена была подобно Германии и России строить новую экономику, общество и государство в режиме форсированного «догоняющего развития». В условиях феодализма предпринимательская деятельность находится под монополией государства. В условиях протобуржуазной власти институты прежнего феодального общества, в частности монополия на предпринимательскую деятельность, являются не только исходной точкой развития, но и инструментом форсированного формирования нового общества, государственного руководства процессами становления национального капитализма, первоначального накопления и оптимизации инвестирования. Японский капитализм шелоть до военного разгрома в 1945 г. развивался под опёкой военно-феодального режима, проводившего активную и всеохватывающую протекционистскую политику.

После 1945 г. в стране были проведены глубокие преобразования буржуазно-демократического характера, в частности, демократизация, демилитаризация, демонополизация. Тем не менее, нельзя сказать, что государственное регулирование экономики и социальной жизни в новых исторических формах оказалось не востребованным. Японское государство активно участвовало в преодолении послевоенной разрухи и дезорганизации, оно сыграло решающую роль в организации японского «экономического чуда» 1950–1960-х годов. Приобретшая популярность в 1970–1980-х годах доктрина «государства всеобщего благоденствия» также подпитывала японскую историческую традицию, поскольку она отводит государству активную роль в вопросах социально-экономического регулирования.

В 1990-х годах доктрина «государства благодеяния» дополняется и вытесняется тезисом о государстве как гаранте «стабильности поставок». Отдельному гражданину, согласно этому тезису, безразлично, кто именно оказывает ему услуги, предоставляет товары: это может быть и государство, и частное предприятие. Поэтому государство имеет право привлекать для удовлетворения общественных потребностей частных предпринимателей. Однако, рыночная экономика и частное предпринимательство не способны гарантировать стабильность поставок жизненно важных для общества товаров и услуг, следовательно, ответственность за надёжность поставок должно взять на себя государство.

И сегодня посредством общественных предприятий, института «публичных корпораций» в Японии соединяются ресурсы государства и частного сектора, реализуются проекты развития регионов и отраслей, науки и техники, создаются условия для завоевания зарубежных и защиты внутренних рынков.

Главными юридическими формами общественного предпринимательства в Японии являются «особые юридические лица», «санкционированные юридические лица», «общественно полезные юридические лица», а также учрежденные в процессе нынешней реформы «самостоятельные административные юридические лица».

В 2001 г. под эгидой государственных административных органов функционировали 77 особых юридических лиц, 86 санкционированных юридических лиц, 26 183 общественно полезных юридических лиц, в том числе около одной тысячи непосредственно исполняющих административные поручения государства⁹.

«Особые юридические лица» (далее – ОЮЛ), или «особые публичные корпорации» (сэйфу-канкэй-токусю-ходзин, Special Public Corporations).

Такие предприятия встречаются в разнообразных сферах деятельности, имеют различную структуру капитала и, закономерно, имеют разнообразные конкретные наименования. Среди них есть «публичные компании» (кося), «публичные организации» (кодан), «кредитные учреждения» (коко), кассы (кинко),

бинки (гинко), товарищества (эйдан), акционерные компании (кабусики-кайся), фонды (кикин), товарищества взаимопомощи (кёсай-кумиай), ассоциации (кёкай), общества содействия развитию (синкокай), научно-исследовательские институты (кюнкюдзё), центры (сэнта), кооперативы (кумиай) и т.д.

ОЮЛ создаются, когда правительству необходимо осуществить определенную работу в производственной, финансовой и других сферах, но вести эту работу силами административного органа эффективно не представляется возможным из-за различных системных ограничений. В таком случае парламент по представлению правительства на основании специальных законов и специальных процедур учреждает самостоятельное юридическое лицо для ее исполнения, или возлагает эту работу на существующее юридическое лицо, отличное от правительства. Правительство осуществляет контроль и поддержку ОЮЛ вплоть до того, что дает за него государственное поручительство в залог, вместе с тем правительство поощряет насколько возможно его предпринимательскую самостоятельность и гибкость в ведении дел. Контроль над особыми юридическими лицами возложен на министерство общих дел и профильные министерства.

В послевоенные годы, особенно в период бурного экономического роста, число ОЮЛ непрерывно росло вплоть до 1978 г., когда их насчитывалось 111. Их деятельность внесла большой вклад в создание производственной и бытовой инфраструктуры, развитие перспективных отраслей экономики, освоение отдельных территорий, развитие науки и техники и внедрение их достижений, формирование благоприятных условий для малого бизнеса и сельского хозяйства, общий подъем благосостояния, особенно малоимущих слоев населения и т.д.

«Санкционированные юридические лица», или «санкционированные публичные корпорации» (нинка-ходзин, Government-approved corporations).

Это формально частные организации, функционирующие под контролем министерств. В отличие от ОЮЛ, санкционированное юридическое лицо (СЮЛ) учреждается на основе не специального закона относительно конкретного предприятия, а закона, рег-

ламентирующего какую-либо сферу или вид деятельности, путем получения разрешения ответственного министра. В Японии любые корпорации, согласно гражданскому кодексу, если их деятельность носит общественный характер, нуждаются в санкции (одобрении) компетентных официальных инстанций.

Поэтому создание ОЮЛ обусловлено сложной процедурой получения разрешения министерства финансов и утверждения в парламенте, а для учреждения СЮЛ достаточно разрешения ответственного министра. Считается, что ОЮЛ выступают как орган государства и от его имени, а СЮЛ – элемент частной деятельности.

По степени административного контроля на деле разница между ОЮЛ и СЮЛ незначительна. Санкционированные юридические лица становятся объектом контроля со стороны министерства общих дел и профильного министерства. Такой контроль может возникать в отношении части их функций, если они носят характер деятельности, вспомогательной государству. Контроль устанавливается и в том случае, когда больше половины их уставного капитала внесено государством.

К санкционированным юридическим лицам относятся, например, Японская торгово-промышленная палата, Центр содействия фундаментальным технологическим исследованиям, Ассоциация товариществ взаимопомощи государственных и муниципальных служащих. В официальном списке санкционированных юридических лиц можно видеть также Банк Японии, имеющий, разумеется, собственный, особый статус.

В многочисленной группе общественно полезных юридических лиц (*коэки ходзин*, Public-interest Corporations), т.е. организаций, ставящих целью не извлечение прибыли, а общественную пользу, некоторая их часть уполномочивается административными органами государства для исполнения специальных обязанностей.

К сфере общественно полезного предпринимательства относятся транспорт, связь, электро-, газо- и водоснабжение, коммунальное хозяйство и т.п. Функционирующие в данной сфере предприятия находятся как бы под двойной юрисдикцией: с одной стороны, их деятельность, – как и всех прочих частных

предприятий, — регламентируется нормами коммерческого кодекса, но, с другой стороны, они подпадают под действие специальных законов, регулирующих предпринимательство в данных областях. Иными словами, частнопредпринимательская деятельность здесь покрывается под весьма жесткий общественный контроль.

Как «санкционированные», так и «общественно полезные юридические лица» получают поддержку государства для решения различных общественных задач. Поддержка государством их деятельности проявляется в форме определенной защиты от свободной частной конкуренции, выделения правительственные субсидий на осуществление услуг, в которых интересовано правительство, налоговых льгот.

В ходе административной реформы в стране создан новый тип квазиадминистративных органов — «самостоятельные административные юридические лица» (далее — САЮЛ), или «самостоятельные административные корпорации» (*докурицу-гу-гэсэй-ходзин*, Independent Administrative Institutions).

Впервые идея создания этих органов сформулирована в Заключительном докладе Совета по административной реформе от 3 декабря 1997 г. Они учреждаются на общем основании Закона об основных принципах САЮЛ (июль 1999 г.)¹⁰, а также специальных законов, принимаемых в процессе их формирования.

Подобные органы созданы под эгидой всех министерств. Полная их часть образована из группы «учреждения и другие учреждения» и представляет собой научно-исследовательские институты, лаборатории, университеты, госпитали и санатории, музеи. Реальное существование САЮЛ начинается с апреля 2001 г., когда были образованы 59 САЮЛ. Их общий бюджет на 2001 г. составил 2 трлн. иен, общая численность персонала — 70 тыс. человек¹¹.

Основополагающими принципами деятельности САЮЛ провозглашены «публичность», «транспарентность» и «самостоятельность».

В контексте административной реформы САЮЛ рассматривается как средство вывести за рамки государственного аппарата исполнительскую деятельность по реализации правительственные планов. Они призваны, во-первых, удовлетворить

нарастающее стремление общественности к либерально-демократическим преобразованиям, к контролю за вызывающей многочисленные нарекания деятельностью госаппарата, обеспечить ее «прозрачность» («транспарентность»). Во-вторых, ставится целью облегчить государственное бремя и поднять качество и эффективность государственных услуг обществу путём предоставления более широких прав и ответственности отдельным элементам административной структуры («самостоятельность»). В-третьих, как подчеркивается в Законе об основных принципах САЮЛ, их деятельность «необходима с государственной точки зрения для обеспечения стабильности жизни». По этой причине САЮЛ передаются функции, а) которые нет необходимости осуществлять при помощи субъектов гражданского права, б) когда нет уверенности, что они будут надёжно осуществляться субъектами гражданского права, в) которые необходимо осуществлять путём предоставления исключительных прав одному субъекту. Словом, подразумевается необходимость сохранения государственного управления («публичность»), хотя и в более дистанцированных и гибких формах.

Государство сохраняет значительную роль в этих формально-юридически независимых от государства образованиях.

С целью реализации своих задач государство может путём принятия отдельного закона «осуществлять инвестиции в любую САЮЛ». Помимо учрежденческих взносов в финансовый фонд САЮЛ правительство может делать и «взносы менеджмента».

Хотя САЮЛ располагает свободой в определении способов использования прибыли, однако министерство может санкционировать использование прибыли в соответствие с министерскими планами, прибыль выше обычной будет подвергаться аудиту и т.д.

Все сотрудники САЮЛ делятся на «администраторов» (руководящий персонал) и наёмных работников. Администраторы отбираются из числа профессионалов, признанных в профильной сфере деятельности. Но в случае, когда дела САЮЛ идут без успехов и по другим причинам администраторов могут уволить до истечения сроков найма. Оплата сотрудников должна отра-

жить их реальные трудовые достижения. Предписывается, что САЮЛ сам устанавливает и предаёт огласке зарплаты своих служащих. Право служащих на забастовки не признаётся.

Государство играет большую роль и в управлении САЮЛ, оно планирует и оценивает их деятельность. Каждому из них ответственный министр ставит среднесрочную цель (на 3–5 лет), в которой намечаются меры по повышению качества предоставляемых услуг, эффективности операций, достижению улучшенных финансовых показателей.

В соответствии с поставленной министром целью САЮЛ составляет среднесрочный план, в котором определяются пути достижения поставленной цели, и запрашивает одобрения министра. На основании одобренного среднесрочного плана САЮЛ разрабатывает годовые планы.

Работа САЮЛ периодически оценивается специально учреждаемыми в министерствах комитетами по оценке достижений САЮЛ, а также комитетом оценки политики ведомств и САЮЛ при министерстве общих дел. Члены обоих оценивающих комитетов формируются из компетентных лиц, не состоящих на государственной службе. Они обмениваются мнениями о работе САЮЛ, о выполнении ими планов и доводят своё мнение до САЮЛ, так и до ответственного министра.

Комитет по оценке политики ведомств и САЮЛ (в МОД) и ответственные министры могут рассматривать и оценивать все стороны деятельности САЮЛ, имеют право давать рекомендации по отмене отдельных их начинаний, ставить вопрос о целесообразности продолжения деятельности конкретного САЮЛ.

В Японии САЮЛ считают пробным полигоном новых систем деятельности в интересах активизации гражданского общества.

Хотя САЮЛ и объявлены «самостоятельными» юридическими лицами, тем не менее, правительство имеет широкие права вмешиваться в их деятельность. Но в отличие от ОЮЛ, они имеют большую степень свободы и самостоятельности в деле практической работы, организации учётной деятельности, оценке результатов.

Вместе с тем, деятельность «публичных корпораций» в целом не свободна от проблем и недостатков принципиального характера.

Все специальные административные субъекты в правовом и организационном отношении обособлены от государства. Отсюда возникает, во-первых, проблема размытия ответственности за неудачи и провалы в их работе, за неоправданную трату государственных капиталов и субсидий. Во-вторых, существует неопределенность рамок демократического контроля за этими организациями: будучи обособленными корпорациями, они имеют возможность игнорировать интересы и мнения населения и законодательной ветви власти. В-третьих, сращивание власти и бизнеса, смешение капиталов,ластных ресурсов, обмен кадрами создают благоприятную обстановку для коррупции; публичные корпорации являются частыми героями коррупционных скандалов. Не всегда достигается заявленная цель сосредоточить в общественных предприятиях элитные кадры: они часто функционируют как синекура для выходящих в отставку министерских чиновников. Не случайно деятельность корпораций подвергается все более жесткой критике со стороны общества.

Недостатки в деятельности публичных корпораций, настойчивая общественная критика в их адрес заставили правительство Японии приступить к масштабным преобразованиям всей системы публичных корпораций, в том числе подвергнуть их «рационализации» и приватизации.

С вступлением Японии в XXI в. происходит поворот от ограниченных, частных мер, имевших место во второй половине 1990-х годов, к более глубоким преобразованиям.

21-го июня 2001 г. в Японии принят Основной закон о реформе особых юридических лиц¹², установивший для практического осуществления этой реформы пятилетний срок. 18 декабря 2001 г. правительство на основании данного закона утвердило конкретный «План упорядочения и рационализации особых, санкционированных и общественно-полезных юридических лиц».

К настоящему времени, на 2007 г. в Японии осталось и функционировало 18 ОЮЛ. При этом с 1 октября 2007 г. начи-

шится приватизация и превращение в акционерную компанию Японской почты. Ещё семь ОЮЛ будут преобразованы в акционерные компании с 1 октября 2008 г., и один ОЮЛ намечено приватизировать с 2012 г.

Согласно «Основному закону» от 21 июня 2001 г., значительная часть СЮЛ также претерпела значительные преобразования: частью они были преобразованы в САЮЛ, многие получили статус чисто гражданских предприятий. Но и сегодня некоторые СЮЛ функционируют, выполняя важную роль в обществе, – это Банк Японии, Общество «Красного креста» и др.

Также, 29 марта 2002 г. было принято решение кабинета «О коренном преобразовании системы общественно полезных юридических лиц». В частности, предусмотрена реорганизация 594 этих юридических лиц, непосредственно занятых исполнением административных функций. Кабинет наметил разные способы их преобразования: ликвидация, приватизация, объединение, пересмотр решаемых задач, сокращение участия государственного капитала и субсидий, перевод на статус самостоятельных административных юридических лиц. На 1 октября 2005 г. в стране действовало 25 263 этих публичных корпораций¹³. В мае 2006 г. принято дополнительно три закона (№ 48–50), детализирующие процесс их реорганизации. Планами поставлена и задача коренным образом пересмотреть всю систему формирования и функционирования общественно полезных юридических лиц.

САЮЛ являются растущей, прогрессивной формой квазиадминистративных органов. В 2007 г. их общая численность насчитывала 126. В том числе: в подчинении канцелярии кабинета – 8, МОД – 6, МИД – 2, Минфина – 8, Минпроса – 28, Минздрава – 14, Минсельхоза – 22, Минэкономики – 15, Минтерритрии – 22, Минэкологии – 2, Минобороны – 1¹⁴. Таким образом, за период с 2001 г. их численность увеличилась в 2,5 раза.

Предпринимаемые меры в целом, на наш взгляд, в действительности не ведут к упразднению квазиадминистративных органов, а означают их перестройку с целью упразднения неэффективных звеньев, повышения качества их деятельности.

Реорганизация системы общественных предприятий оказывается крайне сложной задачей. Система общественного

предпринимательства нужна обществу, хотя и не свободна от недостатков, да и бюрократия весьма сильна и способна защищать свои интересы. Поэтому Япония осторожно нащупывает пути их реформирования, это и сокращение численности, и внедрение рыночных принципов функционирования, введение транспарентности, контроль за бюрократией для предотвращения коррупции.

Таким образом, в Японии в 2001 г. в основном осуществляется важнейшая часть административной реформы – реформа структуры и функций центрального аппарата исполнительной власти – компетенции премьер-министра и кабинета, канцелярии, министерств и их внешних органов, публичных корпораций. Новая структура призвана стать эффективным проводником воли и замыслов политического руководства в более мобильной исполнительной власти, система в целом перестроена на принципах обеспечения лучшей управляемости и координации, большей самостоятельности отдельных, периферийных звеньев системы, «рационализации».

Примечания

- ¹ Здесь и далее Конституция Японии цитируется по: Конституция Японии / Пер. с япон. Латышева И.А. // Современная Япония. Справочное издание. 2-е изд. М.: Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1972. С. 756–776.
- ² Найкаку-хо (Закон о кабинете министров). № 5. 1947 г.; № 88, ревиз. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 233–235.
- ³ Найкаку-фу сэтти-хо (Закон об учреждении канцелярии кабинета министров). № 89. 1999 г. //Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 235–240.
- ⁴ Основной закон о реформе центральных министерств и управлений. Т. 1. С. 252–259.
- ⁵ С 1-го апреля 2003 г. Управление почтовых дел упразднено, на его основе образована публичная корпорация «Японская почта» (*Нихон юсэй кося*, Japan Post). В 2007 г. реорганизована в холдинговую компанию, с 1 октября 2007 г. началась приватизация её активов.
- ⁶ О структуре канцелярии, министерств и их внешних органов подроб-

- иее см.: Государственные органы исполнительной власти Японии: Справочник / Анисимцев Н.В. – сост., перев. с японского, вступ. ст. Ответ. ред. – А.И.Сенаторов. М.: МАКС Пресс, 2004.
- ¹ Кравчевич А.И. Указ. соч. С. 5.
- ² См., напр.: Козырин А.Н. Бюджетное право современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 1996. № 3. С. 76.
- ³ Токи но угоки. 2001. № 10, 23, 25, 37; www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/koueki/2006_honbun.html
- ⁴ Докурицу гёсэй ходзин цусоку-хо (Закон об основных принципах самостоятельных административных юридических лиц). № 103. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 248–252.
- ⁵ Мияваки Ацуси, Кадзикава Микио. Докурицу гёсэй ходзин то ва шани ка (Что такое «Самостоятельные административные юридические лица?»). Токио, 2001. С. 67.
- ⁶ Токусю ходзин надо кайкаку кихон хо (Основной закон о реформе особых юридических лиц). 2001 г. № 58. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2002. Т. 1. С. 265–267.
- ⁷ www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/koueki/2006_honbun.html
- ⁸ www.e-gov.go.jp/link/iaiskojin.html

Г л а в а 2

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Политический курс правящих кругов Японии претворяется в жизнь через административно-управленческую деятельность организации публичных должностных лиц — чиновниччьего аппарата страны.

Система государственного управления Японии в силу культурно-исторических традиций характеризовалась огромным влиянием бюрократии, военной и гражданской, на все стороны жизни государства. Эта система военно-бюрократического господства оформилась в первые десятилетия «эры Мэйдзи» (в конце XIX в.), апогея своего развития она достигла в годы тоталитарного режима периода второй мировой войны (так называемая «система монархо-фашизма»).

После разгрома японского империализма в 1945 г. и проведения в первые послевоенные годы демократических преобразований государственного строя, во властных структурах Японии возникла новая расстановка сил, правящих страной; эта властная конфигурация получила наименование «железного треугольника», что означало господство социально-политического триумвириата «политики — бюрократия — бизнес». Подобная структура власти также несёт на себе отпечаток традиционности, она не типична для развитого буржуазно-демократического общества, в котором бюрократия обычно занимает подчинённое положение в отношении и бизнеса, и политиков.

Тем не менее, буржуазно-демократические реформы первых послевоенных лет положили начало длительному эволюционному процессу в системе политического управления стра-

ной, смысл которого Рояма Масамити определил как «переход от бюрократической системы (*канрёсэй*) к системе публичных должностных лиц (*комуинсэй*)»¹. Суть трансформации заключается в том, что классическая бюрократия, функционировавшая как один из элементов господствующего класса в целом, как «класс для себя», корпорация чиновников, узурпировавшая общественную власть и присваивающая прибавочный продукт посредством и в форме государственного налога, высоких жаловань и привилегий, постепенно превращается в слой служащих буржуазно-демократического общества, в «рациональную бюрократию» по учению Макса Вебера.

Чиновничество утратило формальный статус привилегированного сословия в отношении народа, его должностное положение не является наследственным, служащие не находятся в личной зависимости от императора и иных власти предержащих лиц. По Конституции 1947 г. (ст. 15), «Все публичные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной из его частей»².

В корне меняется стиль деятельности государственной администрации. Средневековый принцип «чиновникам – почтение, народу – пренебрежение» (*кансон мимпи*), которому характерны засилье бюрократии, сановное чванство, произвол, нюхокита, мздоимство, некомпетентность и безответственность, постепенно вытесняется современным административным стилем, который в Японии называют «научно-гуманистическое администрирование». Последнему присущи требования честного, беспристрастного, политически не ангажированного, эффективного исполнения публичной службы.

И в частной жизни происходит сближение положения чиновников с гражданским обществом. Основные права граждан теперь распространяются и на чиновников, так, например, сокращаются специальные обязанности госслужащих, затрагивавшие их частную жизнь, теперь их частная жизнь отделена от службы. И по уровню оплаты, социального и пенсионного обеспечения служба сближается с системой общегражданского найма.

Хотя рассматриваемые процессы эволюции чиновничего аппарата страны носят не единовременный и не прямолиней-

ный характер, основная обрисованная доминанта развития в послевоенный период сохраняется. И заявленная цель современного этапа неоконсервативных преобразований в Японии 1990-х годов – усиление контроля политиков над бюрократией – подтверждает основную направленность развития ГАУ и положения чиновничества как общественного слоя в послевоенный период.

Государственные должностные лица: понятие, структура, численность

В Японии действует множество законов, касающихся публичных должностных лиц. В них, однако, трудно найти ясное и строгое определение этого института (определения публичного должностного лица, как отмечается А.Ф.Ноздрачёвым³, нет и в российском законодательстве, хотя термин является достаточно распространённым. В широком употреблении понятие «публичное должностное лицо» означает просто лицо, занятое исполнением функций публичной власти на постоянной основе).

Основополагающими законами, регулирующими публичную службу Японии, являются «Закон о государственных должностных лицах» (далее – ЗГДЛ)⁴ и «Закон о должностных лицах местных публичных общин»⁵. Они оба не содержат такую дефиницию. Но § 4 ст. 2 ЗГДЛ устанавливает, что право решения относительно принадлежности некоторой должности к государственным должностным лицам (далее – ГДЛ) относится к компетенции Национальной кадровой палаты (далее – НКП). Как показывает реальная практика, прецеденты, окончательное слово в данном вопросе, однако, принадлежит всё-таки не НКП, а судебной власти. В случае споров суд рассматривает вопрос о признании некоторой должности государственной службой и выносит своё решение, основываясь на трёх критериях: первый – является ли данная должность исполнением государственной работы; второй – производится ли назначение на должность лицами, правомочными производить приём на государственную службу; третий – получает ли назначенный на должность жалованье от государства.

Общее число трудоспособного населения Японии составляет около 65 млн. человек. Из них на публичной службе занято примерно 4 млн. человек. В том числе, согласно Белой книге НКП за 2001 г., на службе в местных публичных общинках было занято 3 223 667 человек (или 3/4), а на государственной/национальной службе – 1 134 271 человек (или 1/4 общего числа)⁶. По данным на 2006 г., общая численность публичных служащих составляла 3,987 млн. человек, в том числе в местных общинках – 3,042 млн., на национальной службе – 0,945 млн. человек⁷.

Государственная служба Японии, являющаяся предметом исследования в настоящей работе, подразделяется на специальную и общую.

Должности государственной специальной службы (*токубэцусёку*) определяются на основании §3 ст. 2 ЗГДЛ, где приводится не определение, а перечень их.

Этот контингент ГДЛ обладает следующими более-менее устойчивыми признаками: 1) они направляются на работу без экзаменов на должность; 2) размеры их жалования не регулируются стандартной шкалой, принятой для служащих общей службы; 3) они не имеют статусных гарантий (например, должность премьер-министра). Наиболее точной дефиницией для определения данного контингента ГДЛ могла бы служить, по нашему мнению, «чисто юридическая» формулировка: «Должности, установленные перечнем §3 ст. 2 ЗГДЛ».

В целом, это группа высшего чиновничества страны (например, премьер-министр), а также служащих, профессиональная деятельность которых имеет политическое значение (служащие парламента, судов, Сил самообороны).

Закон перечисляет такие должности, как премьер-министр, государственные министры, чиновники национальной кадровой палаты и прокуратуры, правового бюро кабинета, заместили генерального секретаря кабинета, инспектор кризисного управления, советники-помощники премьер-министра, парламентские советники, личные секретари премьера и министров; также ГДЛ, избираемые и назначаемые парламентом, чиновники императорского двора и управления императорского двора; также, высшие дипломатические чины – послы, посланники и

проч.; члены Академии наук и Совета по комплексной научно-технической политике; судьи и персонал судов; парламентарии и секретари депутатов; наконец, персонал Сил самообороны.

Общая численность служащих «специальной службы» составляла, по данным НКП, в 2001 г. 316 008 человек (28% от общего числа ГДЛ). Численность ГДЛ общей службы в том же году составила 818 263 человек (72%). В 2002 г. суммарная численность последних – 790 304 человек. По данным на 2006 г., на специальной службе было занято 305 тыс. человек, на общей службе – 640 тысяч.

(В частности, численность служащих специальной службы в 2006 г. имела следующую количественную структуру. Министры, заместители министров, политические советники, послы – 400 человек; судьи и служащие судов – 25 тысяч; служащие парламента – 4 тысячи; служащие сил самообороны – 274 тысячи, персонал отдельных САЮЛ, Японской почты – 200 человек⁸).

Согласно §3 ст. 2 ЗГДЛ, «общая служба объемлет все должности ГДЛ, помимо относящихся к специальной службе». «Это те государственные служащие, – пишет И.А.Латышев, – на которых распространяется система экзаменов на чин и стандартная шкала жалований»⁹.

Круг должностей общей службы (*иппансёку*) очень широк. Они подразделяются в японских справочниках на три категории соответственно особым условиям найма и оплаты. Так, по данным за 2005 финансовый год, их общая численность составляла приблизительно 640 тысяч¹⁰.

Наиболее многочисленная категория этих служащих подпадает под юрисдикцию Закона о жалованьях для персонала общей службы¹¹. Их условия труда содержат ограничения трудовых прав и предусматривают компенсации за эти ограничения. К этой категории относится административный персонал, налоговая служба, служба безопасности, охрана на море, работники образования, исследователи, медицинские работники и др. Их численность в 2001 г. составляла 505 216 человек (или 62% от суммарной численности ГДЛ общей службы), в 2002 г. – 481779 человек. В 2005 г. их численность составила 301 тысячу.

Другая категория ГДЛ общей службы подпадает под действие Чрезвычайного закона о жалованьях для персонала, служащего на предприятиях, управляемых государством¹². Служащие этой категории имеют более широкие права: они могут заключать коллективные трудовые соглашения об условиях труда. К ним относятся работники почты, лесного хозяйства, печати, временно нанятые исследователи и др. Их суммарная численность в 2001 г. составила 310 783 человек (или 38% служащих общей службы), в 2002 г. – 290 658 человек. В 2005 г. – примерно 340 тысяч человек.

Особый закон регулирует права работников прокуратуры, их численность незначительна – 2264 человека (менее 1% общей службы), в 2002 г. – 2408 человек¹³. В 2005 г. – 2 тыс. человек.

Численность публичных служащих в Японии относительно численности населения одна из наиболее низких среди развитых стран. Так, на 1998 г. количество публичных служащих Японии (включая ГДЛ, служащих местного самоуправления, публичных корпораций) на 1000 человек составляло 38 человек (для сравнения, этот показатель составлял в Англии – 81 человек, во Франции – 97, в США – 75, в Германии – 65 человек)¹⁴. По данным на 2001 г. (Япония – на 2004 г.), их численность составляла в Японии – 35,1 человек, в Англии – 73, во Франции – 96,3, в США – 80,6, Германии – 58,4 человека на тысячу¹⁵.

Борьбой с разбуханием численности бюрократического аппарата Япония серьёзно занималась уже в 1960-х годах: тогда в 1969 г. был принят Закон о постоянном количестве служащих административных органов¹⁶, который и сегодня сохраняет значение. Данным законом был утверждён непреклонно соблюдаемый принцип «сломай и построй» (scrap & build): прежде чем создать какое-либо административное подразделение, необходимо сначала упразднить равнозенную единицу.

Следуя принципу, правительству удалось не только сдерживать разбухание аппарата, но и значительно сократить административный персонал. Так, по данным бюро статистики министерства общих дел, общая численность ГДЛ (по бюджетным данным) сократилась с 1 513 925 человек в 1985 г.

до 1 118 804 человека на конец 2001 финансового года (т.е. на март 2002 г.)¹⁷. В 2006 г. – 945 тыс. человек.

Административная реформа на рубеже столетий даёт новый импульс политике «рационализации» чиновничего аппарата. За период 10 лет, начиная с 2000 г., запланировано численность служащих государственного аппарата сократить примерно на 25%. Эти планы успешно выполняются.

Напрашивается вывод, что Япония обладает современной высокоразвитой системой государственной службы, в которой сравнительно хорошо организованное, немногочисленное чиновничество способно обеспечить эффективное исполнение публичной службы, успешное проведение в жизнь государственной политики.

Права и обязанности, ответственность государственных должностных лиц

Права и обязанности, ответственность ГДЛ Японии отрегулированы на основе действующего законодательства. Их система характеризуется устойчивостью, но при необходимости, и в ходе нынешних преобразований в них вносятся назревшие изменения.

Права ГДЛ подразделяются на несколько основных групп, а именно – права исполнения служебных обязанностей, право на материальное вознаграждение за труд, основные трудовые права, наконец, процедурные права, гарантирующие соблюдение вышеперечисленных прав.

a) Права исполнения службы

Права исполнения служебных обязанностей призваны не только защитить гражданские права государственного должностного лица, но и прежде всего создать благоприятные условия для исполнения им своих служебных обязанностей.

Эти права подразумевают, что служащего нельзя произвольно отстранить от должности или понизить. Изменение служебного статуса допускается в ряде случаев: к примеру, при отсутствии служебных успехов, недостатке квалификации, не-

обходимости в длительном отпуске, или когда против служащего возбуждено уголовное дело. Однако, изменение служебного статуса (*бунгэн*) не идентично дисциплинарному наказанию: наказание предполагает нарушение служебного долга, а изменение статуса – недостаточное соответствие должности.

К правам исполнения службы относится и установленный пенсионный возраст (*тэйнэн*). Для ГДЛ пенсионный возраст определён в 60 лет. В зависимости от специфики службы он может быть продлён до 65 лет (ст. 81-2 ЗГДЛ). В апреле 2001 г. введено новое правило – найм после отставки в 60 лет: можно вновь поступить на службу и работать ещё 5 лет (до 65 лет).

Также исполнению служебных обязанностей способствует повышение квалификации. Служащие имеют право на необходимое для исполнения служебных обязанностей обучение.

Каждое министерство и управление ведут обучение своего персонала. Практикуется два основных типа обучения – общее обучение для служащих всех уровней и профессиональное обучение. Планированием и координацией программ обучения в министерствах, управлениях и на различных межминистерских курсах ведает Национальная кадровая палата. Динамика развития работы по обучению персонала демонстрирует рост. В 1987 г. действовало 9952 курсов, на которых занималось 295 036 человек. В 1996 г. их число увеличилось до 17 801 курсов и 481 724 человек: рост, соответственно, на 178,9% и 163,3%. В 2000 г. под эгидой ПКП действовало 16 801 курсов, где занималось 535 844 человека¹⁸. В 2004 г. отмечалось некоторое сокращение – 11 662 курса и 302 942 обучающихся, что обусловлено отчасти развитием других форм подготовки кадров¹⁹.

В настоящее время руководство Японии критически оценивает профессиональную квалификацию служащих в целом и предпринимает шаги для её повышения. Его внимание сосредоточено на том, чтобы привлечь на государственную службу людей с высшим образованием, способных говорить по-английски, обладающих аналитическими и литературными способностями.

В ходе нынешних реформ с целью привнести на государственную службу эффективные технологии частного предприни-

мательства внедряется практика обмена кадрами между государственной службой и частными фирмами. Соответствующий «Закон об обмене кадрами между национальными и частными предприятиями» принят 14 декабря 1999 г.²⁰ Схема обменов такова: министерства и управления разрабатывают программы персональных обменов, по ним госслужащие на срок до 3 лет направляются на работу в частные фирмы, а сотрудники частных фирм направляются в государственные учреждения. По истечении срока они возвращаются в свои учреждения и фирмы.

б) Материальное вознаграждение

Имущественные права государственного должностного лица заключаются в праве получать вознаграждение за службу, пособия по выходу на пенсию, компенсацию за ущерб, понесённый при исполнении служебных обязанностей.

Основным правовым документом, определяющим уровень оплаты ГДЛ, является «Закон о жалованьях для персонала общей службы»²¹.

Оклад чиновника зависит от должности, которую он занимает, и от его разряда (разряд определяется в зависимости от стажа службы). Если служащий демонстрирует удовлетворительную работу на протяжении 12 месяцев, он имеет право на рост оплаты на ступень. Это правило не применяется к старшим служащим в возрасте 56 лет и выше.

Уровень вознаграждения в целом зависит от экономического и социального положения в стране. Главный принцип НКП в установлении уровня оплаты заключается в обеспечении parity между оплатой в государственном и частном секторе. Повышения уровня оплаты, как правило, происходят ежегодно на 1–6%.

По структуре зарплата государственных служащих состоит из двух элементов: зарплата (базовая оплата) и пособия.

Закон о жалованьях для персонала общей службы содержит таблицы, которые периодически корректируются, показывающие уровень оплаты основной массы ГДЛ. Служащие делятся по различным профессиональным категориям – администра-

тивные работники, специальные службы, налоговые службы, безопасность, охрана на море, преподаватели, исследователи, медицинские и социальные работники. Каждая категория характеризуется должностными классами (*фукуму-но кю*) и разрядами ставки (*гохо*). В различных категориях – различное количество классов и разрядов; максимальное количество классов – 11, минимальное – 4; максимальное число разрядов – 41, минимальное – 24. Как правило, при меньшем количестве классов в профессиональной категории – больше разрядов. По таблицам на 1999 г., низшие месячные зарплаты (1-й класс, 1-й разряд) составляли примерно 130 тыс. иен в месяц, высшие оплаты – 500–600 тыс. иен в месяц²².

Особо важное значение Закона о жаловании для персонала общей службы определяется и тем, что хотя сам закон непосредственно касается лишь полмиллиона служащих, но оплата труда публичных служащих местного самоуправления (свыше 3 млн. человек) всегда коррелируется с уровнем оплаты этой категории служащих.

Пособия выплачиваются, когда служащий удовлетворяет определённым условиям. Некоторые пособия предназначены компенсировать чрезмерную ответственность или трудность работы, а другие должны покрывать расходы на жизнь.

Обычное время работы (официально) – не менее 40 часов в неделю и не более 48, как правило – 44 часа; 8 часов в день, суббота и воскресение – выходные. В действительности, в Японии сверхурочная работа является повсеместно распространённым явлением.

Служащим полагается ежегодный отпуск, отпуск по болезни, и по другим обстоятельствам.

Ежегодный отпуск – до 20 дней. Официальных ограничений на отпуск по болезни нет, но после 90 дней отсутствия по болезни зарплата служащего урезается вдвое. Если и на этом этапе нет надежды на выздоровление, служащий будет отправлен в отпуск на срок до 3 лет (максимум). В этот период в течение первого года он будет получать 80% уровня регулярной зарплаты. Затем, если мало надежды на выздоровление, он может быть уволен со службы.

Также отпуск можно получить для участия в выборах; пять дней – для совершения свадебной церемонии; по беременности – на 6 недель для родов (14 недель при сложных родах); для похорон умерших родственников – до 7 дней; 1 день для поминок по родственникам можно брать ежегодно; отпуск по уходу (за больными, ранеными и т.д.) введен в 1994 г., он не может превышать 3 месяца; отпуск по уходу за ребёнком не оплачивается, его предоставляют и мужчинам и женщинам при наличии ребёнка в возрасте до 1 года, он может быть в днях, месяцах, по 2 часа в день.

К правам ГДЛ относится и пенсионное обеспечение. Пенсионная система для правительственные служащих управляется Обществом взаимопомощи государственных должностных лиц, участие в котором для служащих обязательно. Пенсионный фонд пополняется из взносов служащих и правительства. Эти пенсии из фонда Общества взаимопомощи предоставляются тем, кто идёт в отставку после выслуги 25 лет и более стажа. Пенсионные выплаты начинаются с возраста 60 лет. Предполагается, что пенсионный возраст в связи со «старением» общества будет повышаться с 60 лет сегодня до 65 лет в 2013 г.

в) Трудовые права

Закон о государственных должностных лицах последовательно проводит принцип, что в отличие от сферы гражданско-контрактных отношений, где уровень зарплаты устанавливается путём соглашения сторон, на государственной службе зарплата определяется на основании закона. Поэтому уровень оплаты определяется НКП в одностороннем властном порядке, служащим запрещено прибегать к организованным и протестным формам действий с целью добиться повышения зарплаты.

С другой стороны, в отличие от довоенного времени, когда уровень оплаты устанавливался, исходя из соображений обеспечения политической благонадёжности чиновничества, в послевоенный период критерием определения уровня оплаты чиновников становится принцип вознаграждения по труду, происходит сближение уровня оплаты с частным сек-

тором. Вознаграждение «по труду» означает введение гражданских, рыночных принципов отношений в публичной сфере; объективно возникает проблема защиты трудовых прав ГДЛ.

Все ГДЛ общей службы имеют право на объединение, но не имеют права на коллективные соглашения и права прибегать к забастовкам.

Служащие полиции, пограничной охраны (на море), системы наказания и иммиграционных служб не имеют права на создание организаций, вступление в них, на объединения, коллективные соглашения, забастовки.

Служащие правительственные предприятий (публичные корпорации) имеют право на профессиональные объединения и коллективные соглашения, но не имеют права на забастовки.

Организация, которая соблюдает эти требования закона, может зарегистрироваться в Палате. Регистрация даёт незначительные преимущества, например, право на законном основании работать в качестве освобождённого функционера этой организации, не теряя принадлежности к государственной службе. Всего в 2001 г. было зарегистрировано 2381 организаций ГДЛ с общей численностью 211 746 человек²³. По данным на 2005 финансовый год, организаций – 2144, численность членов – 142 695 человек²⁴.

Уровень организованности служащих различается по министерствам. Самый низкий уровень на март 2000 г. отмечался в министерстве просвещения (23,6% служащих) и МИДе (29,7%), самый высокий уровень – в Министерстве сельского и лесного хозяйства (96,1%) и Министерстве труда (87,6%)²⁵.

Таким образом, в Японии, как и в некоторых других странах, права государственных должностных лиц на профессиональные объединения, коллективные переговоры о найме, протестные действия законом ограничиваются.

г) Процедурные права ГДЛ

Важное значение в характеристике статуса ГДЛ имеют и процедурные права, гарантирующие соблюдение других вышеперечисленных прав.

В случае нарушения вышеперечисленных прав со стороны государства предусматривается возможность их судебной защиты.

Помимо судебной защиты, в ст. 86 ЗГДЛ, а также в правилах НКП²⁶ предусмотрены и две системы административных гарантий прав – право требовать административных мер (гёсэй-соми-ёкю-кэн) и право проверки жалоб (фуфуку-синса).

Право требовать административных мер по условиям труда предусмотрено с целью защиты основных трудовых прав должностных лиц. Служащие не имеют права заключать коллективные трудовые договоры, как в гражданском секторе между профсоюзами и предпринимателями, но они имеют право требовать, как индивидуально, так и коллективно (организациями, зарегистрированными НКП), принятия мер по обеспечению надлежащих условий труда. Например, для обеспечения достойной оплаты труда. Такие требования ГДЛ подавались в 2001 г. девять раз. В 2005 г. подавалось три жалобы, две удовлетворены, одна отклонена.

Также, в случае нарушения имущественных прав, норм материального обеспечения должностных лиц, в случае неправильного применения к ним дисциплинарных мер, служащие имеют право на обжалование неправомерных действий и проведение проверки по их жалобе. Такие жалобы в 2001 г. подавались 47 раз, в 2005 г. – 55 раз²⁷.

д) Обязанности служащих

Обязанности государственных должностных лиц перечисляются в ЗГДЛ (ст. 97–104). К ним относятся служебная присяга, обязанность подчинения законам и распоряжениям руководства, воздержание от протестных действий (забастовок и трудовых конфликтов), запрет на действия, подрывающие доверие, неразглашение служебной информации, обязанность воздерживаться от вовлечённости в политические действия, отстранённость от частнопредпринимательской деятельности.

Служебная присяга при поступлении на государственную службу впервые введена в послевоенном законодательстве. Её

форма и порядок устанавливается указами и ордонансами ведомств (ст. 97 ЗГДЛ).

Долг следовать законам и распоряжениям руководства означает обязанность строго руководствоваться в своей деятельности законами и инструкциями, распоряжениями руководства.

Запрет на протестные действия. С ним связаны не только запрет на протестные действия (применение забастовок, трудовые конфликты), но и ограничения на создание объединений, на право заключения трудовых договоров.

Запрет на действия, подрывающие доверие (ст. 99), означает «долг не ронять достоинство чиновника». Однако, если в довоенное время этот запрет был больше связан с конкретной службой чиновника, то ныне от tolкуется более абстрактно, как долг поддержания престижа государственной службы вообще (к примеру, нарушением запрета сегодня считается вождение автомобиля в нетрезвом виде).

Долг сохранения тайны (ст. 100 ЗГДЛ). Закон распространяется одинаково на конфиденциальные сведения, полученные как непосредственно в связи с исполнением своих конкретных служебных обязанностей, так и на любые конфиденциальные сведения вообще, полученные благодаря служебному положению. Служащий обязан не разглашать служебную тайну и после отставки.

Ограничения на политическую деятельность, которая противоречит принципу нейтральности публичной службы. Японское законодательство проводит принцип нейтральности политической службы. Политические действия должностных лиц ограничиваются ЗГДЛ (ст. 102), правилами НКП (ст. 14–17), прецедентами. В Японии, к примеру, ГДЛ запрещено участвовать в первомайских демонстрациях, неся лозунги свержения кабинета. Нарушение этих норм может быть наказано и в административном, и в уголовном порядке. При этом возникает проблема соотношения служебных запретов с признанием основных прав человека в Конституции страны. Проблема решается тем, что ограничения носят характер не общего запрета, а конкретного: например, участие в работе «политических ко-

миссий» (административный орган 8-й статьи ЗАОГ) не запрещено. Конкретный перечень политических ограничений устанавливается НКП.

Долг сосредоточенности на службе подразумевает, что должностные лица обязаны, кроме случаев предусмотренных законом, всё своё служебное внимание и время отдавать государственной службе (ст. 101 ЗГДЛ).

Принцип отстранённости от частного предпринимательства (ст. 103) призван обеспечить честное несение службы и сосредоточенность ГДЛ на государственной службе. Госслужащий обязан избегать занятия постов в коммерческих предприятиях, участия в предпринимательстве или некоммерческих организациях в форме получения вознаграждения (без специального разрешения), воздерживаться на протяжении от 1 до 2 лет после отставки от получения работы в частных компаниях, связанных с правительственные организациями, где служащий работал в течение 5 лет перед отставкой. В настоящее время в этом вопросе появляются новые сложности, обусловленные введением практики обмена кадрами между частным бизнесом и государственной службой.

Сегодня власти Японии прилагают значительные усилия к обеспечению более высокого нравственного уровня должностных лиц, с этой целью 9 августа 1999 г. парламент принял Закон о нравственности государственных должностных лиц²⁸. На его основе кабинет издал указ об этике ГДЛ (№ 101 от 2000 г.). Принятие этих актов обусловлено масштабной коррупцией высокопоставленных чиновников. По данным «Транспэренси интернэшнл», Япония имеет наихудшие показатели в этом вопросе в группе высокоразвитых стран и фактически является по уровню коррупции «пограничным государством» со среднеразвитыми странами²⁹.

Закон о нравственности вводит принципы и критерии, определяющие нормы поведения служащих (ст. 3), – это честное исполнение служебного долга, запрет на использование в частных интересах служебного положения, запрет на действия, способные вызвать сомнения и недовольство народа; также, запрет на приемление подарков от заинтересованных лиц (ст. 5); также (ст. 6–9)

обязанность докладывать о полученных подарках стоимостью свыше 5000 иен, об операциях с акциями, о собственности, обязанность хранить и предоставлять имущественную документацию. На основании ст. 10 Закона учреждается Инспекция по нравственности государственных должностных лиц; она организуется при НКП, в её полномочия входит право вносить премьер-министру предложения об установлении или отмене этических норм, она создаёт нормы дисциплинарного наказания для нарушителей, может вносить предложения властям о применении наказания к нарушителям, может и сама принимать дисциплинарные меры. На основании ст. 39 учреждается пост Инспекторов нравственности при всех административных органах; инспекторы осуществляют помощь и руководство в делах поддержания нравственности персонала конкретного административного органа.

При этом обращает на себя внимание, что каких-либо расширительно толкуемых положений, допускающих введение морально-политической цензуры над служащими, в Законе не просматривается. Это позволяет предполагать, что Закон о нравственности сможет сыграть существенную роль в борьбе за ограничение масштабов коррупции на государственной службе Японии.

По истечении 5 лет со времени принятия Закона 11 марта 2005 г. Кабинетом был принят и с 1 апреля 2005 г. вступил в силу «Приказ Кабинета о выражении мнений о частичном пересмотре Закона о нравственности государственных должностных лиц» (№ 41). Издание такого приказа было обусловлено проявившейся необходимостью обеспечить правильное применение Закона, упростить его толкование и применение.

Данные опроса, проведенного НКП в 2005 г., показывают некоторые итоги применения Закона: примерно 54,2% опрошенных в целом положительно оценивают нынешний «этический уровень» государственных служащих, 25,1% оценивают его скорее критически, 18,6% затрудняются с ответом. Очевидно, что борьба с коррупцией среди ГДЛ потребует немало сил и времени.

e) Ответственность служащих

С целью обеспечения соблюдения законности и порядка в работе государственных должностных лиц, правом предусмотрены меры ответственности для ГДЛ – дисциплинарная ответственность, материальная ответственность, уголовная и административная ответственность.

Меры дисциплинарной ответственности (*тёкай-сэкинин*) призваны обеспечить поддержание служебного порядка должностными лицами. Применяется четыре вида наказания: увольнение (*мэнсёку*), временное отстранение (*тэйсёку*), сокращение жалованья (*гэнкю*) на долю не больше 1/5 на срок до 1 года, (письменный) выговор/предупреждение (*кайдзи*). В 2001 г. было зарегистрировано 2.501 дисциплинарных нарушений (в 1988 г. было чуть более 1000 нарушений). В том числе, были приняты меры: увольнения – 165 случаев, временное отстранение – 132, сокращение жалования – 937, выговор – 1267³⁰. В 2005 г. нарушителей было 3947, в том числе уволено 179, подвергнуты временному отстранению от обязанностей 148, сокращению жалования – 1375, объявлен выговор 2245 человекам³¹.

На практике кроме них существуют ещё такие меры, как указание (*кунжоку*), выговор устный (*тиои*), строгий выговор (*гэммицу-тиои*); но они не имеют оснований в законе и потому не могут рассматриваться как наказание, это скорее предостережение на будущее.

Право налагать дисциплинарные наказания имеют прежде всего руководители административных органов, облечённые властью назначать должностных лиц на должности. Также, право наказывать персонал имеет НКП, причём не только персонал собственно Палаты, но и ГДЛ службы в целом. Право самостоятельно налагать наказания имеет и Инспекция нравственности ГДЛ.

Материальная ответственность (*бэнсё-сэкинин*) Компенсация ущерба государству за нанесённый ему ущерб в целом регулируется на основе гражданского законодательства. Но есть и возможность привлечь к ответственности государственных служащих, на которых возложены соответствующие обязан-

ности. Ряд законов специально касаются материальной ответственности: это «Закон об учёте»³², «Закон об управлении имуществом»³³, «Закон об ответственности персонала, исполняющего бюджет»³⁴. Ответственность за соблюдение Закона об учёте несут казначейские работники, за управление имуществом – персонал, управляющий имуществом, за исполнение бюджета – соответствующие служащие. Первые призваны отвечать за должностную внимательность ГДЛ при исполнении своих служебных обязанностей, вторые и трети могут нести ответственность за материальные потери государства. В случае ущерба государству сначала Аудиторская палата должна провести расследование, соответственно её представлению компетентные органы налагают на служащего наказание. Однако ответственные органы могут привлечь служащего к ответственности и до проведения расследования Аудиторской палаты.

Предусмотрено два вида правовой ответственности – уголовная и административная. Уголовное наказание (*кэйдзибацу*) предполагается за нарушение уголовного законодательства, злоупотребление служебной властью и нанесение ущерба интересам службы, за получение взяток. Административное наказание (*гёсэйбацу*) – за нанесение ущерба целям службы, входящим в сферу ответственности данного лица, за нарушение Закона о государственных должностных лицах.

В целом напрашивается вывод, что происходит сближение статуса ГДЛ с общегражданскими условиями найма, труда, вознаграждения. Уменьшаются специальные требования и ограничения, утрачиваются прежние привилегии, сближается уровень оплаты.

Порядок прохождения государственной службы

Порядок поступления на службу, прохождения её, отставки определяется в основном ЗГДЛ. Конкретные персональные решения в соответствие с законами и правилами принимаются руководителями министерств и управлений, уполномоченными ими должностными лицами.

a) Порядок поступления на службу

Моменту поступления, приёма на государственную службу в Японии придают особо важное значение. Такой подход определяется, во-первых, пониманием, сколь много в любом деле решают кадры: успех любой политики зависит не только от правильного выбора целей и средств, но и в огромной степени от личной преданности и мастерства исполнителей – проводников политики. Кроме того, в Японии действует система найма, при которой будущая административная элита страны (так называемые «карьерные» чиновники) отбирается сразу, уже при приёме на службу; цена ошибки на старте профессиональной карьеры становится очень высокой и для индивида, и для государства.

Формальное основание претендовать на должность в государственном аппарате имеют все граждане страны, подходящие по возрасту. Помимо конституционных прав свою роль играют и критерии профессиональной пригодности.

Действует две основных системы приёма на государственную службу – система «отбора» (*сэнко сайё*), т.е. назначения на должность, и система конкурсных экзаменов (*сикэн сайё*). Система отбора и назначения на должность формально рассматривается как экстраординарная, исключение из правил, а конкурсные экзамены – как основной канал пополнения кадров.

Такое исключение из правил («отбор») практикуется в определённых случаях, а именно: когда необходимо заполнить должности, требующие специальных допусков, лицензий (например, врачи, стоматологи, сиделки); также, при назначении кандидатов, уже доказавших свою профессиональную пригодность при исполнении сходных рабочих обязанностей; наконец, при назначении на редкие должности, когда очень сложно найти кандидатов.

Однако, понятие «исключения из правил» здесь должно употребляться в кавычках, ибо основная в количественном отношении масса служащих принимается именно через систему назначения на должность. Так, по данным Б. Коу, в 1985 г. из общего числа 35.968 человек, принятых на гражданскую службу,

через назначение было принято 19 730 , а через конкурсные экзамены – 16 105 человек³⁵. Согласно Белой книге МОД, в 2002 г. на государственную службу принято 30 409 человек, из них через механизм назначения – 19 991, а через конкурсные экзамены – 10 418 человек³⁶, т.е. около 2/3 персонала поступает на службу вне конкурсных экзаменов. В 2004 г. эта пропорция сохранялась: всего было принято на государственную службу 24 531 человек, через назначение – 13 598 человек (55,4%), через экзамены – 10 933 человека (44,6%)³⁷.

Официально основным каналом набора государственных служащих считается система конкурсных экзаменов. Её истинное значение состоит в том, что именно через неё отбирается административная элита страны.

Конкурсные экзамены организуются по трём основным образовательным категориям: для лиц с высшим образованием, для обладателей среднего специального и неполного высшего образования, и для окончивших среднюю школу. Так, в 2001 г. сдавали конкурсные экзамены 233 829 человек, успешно сдали экзамены 15 977 человек, среди последних в категории лиц с высшим образованием – 1308 человек, в категории с неполным высшим образованием – 6939, со средним образованием – 5119 человек³⁸.

С 1960 г. первый уровень экзаменующихся (с высшим образованием) был разделён по степени сложности на две категории – А и Б. Сдающие по категории А претендуют на занятие высших должностей в административной иерархии, и в случае успешной сдачи потом на протяжении всей служебной карьеры рассматриваются как элита, как имеющие преимущественные права на служебное продвижение (так называемые «карьерные» – «кэриа»).

По данным на 2006 финансовый год, в категории I («карьерные») экзамен сдавали 31 112 человек, успешно сдали – 1674, поступили на службу – 611 человек³⁹.

Для сдачи экзаменов каждый кандидат обязан себе избрать ту или иную область знания, научную дисциплину в качестве сферы специализации (из утверждённого списка 25 специальностей).

Экзамены представляют собой двухступенчатую систему. На каждой ступени кандидат сдаёт экзамен на общий уровень образованности и экзамен по специальным знаниям. На втором этапе добавляется и индивидуальное собеседование, где выявляются его мотивы поступления на службу. Один экзамен обычно занимает около трёх часов. После первого этапа выбывает около 95% претендентов, на втором этапе – ещё примерно половина оставшихся. К концу августа срок экзаменов завершается.

Окончание экзаменов открывает завершающий этап – приём на службу. В Японии практикуется система децентрализованного найма, т.е. каждое министерство и управление самостоятельно набирает себе сотрудников с учётом результатов экзаменов. НКП составляет списки кандидатов, успешно сдавших экзамены, и рассыпает их в министерства и управления. Списки отражают уровень достижений того или иного кандидата на экзаменах – впереди списка стоят имена лучших кандидатов; эти списки – результаты экзаменов действительны от 1 до 3 лет. На основании списков министерства начинают приглашать кандидатов на собеседования. Кандидаты и сами активно обивают пороги министерств. На этом этапе существенно скавывается поддержка бывших университетских товарищей, которые лоббируют интересы своих знакомых по «альма-матер». Хотя официально подведение итогов экзаменов НКП совершается до октября, и набор в министерства начинается в ноябре, бывает, что некоторые кандидаты уже с августа получают неофициальные сигналы, что они будут приняты.

Но успешная сдача экзаменов не гарантирует поступления на службу в министерство. Лишь примерно половина успешно сдавших экзамены кандидатов поступает на государственную службу, остальные находят себе применение на других службах – в бизнесе, в науке, юстиции и т.д.

В системе приёма, как через экзаменационный конкурс, так и через назначения на должность, существуют традиционно сложившиеся преимущества некоторых контингентов кандидатов.

На высших государственных должностях и в целом на службе заметно выделяются выпускники некоторых наиболее

престижных вузов – Токийского государственного университета, Киотского госуниверситета. Некогда доминирование Токийского университета как поставщика административной элиты было почти монопольным. Но постепенно расширялось и представительство других вузов; всё больше среди них частных. В 1985 г. впервые на 3-е место по численности выпускников, поступивших на службу, выдвинулся частный университет Васэда. Во многих законах и правилах сегодня специально оговаривается, что административный орган должен формироваться из выпускников разных вузов и специальностей.

Происхождение таких «университетских кланов» имело отчасти социальные корни: социальная элита страны получала образование как раз в этих вузах; также, именно эти вузы могли обеспечить своим студентам наилучший уровень подготовки; более того, поступившие на службу кандидаты потом сами начинали протежировать по службе своих знакомых по университетской среде.

Среди высших административных чиновников заметно преобладание лиц с дипломом юридической специальности (принцип «хокабанно»). Но данный факт – не только японская специфика, подобное явление характерно и другим странам Запада⁴⁰. За юридической специальностью по значению для административной карьеры следуют экономика и «публичное администрирование». В Японии сейчас предпринимаются усилия, чтобы поднять значение других специальностей – инженерных и др.

В Японии существует и значительное доминирование лиц мужского пола среди чиновников. Так, например, среди успешных кандидатов на высшие чины (*кэриа*) в начале 1960-х годов женщины составляли 4–8%. Сейчас прилагаются различные меры для расширения представительства женщин на административной службе: чтобы каждый гражданин мог максимально раскрыть свою индивидуальность и приносить наибольшую пользу обществу. В 1980 г. мужчины на госслужбе составляли 82,5%, женщины – 17,5%, в 1998 г. мужчины – 80%, женщины – 20,0%. Планируется, что доля женщин среди успешно сдавших экзамены по первой категории будет расти: в 1986 г. она соста-

вила 5,7%, в 1999 г. – 12,6%. Положение в целом значительно менялось в лучшую сторону. В итоге, на 15 января 2006 г. при численности служащих общей службы 639 075 человек, доля женщин составила 125 209 человек, т.е. 19,6%. В том числе, в 2005 г. сдавало экзамен по первой категории 9011 женщин, успешно сдали 282 человека, что составило 16,8% от общего числа успешно сдавших в этой категории⁴¹.

Наконец, заметное значение имеет сегодня и проблема возрастных ограничений при приёме на службу. В Японии действовала система пожизненного найма, когда человек поступал на службу один раз в жизни; приём на службу в середине карьеры был практически исключён. Сейчас разрабатываются меры, чтобы сделать такой приём в середине карьеры (соответственно, в среднем возрасте) возможным. Это приведёт к повышению мобильности трудовых ресурсов, ослаблению личной зависимости служащего от чиновничьей иерархии в целом, от власти бюрократической машины.

Подобная система установлена в марте 1998 г. правилами НКП: специалистов, экспертов из частного сектора принимают на государственную службу в середине карьеры, не через экзамены. На март 2002 г. всего было принято 385 человек⁴². На 31 марта 2006 г. – 768 человек⁴³.

Таким образом, существующая в стране система приёма на государственную службу даёт возможность подбирать кадры, обладающие достоинствами, достаточными для эффективной государственной службы. В настоящее время власти предпринимают усилия путём укрепления демократических начал изживать традиции, ограничивающие мобильность, эластичность чиновничего аппарата.

б) Продвижение по службе

Вопросы продвижения и перевода по службе в Японии решаются в одностороннем порядке менеджментом. Руководство не обязано информировать персонал о наличии вакансий, от служащих не требуется и подача соответствующих заявлений. Планы персональных перемещений готовят кадровые службы министерств и управлений, затем планы подлежат конечному

одобрению министров или заместителей министра. Экзамены для перехода с должности на должность не практикуются.

Скорость продвижения чиновника по карьерной лестнице и уровень достижений зависят как от ряда объективных факторов, так и от его личных способностей и заслуг.

Личные заслуги могут сыграть существенную роль в карьере служащего, но в границах «колеи», изначально заданной объективными факторами. Таких основных объективных факторов – три: уровень сдачи конкурсных экзаменов при поступлении на службу, специализация, избранная кандидатом, и год поступления на службу.

Как говорилось выше, уровень вступительных экзаменов, который избирает для себя кандидат, определяет его дальнейшую карьеру. Успешно сдавшие экзамен первой категории А считаются карьерными чиновниками и могут претендовать на высшие должности в административном аппарате (высшей административной должностью считается административный заместитель министра). Сдавшие экзамены второй и третьей категорий считаются «некарьерными» чиновниками (*нан-кярия*) и могут рассчитывать реально только на средние и низшие должности в аппарате, хотя формально таких запретов в служебном повышении для них нет.

Другой фактор, предопределяющий судьбу чиновника, – это специальность, избранная им при поступлении на службу и сдаче экзаменов. «Карьерные» чиновники делятся по характеру специальности на «администраторов», или «генералистов» (*дзиму-дзикан*) и «технологов», или «специалистов» (*гидзюцу-кан*). К первой категории относятся те, кто сдавал экзамены по государственно-административному управлению, праву, экономике, социологии, психологии, педагогике, все прочие относятся к «специалистам». Формально каждый кандидат может выбрать при поступлении любую специальность, но реальные шансы на успех он имеет только продолжая вузовскую специализацию. Их карьеры складываются по разному: администраторы, или «генералисты» считаются более перспективными. Так, если при поступлении на службу, у подножия карьерной лестницы, 40% чиновников имеют административные специ-

альности, то со временем на старших должностях (начальник секции и выше) их оказывается уже до 70% общего количества.

Ещё один важный фактор, предопределяющий карьеру чиновника, – год поступления на службу (*нэндзи*). Поступившие в один год считаются как бы «одногодками». Они начинают службу с рядовых должностей и идут по служебным ступеням вровень первые 10 лет. Руководство стремится максимально широко ознакомить их с жизнью министерства, их часто направляют на работу в различные подразделения. Через 10 лет они должны подняться до уровня помощника начальника секции (*катё хоса*). На начальном этапе личные заслуги пока мало важны.

В должности помощника начальника секции они проводят ещё около 10 лет. В этот период они должны приобрести разнообразный опыт – опыт исследовательской работы, ведения переговоров, составления законодательных и политических проектов, их направляют на работу в другие министерства (с последующим возвращением), в посольства за границу, в региональные филиалы.

Наконец они достигают уровня начальника секции. С этого поста начинается дифференциация, гонка с выбыванием, отстающие в карьере должны подавать в отставку. Начальник секции должен приобрести более широкий круг навыков – координация (отношения с другими подразделениями), руководство, вопросы кадровой политики и многое другое. Наиболее успешный кандидат должен занять должность начальника одной из трёх «секретарских» секций (секретарская, документов, планирования и политики), а также секции общих дел: с этих должностей кандидат выходит на должность начальника бюро. Примерно к 54 годам чиновник в своей возрастной группе достигает высшего административного поста – административный заместитель министра; с этого момента все остальные «карьерные» чиновники в его возрастной группе должны подать в отставку.

Эта отставка «одногодков» диктуется необходимостью освободить должности для следующей возрастной группы чиновников. Также, японская этика запрещает, чтобы между «одногодками» по службе возникали иерархические отношения, строго

соблюдается принцип равенства в группе. Правда, некоторые могут переместиться на должность руководителя «внешнего органа» или отбыть послом за границу. Но все остальные – идут в отставку. Если кто-то из чиновников не догадывается о необходимости увольнения по своей воле, то ему намекнёт руководство, предложат помочь в дальнейшем трудоустройстве – это на чиновничьем жаргоне называется «шлепок по плечу» (*ката татаки*).

Необходимость ранней отставки касается только «карьерных» чиновников, для «некарьерных» такого ограничения нет. Они могут служить весь отведенный законом срок до достижения пенсионного возраста, поскольку они не поднимаются выше должности начальника секции.

Обязательный срок отставки и выхода на пенсию фиксирован в 60 лет для большинства служащих. Некоторые исключения из правила существуют для административных заместителей министров – 62 года, врачей – 65 лет, университетских профессоров – индивидуально в каждом университете.

На основании рекомендаций НКП в июле 1999 г. был просмотрен Закон о государственных должностных лицах. Теперь закон позволяет повторно нанимать людей в возрасте от 60 до 65 лет, они могут работать на основе полной или частичной занятости (16–32 часов в неделю).

В настоящее время в Японии активно обсуждаются и проверяются возможности перестроить практику служебного продвижения чиновников так, чтобы карьерный рост их в большей мере зависел от личных способностей и достижений и меньше бы зависел от возраста и стажа.

в) Проблемы послепенсионного трудоустройства

В Японии актуальна проблема трудоустройства «карьерных» чиновников после выхода в отставку.

Основная масса «карьерных» чиновников оставляет службу в возрасте 45–54 лет. При довольно высокой в стране средней продолжительности жизни у них ещё очень большой резерв трудоспособности. Их выходные пособия не столь велики, чтобы они не нуждались в других источниках дохода. И общество

со своей стороны заинтересовано в использовании их знаний и опыта.

С апреля 2001 г. в Японии была принята система повторного найма, и с 2002 г. она введена в министерствах и ведомствах. По данным на 2004 г., повторно наняты были 1644 госслужащих⁴⁴.

Одним из основных способов их дальнейшего трудоустройства является переход на работу в частные фирмы. Подобная практика называется «нисхождение с небес» (*амакудари*). Возникает она различными путями. Иногда министерские чиновники заблаговременно присматривают и готовят себе уютные местечки в фирмах, иногда фирмы сами ищут себе ценных специалистов и просто «нужных людей» в министерствах, а приём их на службу в фирму является своеобразной платой за ранее оказанные услуги. Поскольку на новом рабочем месте чиновник часто зарабатывает больше, чем на прежней службе в министерстве, говорить о «нисхождении» здесь можно лишь условно.

Подобные связи между частными фирмами и министерскими чиновниками нередко порождают коррупцию. С целью пресечения её ст. 103 ЗГДЛ вводит запрет министерским чиновникам в течение 2-х лет после отставки поступать на службу в частные фирмы, с которыми они были связаны по работе в течение последних пяти лет службы в министерстве.

Однако, по решению НКП в конкретных случаях запрет может быть отменён. Число подобных разрешений различается год от года. Так, в 1965 г. Палата выдала 128 разрешений, в 1986 г. – 252, в 1996 г. – 136, в 1997 г. – 119, в 1998 г. – 91, в 1999 г. – 62, в 2000 г. – 41 разрешение. Но это картина не полная. Палата контролирует только занятие министерскими чиновниками высших руководящих должностей в частных фирмах, что же касается менее ответственных должностей, то право выдачи разрешений на их занятие палата делегирует отдельным ведомствам. Поэтому, к примеру, в 2001 г. ведомства тоже выдали 812 разрешений министерским чиновникам на трудоустройство в частные фирмы. Наибольшим спросом пользовались чиновники министерства государственной территории и транспорта – 345 разрешений, управление почтовых дел выдало 184 разреше-

ния, Министерство финансов – 99, Министерство просвещения и науки – 75, управление государственных налогов – 38 и т.д.⁴⁵ В 2005 г. НКП дала 66 разрешений, а министерства и ведомства – 648; самыми востребованными оставались сотрудники тех же министерств⁴⁶.

Другой значимый канал трудоустройства отставных карьерных чиновников – переход их на работу в «публичные корпорации». Подобная практика называется «боковое скольжение» (*ёкосубэри*), хотя иногда её тоже называют *амакудари*. Переход в публичные корпорации рассматривается как переход в периферийные органы госаппарата, этим он отличается от «нисхождения». Потому на подобные переходы не было официальных ограничений. На этой почве возникли своеобразные злоупотребления – практика «переходов» (*ватари*): переходя из одной публичной корпорации в другую, чиновники умудряются получать разнообразные пособия, которые образуют суммарно весьма серьёзный доход. В последние годы правительство борется с практикой «ватари», издаёт запреты, но нарушающий всё ещё много.

Так, по данным на август 2000 г., свыше 40% высших руководителей в 77 особых публичных корпорациях (ОЮЛ) являлись бывшими сотрудниками министерств (292 человека из 705). Средний доход высших руководителей этих корпораций (705 человек) составлял 1 млн. иен в месяц (около 10 тыс. долл.) в качестве зарплаты, плюс 6–8 млн. иен. в год в качестве бонусов. В течение 2000 г. они получили в среднем всего по 18,34 млн. иен каждый⁴⁷. Несмотря на то, что с декабря 1979 г. действовал закон, по которому численность отставных министерских чиновников в руководстве ОЮЛ не должна превышать половину, проверками установлено, что в 2000 г. в 34 корпорациях закон нарушался. С декабря 1997 г. действует запрещение правительства на практику «ватари» – переход чиновников из одной особой корпорации в другую с получением средств материальной поддержки от компаний, тем не менее 19 человек были уличены и в этих нарушениях.

Третьей по важности «нишей» трудоустройства министерских отставников является политическая деятельность.

Чиновники присоединяются к какой-либо партии или фракции и с её финансовой и политической поддержкой борются за места в парламенте. Среди депутатов парламента много бывших чиновников.

Вероятно, общество и далее будет использовать знания и опыт отставных карьерных чиновников министерств, в то же время сохраняет значение задача ограничить коррупцию, которая может возникать из личной унии бизнеса и власти.

Органы управления государственной кадровой политикой

Назначение на должность, непосредственное управление кадрами, контроль за их повседневной деятельностью осуществляются руководителями органов исполнительной власти всех уровней (ст. 55 ЗГДЛ). Конечная и высшая ответственность за кадровый менеджмент лежит на премьер-министре и центральных органах кадрового администрирования, они руководят делом комплексной координации и обеспечением эффективности работы персонала, решают вопросы его благосостояния, дисциплины и т.д.

Для разработки и осуществления политически нейтральной и научно обоснованной кадровой политики учреждены органы кадрового менеджмента, независимые от отдельных административных органов. На общенациональном уровне таким органом является Национальная кадровая палата, учреждённая в 1948 г. на основании ЗГДЛ (ст. 3).

Организационно НКП формируется из трёх комиссаров (дзиндзикан), назначаемых кабинетом на срок 4 года с согласия обеих палат парламента и канцелярии. Один из комиссаров является председателем (сосай) и по рангу равен министру. Комиссары должны быть нейтральны и независимы. Они не вправе участвовать в политической деятельности, не должны отбираться из числа выпускников одного университета или факультета, из представителей одной партии, они не могут быть уволены по распоряжению кабинета. По традиции в профессиональном отношении комиссары – это высокопоставленный ад-

министратор, журналист, учёный или инженер. Повседневную работу палаты осуществляет секретариат, который состоит из 5 бюро, национального института публичной администрации, местных отделений. Руководит работой секретариата генеральный секретарь (*дзиму-сотё*) Палаты, по рангу он равен административному заместителю министра. Всего в секретariate работает около 700 человек⁴⁸.

Палата исполняет административные, квазизаконодательные и квазисудебные функции.

Наиболее важными административными функциями НКП являются внесение предложений по уровню зарплат (§2 ст. 28 ЗГДЛ). НКП каждый год проводит обследование реального положения дел по зарплатам в частном секторе, сравнивает его с положением на государственной службе. О результатах этих обследований она ежегодно докладывает одновременно кабинету и парламенту. При необходимости она вносит предложения об изменении зарплат; она обязана вносить такие предложения, если необходимы изменения больше чем на 5%, а когда колебания меньше 5%, то она самостоятельно принимает решение о необходимости изменений. Также, в её административные функции входят проведение экзаменов (ст. 42), установление и координация планов повышения квалификации (ст. 73), выдача разрешений на работу по совместительству и после отставки «карьерных» чиновников.

Она сама устанавливает правила НКП (ст. 16 ЗГДЛ), что является её квазизаконотворческой функцией. Палата в своей работе опирается на закон, но и имеет право самостоятельно создавать правила. Среди наиболее важных правил, устанавливаемых палатой, – правила назначения и увольнения персонала, предельный возраст службы, правила рассмотрения жалоб относительно ограничительных мер, требований административных мер по обеспечению условий труда, вопросы о политической деятельности и т.д.

Палата исполняет и квазисудебные функции. Она осуществляет рассмотрение жалоб по ограничительным мерам (ст. 90 ЗГДЛ). Может пересматривать некорректные действия министерств и управлений. Проверка ограничительных мер является

фактически административным правосудием и рассматривается как квазисудебная процедура.

Палата имеет особенный статус в административном аппарате страны.

Формально она подчинена кабинету министров как его вспомогательное подразделение, что соответствует конституционному принципу: «административная власть принадлежит кабинету» (ст. 65 Конституции) и не допускается создание административных органов, не зависимых от кабинета.

Однако, она обладает фактически значительной самостоятельностью, и статус её может сравниваться с Аудиторской палатой. НКП функционирует не на основе ЗАОГ, а на основе ЗГДЛ (ст. 4). Палата самостоятельно определяет свою внутреннюю структуру. Её смета расходов утверждается по так наз. «системе двойного бюджета», когда парламент рассматривает и утверждает одновременно оригиналный текст запроса НКП и откорректированный запрос кабинета на её финансирование.

Статус НКП с самого начала подвергался критике, бюрократия в Японии предпринимала попытки ограничения самостоятельности Палаты, подчинения себе кадровой политики государства.

Закон о ГДЛ был принят в ноябре в 1948 г. и утвердил статус Палаты как центрального, сильного и независимого от политиков и бюрократии органа кадровой политики государства. В 1950-х годах в парламент дважды вносился законопроект с целью упразднить Палату и учредить при канцелярии премьера «кадровый комитет». Наконец, в 1965 г. было учреждено Кадровое бюро при канцелярии премьера. В июле 1984 г. бюро было переведено во вновь образованное управление общих дел (*сомутё*), созданное на базе управления административного менеджмента (*гёсай-канри-тё*). Ныне, с января 2001 г., это Бюро кадров и пенсионного обеспечения министерства общих дел. Оно координирует и интегрирует кадровую политику и программы, созданные министерствами и управлениями. Его основные функции – претворение в жизнь законов в вопросах, касающихся эффективности работы, благосостояния, служебной дисциплины персонала; оно не имеет квазизаконодатель-

ных и квазисудебных функций, его деятельность направляется министерствами.

Перевод этого бюро из канцелярии в МОД является понижением его статуса. Данный факт можно оценивать как сравнительное укрепление положения НКП.

Но, с другой стороны, в декабре 2001 г. кабинетом была одобрена Программа реформы системы публичных служащих⁴⁹, предусматривающая расширение контроля над кадровой политикой со стороны кабинета и министерств. Программа может быть использована как очередная уловка для ограничения самостоятельности НКП.

Таким образом, в последние годы, продолжая основное направление преобразований послевоенного периода, Япония осуществляет политику совершенствования системы государственной службы на принципах идеологии и политики неоконсерватизма.

Ей удается не только сдерживать рост численности чиновничества, но и успешно сокращать его; чиновничий аппарат страны является сравнительно малочисленным, недорогим. Власти Японии делают многое для повышения мобильности чиновниччьего аппарата путём демократизации государственной службы, отмены всевозможных бюрократических «перегородок» (между «университетскими кланами», «карьерными» и «некарьерными» чиновниками, «генералистами» и «специалистами», мужчинами и женщинами). Важное значение придаётся повышению дисциплины ГДЛ (введение института транспарентности, масштабная борьба с коррупцией и т.д.). Всё больше делается для повышения их квалификации. В последних правовых актах⁵⁰ подчёркнута важность оценки кадров по деловым способностям и реальным достижениям, намечены меры расширения повторного найма отставников, обмена кадрами с гражданским сектором и др. Гарантом успешной борьбы за проведение преобразований государственной службы, повышение эффективности чиновниччьего аппарата является независимый статус Национальной кадровой палаты как верховного органа государственной кадровой политики, хотя он по-прежнему подвергается атакам со стороны министерской бюрократии.

Все перечисленные институты и меры в японской системе организации государственной службы обеспечивают её высокую эффективность.

Примечания

- ¹ Цит. по: Канрё (Бюрократия). Токио, 1980. С. 19.
- ² Конституция Японии. С. 759.
- ³ Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подгот. гос. служащих. М.: Статут, 1999. С. 173.
- ⁴ Кокка комуин хо (Закон о государственных должностных лицах), № 120, 1947 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 260–277.
- ⁵ Тихо комуин хо (Закон о должностных лицах местных общин), № 261, 1950 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). – Токио, 2001 г. – Т.1, С.618–628.
- ⁶ Комуин хякусё. Хэйсэй 13 нэнкан. (Белая книга о публичных служащих. 2001 г.) / Сост. Национальной кадровой палатой. Токио, 2001. С. 408.
- ⁷ www.soumu.go.jp/jinji/jinji_02a.html
- ⁸ Там же.
- ⁹ Латышев И.А. Японская бюрократия. М.: Наука, 1968. С. 38.
- ¹⁰ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P. 9. www.jinji.go.jp/english/annual/2005
- ¹¹ Иппансёку но сёкуин но кюё ни кансиру хорицу (Закон о жалованиях для персонала общей службы). № 95, 1950 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 302–321.
- ¹² Куни но кэйэй суро кигё ни кимму суро сёкуин но кюё надо ни кансиру токурэйхо (Чрезвычайный закон о жалованиях персонала, служащего на предприятиях, управляемых государством). № 141, 1954 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 324.
- ¹³ Нихон токэй нэнкан (18 хэйсэй). www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/27-01.xls

- ¹⁴ National Personnel Authority. Handbook on Japan's Civil Service. Statistical Overview. 2000. www.jinji.go.jp/english/japan/japan.htm
- ¹⁵ 2006 нэн никон кэйданрэн кисэй кайкаку ёбо (Требования 2006-го года Федерации экономических организаций Японии к реформе регулирования). 20 июня 2006 г. www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/038.html
- ¹⁶ Гёсэй кикан но сёкуин но тэйин ни кансиру хорицу (Закон о постоянном количестве служащих административных органов). № 33. 1969 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1. С. 251–252.
- ¹⁷ Никон токэй нэнкан (Статистический ежегодник Японии)/ Сост. Бюро статистики Министерства общих дел, НИИ статистики. Токио, 2002. С. 755.
- ¹⁸ National Personal Authority. Annual Report FY 2001 (April, 2001 – March, 2002). www.jinji.go.jp/english/annual2001/index.htm
- ¹⁹ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P.9. www.jinji.go.jp/english/annual/2005
- ²⁰ Куни то минкан кигё то но аида но дзиндзи корю ни кансиру хорицу (Закон об обмене кадрами между национальными и частными предприятиями). № 224. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 414–416.
- ²¹ Закон о жалованьях для персонала общей службы. С. 302–321.
- ²² Там же. С. 309–317.
- ²³ National Personal Authority. Annual Report FY 2001. Ibidem.
- ²⁴ http://ssl.jinji.go.jp/english/annual/2005/pdf/003_11.pdf
- ²⁵ National Personnel Authority. Handbook on Japan's Civil Service. Ibidem.
- ²⁶ Кимму дзёкэн ни кансиру гёсэй соти но ёкю (Требование административных мер по условиям службы). Правила от 5 апреля 1951 г. // Роппо дзэнсё (Полное собрание законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 293.
- ²⁷ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P.9. www.jinji.go.jp/english/annual/2005
- ²⁸ Кокка комуин синри хо (Закон о нравственности государственных должностных лиц). № 129, 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 297–300.
- ²⁹ О коррупции чиновников подробнее см.: Анисимцев Н.В. Преступ-

- ность в современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 2001. № 2. С. 55–56.
- ³⁰ National Personal Authority. Annual Report FY 2001. Ibidem.
- ³¹ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P.9. www.jinji.go.jp/english/annual/2005/index.htm
- ³² Кайкэй хо (Закон об учёте). № 35. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1. С. 778–782.
- ³³ Буцухин канри хо (Закон об управлении имуществом). № 113. 1956 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1, С. 806–809.
- ³⁴ Эсан сикко сёкуин надо но сэкинин ни кансуру хорицу (Закон об ответственности персонала, исполняющего бюджет). № 172. 1950 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1. С. 797–799.
- ³⁵ Koh B.C. Japan's administrative elite. Berkley and Los Angeles, 1989. Р. 82.
- ³⁶ Комуин хякусё. Хэйсэй 14 (Белая книга о публичных служащих. 2002 г.) / Сост. Национальной кадровой палатой. [Http://clearing.jinji.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200302/jine200302_2_019.html](http://clearing.jinji.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200302/jine200302_2_019.html)
- ³⁷ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P.9. www.jinji.go.jp/english/annual/2005
- ³⁸ National Personal Authority. Annual Report FY 2001. Ibidem.
- ³⁹ www.jinji.go.jp/english/profile/04.html
- ⁴⁰ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Издательская корпорация "Логос", 2000. С. 132.
- ⁴¹ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P.9.. www.jinji.go.jp/english/annual/2005/index.htm
- ⁴² National Personal Authority. Annual Report FY 2001. Ibidem.
- ⁴³ National Personal Authority. Annual Report. 2005 FY. P.9. www.jinji.go.jp/english/annual/2005
- ⁴⁴ Ibidem.
- ⁴⁵ Ibidem.
- ⁴⁶ Ibidem.
- ⁴⁷ Ex-bureaucrats live it up at public corporations. The Asahi Shimbun. 18 July 2001. [Www.asahi.com/english/national/K2001071800656.html](http://www.asahi.com/english/national/K2001071800656.html)
- ⁴⁸ Organization of The Government of Japan. / Institute of Administrative

Agency, Prime Ministers's Office, Government of Japan. Tokyo,
1989. P. 29.

^{**} Иомиури симбун. 26.12.2001.

^{**} Кокка комуин хо надо но итибу-о кайсэй-суро хорицу (Закон о частичной ревизии Закона о государственных должностных лицах). № 108. 2006 г.

Г л а в а 3

Процесс принятия правовых и политических решений в центральном аппарате исполнительной власти и государственно-административного управления

Законотворчество, принятие правовых и политических решений является одной из важнейших функций государственного управления, поскольку право и иные управленические акты, имеющие силу закона, служат главным инструментом в руках государства.

В Японии власть осуществляет так называемый «железный треугольник» – альянс политиков, бюрократии и бизнесменов. Как и во многих странах мира, в процессе государственно-административного управления и, в частности, в области законотворческой деятельности ведущую роль играют не парламентские политики, а бюрократия, исполнительная власть (хотя постепенно её роль сокращается).

Показателем доминирования бюрократии в процессе законотворчества служат такие цифры. На рубеже 1970–1980-х годов доля законопроектов, представленных в парламент кабинетом, составляла около 90% общего количества. Так, в 1980 г. из 111 законопроектов, рассмотренных парламентом, 96 было внесено кабинетом и лишь 15 – самим парламентом. В последующий период доля бюрократии в делах законодательной инициативы несколько сокращается, но всё равно ниже 80% общего числа законопроектов она не опускается. Кроме того, японская бюрократия обладает и очень широкими квазизаконодательными функциями – она может издавать разнообразные подзаконные нормативные акты (*мэйрэй*). Влияние бюрократии на законотворчество проявляется икосвенными путями – чиновничество широко представлено и в кругах парламентариев, бизнесменов и учёных.

О каком-либо единообразном, стандартном «механизме принятия решений», порядке их генерирования, согласования, утверждения в аппарате исполнительной власти можно говорить условно, с натяжкой, ибо этот процесс характеризуется значительным разнообразием форм, методов, процедур и т.д.

Крупномасштабная классификация решений требует различать решения, принимаемые в устном порядке, и решения, оформленные документально. Безусловно, преобладающее значение в современном государственном управлении имеют документированные решения.

Далее, управленческие решения различаются и по характеру процесса принятия решения: он может совершаться в более-менее свободной или стандартизированной форме.

Значительная часть решений, в том числе документально оформленных, принимается в нестандартизированном, процедурно не устоявшемся порядке. Примером такого типа решений является утверждение правительенного прогноза цен производителей на рис. В силу свободного характера процесса принятия подобных решений вопрос об изучении их процедуры не возникает.

Их прямой противоположностью являются решения, совершаемые по строго стандартизированной процедуре, имеющей индивидуальное, конкретное применение. Примером такого рода решений является разработка и утверждение бюджета (бюджетный процесс анализируется в специальной главе), или подготовка ответа на парламентский запрос.

Промежуточным звеном между двумя перечисленными являются типовые решения с относительно однообразной процедурой, т.е. применяемой более-менее одинаково в решении сходных вопросов.

Кроме того, японские политологи дифференцируют управленческие решения и по очерёдности участия субъектов в нём, по направленности движения документов – они различают «старую» систему и «новую». «Новая» система – это движение документов по схеме «сверху вниз» (top-down); при этом осуществляется разделение ответственности («метод разверстки» – варицукуэ-хосики) между участниками процесса.

«Старая» система означает развитие управленческого решения по формуле «снизу вверх» (bottom-up); при этом решение принимается фактически в коллективном и анонимном порядке¹.

Наиболее представительный тип решений в процессе ГАУ – это политico-правовые решения центральных органов исполнительной власти, совершаемые относительно регулярно по типовому образцу и оформляемые документально. В Японии такие решения совершаются в подавляющем количестве по модели «снизу вверх». Этот тип решений в научной литературе обычно описывается как «система ринги».

Традиционная культура принятия решений: «ринги», «нэмаваси», «харагэй»

Истоки японской культуры принятия решений коренятся в национальном характере японского народа, сформировавшегося ещё в средние века под влиянием идей даосизма, буддизма, конфуцианства. Традиционная мораль, действительная и поныне, предписывает японцам безусловно соблюдать и поддерживать принципы гармонии – «ва», атмосферу (или хотя бы видимость) согласия, единодушия. Идеал гармонии преломляется в поведении японца как коллективистские приоритеты в общении – принцип личной скромности, конформизм.

Конформизм – доминантная черта в поведении японцев. В их среде считается недопустимым открыто возразить другому человеку, отказать в его просьбе, сказать ему «нет» – нарушения этой тактики поведения воспринимаются как выражение личной неприязни. Оборотной стороной подобных моральных требований является запрет, недопустимость в какой-либо форме навязывать своё мнение другим, оказывать на них давление: нельзя делать категоричные, жёсткие заявления, могущие поставить собеседника в неловкое или безвыходное положение, когда он вынужден будет полемизировать. По экспериментальным наблюдениям, за полчаса на переговорах японцы употребляют слово «нет» в среднем только 2 раза (для сравнения, американцы – 5 раз, корейцы – 7 раз, бразильцы – 42 раза), но при этом японцы используют примерно 18 способов

уклониться от использования слова «нет», от отрицательного ответа². Максима поддержания атмосферы гармонии и согласия является в Японии не просто моральной рекомендацией, это – безусловный императив поведения: японец предпочтёт уступить или изобразить согласие со спорным мнением собеседника, уклониться от ответа, нежели вступить в открытую полемику. Японское слово «да», употребляемое охотно и часто, как правило, означает: «Я Вас понимаю, внимательно слушаю», но не означает: «Я с Вами согласен».

Этический императив гармонии вызвал к жизни и поддерживает целый пласт своеобразных культурных явлений – как можно обсуждать проблемы, решать вопросы, предлагать и отстаивать свои мнения, вести дискуссии, не вступая при этом в открытый конфликт. Такова природа «ринги», «нэмаваси», «харагэй».

Система ринги (также – «хинги», «ринсин», «указай») является принадлежностью японской традиционной национальной культуры.

Активное изучение системы ринги началось только в последние десятилетия. Среди японских исследователей ринги наибольшим авторитетом пользуются имена Тоёаки Оно, Акира Ямасиро, Цудзи Киёаки, Нисио Масару. В отечественном японоведении тему исследовали В.А.Пронников и И.Д.Ладанов, А.Н.Курицын, Р.Ш.Алиев, В.Н.Ерёмин, Д.В.Стрельцов.

Система ринги, будучи национальной культурной традицией, функционирует в различных сферах японской действительности – в структурах власти и политике, в бизнесе и культуре, в частной жизни. В данном исследовании она рассматривается только в сфере принятия решений в центральном аппарате исполнительной власти и ГАУ Японии.

Ринги имеет давнюю историческую традицию. В средневековой Японии документ, содержащий прошение или предложение и подаваемый наверх с целью «испросить волю вышестоящих великих господ», называли «челобитная грамота» (рингисё). Подобный способ принятия управленческого решения и прохождения документа от его подготовки до принятия окончательного решения называли «челобитная система» (рингисай).

Название действительно и поныне, поскольку сохраняется в своей основе сам этот традиционный способ принятия решений.

Существуют официальные определения системы ринги. Например, «Ринги-сэй – процесс получения одобрения у дирекции какого-либо плана путём передачи по кругу проекта, подготовленного уполномоченным лицом»³. «Документ ринги-сё, в котором нижестоящие сотрудники предлагают административные планы и решения, циркулирует среди причастных административных работников и обретает их штампы об одобрении, и, наконец, достигает высших чинов для их решения»⁴.

Система *ринги* представляет собой в общих чертах процесс поэтапного, коллективного принятия решения. Процесс слагается из нескольких узловых этапов – составление проекта (*киан*), обсуждение «по кругу» (*кайги*), окончательное решение (*кэссай*).

Как правило, нижестоящие чиновники сами, когда созреет понимание проблемы и возможного пути её решения, должны проявить инициативу и внести проект на рассмотрение. Конечно, подчинённые стремятся угадать волю руководителя, для составления документа они заблаговременно консультируются с руководителем бюро.

Когда первоначальный проект готов, он проходит длительный путь согласований и по горизонтали, и по вертикали. Каждый, чиновник делает на специальном бланке отметку, ставит личный штамп, что он одобряет проект. При системе *ринги* не обязательно требуется проводить собрание чиновников.

Наконец, документ приходит на подпись к руководителю, имеющему право окончательного решения. Руководитель в Японии не стремится навязать приказным порядком своим подчинённым какой-либо подход в решении проблемы. Он лишь намечает проблемы и даёт понять общую направленность своих интересов, консультирует подчинённых. Роль руководителя оценивается по-разному. Одни авторы утверждают, что подчинённые чуть ли не навязывают свои мнения начальству, по другим версиям – процедура *ринги* лишь легализует решение, ранее уже принятое руководителем для

себя. Вероятно, в реальной жизни имеет место и то, и другое.

В системе *ринги* исследователи различают два подвида — метод обезличенного согласования («поочерёдный просмотр») и метод персонифицированного согласования («обход и опрос»).

«Поочерёдный просмотр» (*дзюндэй-кайран*) является процедурой, применяемой для решения проблем, имеющих сравнительно несложный, рутинный характер, и предполагающих решения с узко ограниченной, так называемой «законной», или «связанной», дискрецией.

Кто бы ни был инициатором постановки и решения проблемы, в любом случае вопрос поступает первоначально в низовое звено — в профильную секцию, которая несёт непосредственную ответственность за данный круг вопросов. Вопрос изучает рядовой уполномоченный служащий, стоящий в начале цепи прохождения документа, который непосредственно и готовит проект решения. Часто подготовку проекта решения он осуществляет, руководствуясь рекомендациями и инструкциями специального настольного справочника — пособия по решению типичных вопросов, подготовленного для сотрудников административным начальством.

Далее документ передаётся поочерёдно со стола на стол от младших чинов к старшим, «по кругу». Как правило, сотрудники ограничиваются беглым взглядом на документ и ставят личную печать об одобрении проекта. Круг участующих в обсуждении специалистов и секций ограничен. Окончательное решение нередко делегируется нижестоящим сотрудникам.

В итоге принимается решение, которое подготовлено рядовым сотрудником на основании стандартов ведомственного справочника. Прохождение документа и его утверждение совершаются относительно быстро.

Процедура «обход и опрос» (*мотимавари*) применяется для решения проблем, имеющих сложный, не рутинный характер и предполагающих широкую («свободную») дискрецию решения. Таковы, к примеру, решения по законопроектам, проспектам, программам, о предоставлении лицензий, разрешений и т.п.

В этом случае круг участующих в решении значительно шире.

Но наиболее существенная особенность решения вопроса по методу «обход и опрос» состоит в том, что процесс принятия основного решения распадается на два этапа – этап действительной подготовки решения и этап формального принятия решения.

На этапе действительной подготовки решения обеспечивается достижение согласия в узком кругу между наиболее важными и заинтересованными сторонами по основному содержанию вопроса, происходит выработка основной схемы решения вопроса.

Когда согласие узкого круга заинтересованных сторон в результате постепенного изучения и согласования по существу вопроса достигнуто, наступает второй этап – процесс формального принятия решения, выполнение «ритуала». На этом этапе в обсуждение вовлекаются все, кто имеет какие-либо интересы в данном вопросе. Профильная секция дорабатывает проект, вводя в него согласованные в узком кругу подробности, и готовит заключительный вариант набело. Сотрудники профильной секции обходят всех участников обсуждения и предъявляют проект непосредственно, собирая отметки, штампы об одобрении. Поэтому данный тип *ринги* и называется «обход и опрос». Окончательное решение принимается руководителем лично, он не делегирует его. Особенностью данного метода является и большая скорость при подписании документа, и конфиденциальность решения.

Процедуры *ринги* иногда выполняются очень формально: чиновники ставят свои личные штампы, не вникая в суть дела, а ответственный руководитель имеет готовое окончательное решение до всяких согласований с подчинёнными. Но есть и примеры, когда пренебрежение этими формальностями, попытки ускорить решение имели для высших руководителей министерства суровые последствия⁵. Цудзи Киёаки приводит пример, как однажды в довоенной Японии вновь назначенный министр торговли и промышленности И. Кобаяси попытался наложить своё решение аппарату и сократить маршрут прохождения бумаг, самолично решить вопрос, его действия породили конфликт в учреждении, он столкнулся с бойкотом со стороны

чиновников и за нарушение заведенного порядка поплатился отставкой с поста министра. Выполнение процедур *ринги* – соблюданное правило японской бюрократии.

Особенностью японской организации является и отсутствие точного разделения функциональных обязанностей между сотрудниками: здесь все сотрудники свободно переходят от решения одних вопросов к другим, их обязанности официально не распределены, работают они, как правило, все в одной большой комнате (так называемый принцип «оо-хэя-сюги»). Подобная организация поддерживает систему *ринги*.

Система принятия решений в Японии тесно связана и с такими традиционными институтами, как «нэмаваси», «харагэй»: они представляют собой относительно самостоятельные явления, но могут рассматриваться и в связи с системой *ринги* как её частные процедуры и методы.

Решению полномочных сотрудников предшествует этап согласования мнений. Такое предварительное согласование называется «нэмаваси» («увязка корней»). Суть его в том, что заблаговременно и в неофициальной обстановке проводится серия индивидуальных встреч и переговоров – в ресторанчиках, банях, офисах. Эти неформальные встречи позволяют выявить все нюансы проблемы и возможные пути её решения, обменяться информацией, сблизить позиции и отсесть крайние точки зрения. В результате окончательное решение принимается быстро и без дискуссий. На завершающем этапе переговоры приобретают характер скорее ритуальный, нежели значимый, возможность изменения ранее согласованного решения не предполагается. Фактически – это японская параллель американского института лоббирования.

Термин «харагэй» также характеризует важное и распространённое явление японской культуры, без понимания которого невозможно полноценное понимание логики построения японской речи и текстов, материалов бесед, дискуссий, научных публикаций, даже официальных документов, решений.

«Харагэй» буквально означает «искусство жизни». По восточным поверьям, душа находится не в сердце человека, а в его животе (отсюда своеобразный способ самоубийства – пос-

редством вспарывания живота). На основе такого представления возникло средневековое цирковое искусство клоунады: на животе актёра рисовали рожицу человека, и актёр, тонко играя мускулами живота, демонстрировал различные выражения, настроения нарисованного лица. Актёр мог рассказывать что-либо серьёзное по смыслу, но нарисованное лицо расплывалось в улыбке, или, наоборот, актёр рассказывает весёлую историю, но рожица на животе приобретает скорбное выражение. Подобная раздвоенность создавала комический эффект. Со временем название циркового искусства стало обозначать подобие эзоповой речи: в японской речи смысл очень часто передаётся не прямо, а косвенно, не буквально текстом, а всеми прочими средствами, лежащими за текстом, невербально — намёком, образно, эмоционально, умолчанием и проч., как бы «животом». Японский текст и речь при этом производят впечатление сумбурное, и даже парадоксальное, ибо их истинный смысл — в подтексте.

Пример из личного опыта автора. Японский гид должен поднять группу туристов из-за обеденного стола. Европеец сказал бы в таком случае: «Господа, наше время обеда истекает. Я прошу Вас быстро завершить обед, подняться и следовать за мной». Японский гид сформулировала ту же мысль иначе. Она выразительно вскинула руку и посмотрела на циферблат ручных часов, затем обратилась к группе со словами: «Господа, прошу Вас, кушайте, отдыхайте, никуда не торопитесь. А я пойду встану там у двери и буду Вас ждать».

Харагэй пронизывает все сферы японского общения. Именно он является причиной жалоб иностранцев, что общение с японцами — постоянная тренировка экстрасенсорных способностей. Именно харагэй имел в виду бывший начальник управления экономического планирования Таити Сакайя, утверждая, что «в японском обществе говорить чётко и определённо считается невоспитанностью», «культура — это отказ от чётких высказываний»⁶.

Применение харагэй позволяет собеседникам скрывать собственные интересы и мысли, осторожно зондировать позиции собеседника, сохранять свободу манёвра для себя, посте-

пенно нащупывать пути к компромиссу, избегать конфликтных ситуаций.

«Обмен информацией от сердца к сердцу, – пишет о *харагэй* С.Тайти, – проникал, разумеется, и в сферу государственного управления»⁷. Этот стиль проявляется в своеобразии японских документов, в особом характере договорённостей, заключаемых японцами: они ориентированы не на достижение умозрительной стройности, чёткости, а на достижение компромисса договаривающихся сторон, учёта их противоречивых мнений, и многие вопросы преднамеренно остаются не оговорёнными, формулировки – туманными.

Харагэй, как и *нэмаваси*, встраивается в процесс согласований по методу *ринги*, они функционируют вместе как единый и целостный традиционный механизм принятия решений по модели «снизу вверх».

Причины живучести этой традиционной культуры многообразны, главное заключается в том, что она опирается на традицию и соответствующую традиции массовую национальную психологию – стремление к гармонии и компромиссу, дух конформизма, она всем удобна и во многом эффективна. Система позволяет объединить властные ресурсы руководства с опытом и знаниями подчинённых, их лояльностью для решения общих задач организации.

К её достоинствам необходимо причислить определённый демократизм. Исторически система *ринги* зародилась как форма обслуживания господ нижестоящими. Но в современных условиях она действует как механизм предоставления нижестоящим чинам права инициативы, возможности внести в процесс управления свежую информацию, оригинальные идеи. Заодно система избавляет подчинённых от необходимости нарушать иногда конфуцианские принципы лояльности старшему, оспаривая пост-фактум некомпетентные инициативы руководителя.

Система удобна руководителям, поскольку содействует отбору более эффективных решений. К.Цудзи отмечает, что система *ринги*, подавляя лидерские задатки сильных руководителей, в то же время компенсирует слабость руководителей

неумелых. Дело в том, что в японской системе министры — это политики, быстро меняющие свои посты, а нижестоящие чиновники работают по много лет на одном месте, они становятся специалистами, обладающими реальным опытом управления в своей сфере. *Ринги* страхует руководителей (и организацию в целом) от волюнтаристских, дилетантских решений и инициатив сверху. Благодаря системе *ринги* японская организация может функционировать успешно и со слабым руководителем.

В *ринги* раскрываются и достоинства принципа коллективизма. Многочисленные обсуждения и согласования позволяют проанализировать проблему многогранно и выбрать оптимальное решение. *Ринги* имеет эффект «социализации» — обсуждения вовлекают в поддержку решения множество сотрудников и тем самым приобщают людей к жизни организации, сплачивают коллектив на решение задач, мобилизуют перед лицом возможных столкновений с другими министерствами и управлениями.

Немало говорится и о недостатках системы *ринги*. Прежде всего, значительно удлиняется срок принятия решения, реакция лишается оперативности. Далее, распыляется чувство ответственности, подавляются и чувство лидерства у руководителей, и оригинальные инициативы творческих индивидуальностей. Наконец, укрепляя солидарность коллектива, система одновременно осложняет договорённости с другими группами и питает ведомственность («секционализм») в министерствах и управлениях.

Преодолению этих недостатков должны способствовать проводимые в стране административные преобразования, и в частности, внедрение системы решения по модели «сверху вниз». Внедрение новой схемы принятия решений предполагает ограничение действия традиционной культуры, системы *ринги*.

Процесс разработки и принятия решений

Инициатива принятия тех или иных политических, правовых решений может изначально зародиться где угодно — в недрах административного аппарата или на вершине исполнительной власти, в парламенте, в гуще жизни народных масс.

Г л а в а 4

Правовое обеспечение исполнительной власти и государственно-административного управления (формы, методы, процедуры)

Деятельность исполнительной власти, государственно-административного управления (далее – ГАУ) носит многогранный характер и нуждается в различных формах обеспечения – право, финансы, информация. В этой деятельности исполнительная власть является не только объектом политического управления со стороны законодательной власти, но и сама выступает как активный субъект правового обеспечения ГАУ. Хотя в последние десятилетия в России подзаконная нормоустановительная деятельность органов исполнительной власти неоднократно подвергалась критике, в Японии этот вид управленческой деятельности, напротив, играл и играет значительную и благотворную роль.

Правовое обеспечение ГАУ является первым по важности управленческим процессом. К нему относятся нормоустановительная и регулирующая деятельность исполнительной власти, методы и процедуры правоприменительной деятельности.

Правовая система Японии в целом принадлежит к «континентальной системе»: базовые нормы учреждения, организации и функционирования исполнительной власти страны определяются на основе Конституции 1947 г. и принимаемых парламентом законов (хорицу). Определенное значение имеют и судебные прецеденты, их значение существенно в определении методов и процедур ГАУ.

Судя по данным Ц. Инако, в Японии примерно 2/3 общего количества законов посвящены регулированию административной сферы¹.

Формы административной нормоустановительной деятельности

В современных условиях административно-управленческая деятельность характеризуется постоянным расширением сфер компетенции, растущей специализацией по видам деятельности, сферам, регионам. Правовые акты парламента – законы – не могут, не успевают учесть и тем более предрешить многие управленческие проблемы и решения. Поэтому в Японии широко развито так называемое «административное нормоустановление» (*гёсэй-риппо*), представляющее собой делегированное законотворчество, или подзаконное нормотворчество.

Статья 73 Конституции Японии допускает помимо законов, издаваемых парламентом, «издание правительственный указов в целях проведения в жизнь положений настоящей Конституции и законов».

Виднейший японский ученый-административист Сионо Хироси² предлагает следующую классификацию форм административно-правового регулирования процесса ГАУ. Это – административное нормоустановление, административные акты, административные договоры, административные планы, «административное руководство».

Административное нормоустановление. В порядке административного нормоустановления органы исполнительной власти могут издавать «нормоустановительные предписания» (*хоки-мэйрэй*, далее — НП) и «административные правила» (*гёсэй-кисоку*).

Нормоустановительные предписания обладают внешними последствиями, они определяют отношения между субъектом административной власти и гражданским обществом, вносят самостоятельное содержание в права и обязанности граждан (помимо установленного законом), могут быть объектом рассмотрения и обжалования в суде.

НП основываются непосредственно на законе. По содержанию это регулирующие положения общего назначения, подлежащие в дальнейшем конкретному применению.

Существуют различные видовые классификации НП.

Список источников и литературы

Документы и официальные справочные издания

- Конституция Японии. / Пер. с япон. Латьшева И.А. // Современная Япония. Справочное издание. 2-е изд. - М.: Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1972.
- Торговый кодекс Японии / Пер. с англ. Лыхо А.А. / Под общ. ред. Сато Тэцуо, Позднякова В.С. М.: МИКАП, 1993.
- Уголовный кодекс Японии/ Пер. с япон. Ерёмина В.Н. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002.
- Буцухин канри хо (Закон об управлении имуществом). № 113. 1956 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Гёсэй дзикэн сосё хо (Закон об административных тяжбах). № 139. 1962 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Гёсэй кайкаку кайги. Сайсю хококу. (Совет по административной реформе. Заключительный доклад). 3.12.1997. [Www.gyoukaku.go.jp/siryou/souron/report-final/index.html'](http://www.gyoukaku.go.jp/siryou/souron/report-final/index.html)
- Гёсэй кикан га оконау сэйсаку но хёка ни кансиру хорицу (Закон об оценке политики, проводимой административными органами). № 86. 2001 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2002. Т. 1.
- Гёсэй-кикан но кюка ни кансиру хорицу (Закон об отпусках для административных органов). № 91. 1988 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Гёсэй кикан но сёкуин но тэйин ни кансиру хорицу (Закон о постоянном количестве служащих административных органов). № 33. 1969 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Гёсэй кикан но хою суру дзёхо но кокай ни кансиру хорицу (Закон об опубликовании информации, принадлежащей административным органам). № 42. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Гёсэй тэцудзуки хо (Закон об административных процедурах). № 88. 1993 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Дзайсэй хо (Закон о публичных финансах). № 34. 1947 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Дзёхо цусин хякусё. Хэйсэй 13 нэнхан. (Белая книга информационных

- коммуникаций. 2001 г.) / Составлено Министерством общих дел Японии. Токио, 2001.
- Дзизэйтай хо (Закон о силах самообороны). № 165. 1954 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Докурицу гёсэй ходзин цусоку-хо (Закон об основных принципах самостоятельных административных юридических лиц). № 103. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Ёсан сикко сёкуин надо но сэкинин ни кансиру хорицу (Закон об ответственности персонала, исполняющего бюджет). № 172. 1950 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Иппансёку но сёкуин но кимму дзикан, кюка надо ни кансиру хорицу (Закон о служебном времени и отдыхе служащих общей службы). № 33. 1994 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Иппансёку но сёкуин но кюё ни кансиру хорицу (Закон о жалованьях для персонала общей службы). № 95. 1950 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кайкэй кэнсаин хо (Закон об аудиторской палате). № 73. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Кайкэй хо (Закон об учёте). № 35. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Канкё эйкё хёка хо (Закон об оценке влияния на среду). № 81. 1997 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 2.
- Кимму дзёкэн ни кансиру гёсэй соти но ёкю (Требование административных мер по условиям службы) / Правила от 5.IV.1951 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кодо дзёхо цусин нэттоваку сякай кэйсэй кихон хо (Основной закон о формировании общества высоких информационно-коммуникационных сетей). № 144. 2000 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 2.
- Кокка гёсэй сосики-хо (Закон об административной организации государства). № 120. 1948 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кокка гёсэй сосики-хо (Закон об административной организации государства). № 90, ревиз. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кокка комуин кёдзай кумиай хо (Закон об объединениях взаимопо-

- моши государственных служащих). № 128. 1958 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кокка комуин но сёkkайсэй ни кансиру хорицу (Закон о системе рангов государственных служащих). № 180. 1950 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кокка комуин синри хо (Закон о нравственности государственных должностных лиц). № 129. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кокка комуин хо (Закон о государственных должностных лицах). № 120. 1947 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кокую дзайсан хо (Закон о государственном имуществе). № 73. 1948 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Комуин хякусё. Сёва 58 иэнхан (Белая книга о публичных служащих. 1983 г.) / Сост. Национальной кадровой палатой. Токио, 1983.
- Комуин хякусё. Хэйсэй 12 иэнхан. (Белая книга о публичных служащих. 2000 г.) / Сост. Национальной кадровой палатой. Токио, 2000.
- Комуин хякусё. Хэйсэй 13 иэнхан. (Белая книга о публичных служащих. 2001 г.) / Сост. Национальной кадровой палатой. Токио, 2001.
- Комуин хякусё. Хэйсэй 14. (Белая книга о публичных служащих. 2002 г.). / Сост. Национальной кадровой палатой. [Http://clearing.jini.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200302/jine200302_2_019.html](http://clearing.jini.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200302/jine200302_2_019.html)
- Куни но кэйэй суро кигё ни кимму суро сёкуин но кюё надо ни кансиру токурэйхо (Чрезвычайный закон о жалованьях персонала, служащего на предприятиях, управляемых государством). № 141. 1954 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Куни то минкан кигё то но аида но дзиндзи корю ни кансиру хорицу (Закон об обмене кадрами между национальными и гражданскими предприятиями). № 224. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Кэйсацу хо (Закон о полиции). № 162. 1954 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Кэнсацу синсакай хо (Закон о комиссиях по контролю за деятельностью прокуратур). № 147. 1948 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Кэнсацутё хо (Закон о прокуратуре). № 61. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Найкаку-фу сэтти-хо (Закон об учреждении канцелярии кабинета

- министров). № 89. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Найкаку-хо (Закон о кабинете министров). № 5. 1947 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Найкаку-хо (Закон о кабинете министров). № 88, ревиз. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Нихон токэй нэнкан (Статистический ежегодник Японии)/ Сост. бюро статистики Министерства общих дел, НИИ статистики. Токио, 2002.
- Родо канкэй тёсэй хо (Закон о координации трудовых отношений). № 25. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 2.
- Родо кидзюн хо (Закон о стандартах труда). № 49. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 2.
- Родо кумиай хо (Закон о рабочих профсоюзах). № 174. 1949 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 2.
- Сайтэй тингин хо (Закон о минимальной зарплате). № 137. 1959 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 2.
- Сёкуин но мибун хосё (Гарантии статуса персонала). Правила 23.V.1952 // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Сёкуин но ниммэн (Назначение и увольнение персонала). Правила 23.V.1952 // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Сёкуин но тэйнэн (Срок службы персонала). Правила 2.VI.1984 // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Сомусё (Закон об учреждении Министерства общих дел). № 91. 1999 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Сомусё. Дзёхо цусин хякусё. Хэйсэй 18 нэнхан (Министерство общих дел. Белая книга. 2006 г.). www.johotsushintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/h18/pdf
- Сэйдзитэки кои (Политические действия). Правила 19.IX.1949 // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Тихо дзити хо (Закон о местном самоуправлении). № 67. 1947 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Тихо комуин хо (Закон о должностных лицах местных общин). № 261. 1950 г. // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1.
- Токусю ходзин надо кайкаку кихон хо (Основной закон о реформе осо-

- бых юридических лиц). № 58.2001 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2002. Т. 1.
- Токэй хо (Закон о статистике). № 18. 1947 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Токэй хококу тёсэй хо (Закон о координации статистических документов). № 148. 1952 г. <Http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S27/S27HO148.html>
- Тю сётё надо кайкаку кихон хо (Основной закон о реформе центральных министерств и управлений). № 103. 1998 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1.
- Administrative Management in Japan / Institute of Administrative Management under supervision of Management and Coordination Agency, Prime Minister's Office, Government of Japan. Tokyo, 1982.
- Administrative Management and Reform in Japan. Summary of the 1998 Annual Report of Management and Coordination Agency / The Institute of Administrative Management. Tokyo, 1998.
- Compendium of Japan's approach to e-Government. www.soumu.go.jp/english/gyoukan/compendium-final.html
- Final Report of the Administrative Reform Council (Executive Summary). 3.XII.1997. [Www.mofa.go.jp/Linfo/japan/ad-reform](http://www.mofa.go.jp/Linfo/japan/ad-reform)
- Japan Statistical Yearbook. 2007. www.stat.go.jp/data/nenkan/zuhyou/y2401a00.xls
- National Personal Authority. Annual Report FY 2001 (April, 2001 – March, 2002). www.jinji.go.jp/english/annual2001/index.htm
- National Personal Authority. Annual Report FY 2005 (April, 2005 – March, 2006). www.jinji.go.jp/english/annual2005/index.htm
- National Personnel Authority. Handbook on Japan's Civil Service. Statistical Overview. 2000. www.jinji.go.jp/english/japan/japan.htm
- Organization of The Government of Japan. / Institute of Administrative Management under supervision of Management and Coordination Agency, Prime Minister's Office, Government of Japan. Tokyo, 1989.
- Statistical Notes of Japan. № 51 / International Statistical Affairs Division, Statistical Standards Department, Statistics Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Government of Japan. Nov. 2002, Tokyo.

The Civil Code Of Japan. EHS Law Bulletin Series / Supreme Court of Japan. Tokyo, 1959.

Литература

- Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2000.
- Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Сущность и основные институты административного права. М.: Тейс, 1994.
- Алиев Р. Ш.-А. Внешняя политика Японии в 70-х – начале 80-х годов (теория и практика). М.: Наука, 1986.
- Американские буржуазные теории управления (критический анализ) / Под ред. Мильнера Б.З. и Чижова Е.А. М.: Изд-во «Мысль», 1978.
- Анисимцев Н.В. Преступность в современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 2001. № 2.
- Аоки М. Фирма в японской экономике. СПб.: Лениздат, 1995.
- Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002.
- Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр./ Под ред. Боботова С.В. М.: Прогресс, 1988.
- Бюджетная система России / Под ред. проф. Поляка Г.Б. М.: Юнити-Дана, 2000.
- Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Издательская корпорация «Логос», 2000.
- Василик М.А., Вершинин М.С. Политология: элементарный курс. М.: Гардарики, 2001.
- Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973.
- Габричидзе Б.Н., Черняевский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2001.
- Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник. М.: Банки и биржи, Юнити, 1994.
- Гордон А.В. Современный японский корпоративизм: Научно-аналитический обзор/ РАН. ИНИОН. М., 1994.
- Государственная служба в зарубежных странах: Сборник обзо-

- ров законодательства / Касаткина Н.М. и др. М.: РАН ИНИОН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1996.
- Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело, 1999.
- Государственная служба: тенденции развития. Зарубежный опыт / Отв. ред. Г.И. Иванов. Реф. сб. № 17. М.: Российская академия государственной службы при Президенте РФ, отдел информации, 1997.
- Государственное управление и административное право. М.: Юридическая литература, 1978.
- Государственные органы исполнительной власти Японии: Справочник / Сост., перев. с японского, вступ. ст.: Н.В. Анисимцев. М.: МАКС Пресс, 2004.
- Государственный контроль за деятельностью центральных и местных органов исполнительной власти в Японии (законодательство и механизм действия) // Актуальные проблемы Северо-восточной Азии (Япония, Корея, НИС). Информ. бюллетень №10 / РАН. Ин-т Дальнего Востока. М.: 1993.
- Гудошников Л.М., Савельев В.А. Карательные органы Японии // Карательные органы современного империалистического государства. М.: Наука, 1968.
- Гудошников Л.М. Система государственной службы в Японии // Советское государство и право. 1971. № 2.
- Гудошников Л.М. Эволюция местного самоуправления Японии // Советское государство и право. 1968. № 3.
- Давид Р., Жоффе-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. Туманова В.А. М.: Международные отношения, 1999.
- Ерёмин В.Н. Полиция в Японии: учебное пособие. М.: Академия МВД СССР, 1980.
- Ерёмин В.Н. Политическая система современного японского общества. М.: Наука, 1992.
- Инако Ц. Современное право Японии / Пер. с япон. Батуренко В.В. М.: Прогресс, 1981.
- Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: Изд-во БЕК, 1996.

- Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: Сб. статей и обзоров / РАН. ИНИОН. М., 1995.
- История Японии (1945–1975). М.: Главная редакция вост. лит. изд-ва «Наука», 1978.
- История Японии. Т. 2. 1868–1998. 2-е изд., исправ. и доп./ Ин-т востоковедения РАН. М.: 1999.
- Как управляется Китай: Эволюция властных структур Китая в 80–90-е годы XX века. М.: Ин-т Дальн. Вост. РАН, 2001.
- Квигли Г. Правительство и политическая жизнь Японии / Пер. И. Завадича. М.: Огиз Соцэкиз, 1934.
- Козырин А.Н. Административное право Японии // Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. М.: Изд-во «Спарт», 1996.
- Козырин А.Н. Бюджетное право современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 1996. № 3.
- Коно Т. Стратегия и структура японских предприятий: Пер. с англ. Общ. ред. и вступ. ст. Виханского О.С. М.: Прогресс, 1987.
- Кравцевич А.И. Общественное предпринимательство в Японии. М.: Наука. 1988.
- Кругловых И.Э. Процесс принятия внешнеполитических решений в Японии в условиях кризисных ситуаций // Актуальные проблемы внешней и внутренней политики Японии. Информ. бюлл. № 23 / АН СССР. Ин-т Дальн. Вост. М.: 1981.
- Курицын А.Н. Управление в Японии: организация и методы. М.: Наука, 1981.
- Латышев И.А. Конституционный вопрос в послевоенной Японии. М.: Изд-во «Вост. лит-ра», 1959.
- Латышев И.А. Правящая либерально-демократическая партия Японии и её политика. М.: Наука, 1967.
- Латышев И.А. Японская бюрократия. М.: Наука, 1968.
- Либеральная традиция в США и её творцы // Проблемы американистики. Вып. 10. М.: Изд-во МГУ, 1997.
- Макаров А. А. Политическая власть в Японии. Механизм функционирования на современном этапе. М.: Наука, 1988.
- Матрусова Т.Н. Организация профессиональной подготовки в Японии. М.: Институт востоковедения РАН, 1999.

- Михайлов А.А. Развитие коммуникационно-информационной технологии в Японии: проблемы и достижения // Япония 1998–1999. Ежегодник. М., 1999.
- Михеев В.В. Глобализация и азиатский регионализм: вызовы для России. М.: РАН / Ин-т Дальн. Вост., 2001.
- Молодяков В.Э. Консервативная революция в Японии: идеология и политика. М.: Изд. фирма «Вост. литература» РАН, 1999.
- Молодякова Э.В. Информационные технологии на службе общества // Япония 2002–2003. Ежегодник. М.: МАКС Пресс, 2003.
- Молодякова Э.В., Маркарьян С.Б. Японское общество: книга перемен (поптора века эволюции). М.: РАН. Институт востоковедения, 1996.
- Молодякова Э.В. Японская бюрократия: основные черты // Японский опыт для российских реформ. Вып. 1. М.: Диалог-МГУ, 1999.
- Накасонэ Я. и др. После «холодной войны»: Пер. с япон. М.: Изд. группы «Прогресс» – «Универс», 1993.
- Неоконсерватизм: философия, идеология, политика / Отв. ред. Р.И. Соколова /РАН. Институт философии. М.: 1992.
- Неоконсерваторы и «новые правые» в 80-е годы/ Реф. сб. РАН. ИНИОН. М., 1986.
- Никеров Г.И. Административное право США. М.: Наука, 1977.
- Ноздрачёв А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подгот. гос. слушающих. М.: Статут, 1999.
- Окумура Х. Корпоративный капитализм в Японии: Пер. с япон. М.: Мысль, 1986.
- Павленко П.А. Либерально-демократическая партия в политической системе современной Японии (1955–2001). М., АИРО-XX; Спб.: Дмитрий Буланин. 2006.
- Панов А.Н. Японская дипломатическая служба. М.: Международные отношения, 1988.
- Певзнер Я.А. Государство в экономике Японии. М.: Наука, 1976.
- Петров Д.В. Япония в мировой политике. М.: Международные отношения, 1973.
- Пиллаева В.В. Гражданское и торговое право Японии. М.: Издатель А.В.Калашников, 2001.
- Политология: курс лекций / Институт национальной стратегии ре-

- форм; Глотов С.А., Скворцов И.П., Новиков В.В. и др. М.:2000.
- Полохало Ю.Н. Япония // Государственное управление и государственная служба за рубежом: Курс лекций / Под общ. ред. Чубинского В.В. СПб.: Образование – Культура: Изд-во СЗАГС, 1998.*
- Попов К.А. Законодательные акты средневековой Японии/ Пер. с япон. М.: Наука, 1984.*
- Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. д.ю.н., проф. Сухарев А.Я. 2-е изд. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФРА-М), 2001.*
- Пронников В.А., Ладанов И.Д. Управление персоналом в Японии. Очерки. М.: Наука, 1989.*
- Проходжев А.А. Организация управления экономикой и государством в Японии. М.: Наука, 1977.*
- Рамзес В.Б. Личное потребление в Японии. М.: Наука, 1985.*
- Рамзес В.Б. Мелкие и средние предприятия в послевоенной Японии. М.: Наука, 1965.*
- Савинцева М.И. Правовые основы современной журналистики и информационного общества в Японии. М.:МедиаМир, 2006.*
- Сакаэ В., Тору А. Гражданское право Японии / Пер. с япон. к.юн. Батуренко В.В. М.: Прогресс, 1983. Т. 1, Т. 2.*
- Сенаторов А.И. Административная реформа в Японии при кабинете Коидзуми // Актуальные проблемы современной Японии / РАН, Ин-т Дальн. Вост. М.: 2006.*
- Сенаторов А.И. Административная реформа: от разработки планов к их реализации // Япония. 1997–1998. Ежегодник. М.: МАКС-Пресс, 1998.*
- Сенаторов А.И. Важный шаг к расширению открытости правительственной информации // Японский опыт для российских реформ. Вып 2. М.: Диалог - МГУ, 1999.*
- Сенаторов А.И. Заметки об административной реформе // Япония сегодня. М.: 2000.*
- Сенаторов А.И. На пути к освобождению от ярлыка страны «одинокого пацифизма» // Актуальные проблемы современной Японии / РАН, Ин-т Дальн. Вост. М., 2004.*
- Сенаторов А.И. Особые юридические лица в общественном секторе // Японский опыт для российских реформ. Вып 1. М.:Диалог-МГУ, 1998.*

- Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. М.: Ин-т Дальн. Вост. РАН, 2004.
- Сенаторов А.И. Политические партии Японии: сравнительный анализ программ, организации и парламентской деятельности (1945 –1992). М.: Изд. фирма «Вост. литература» РАН, 1995.
- Сенаторов А.И. Семь лет административной реформы: достижения и проблемы // Япония 2002–2003. Ежегодник. М.: МАКС Пресс, 2003.
- Сенаторов А.И. Структурные реформы: идеология и политическая борьба // Япония 1998–1999. Ежегодник. М.: АО «Диалог- МГУ», 1999.
- Советское административное право/ Под общ. ред. д.ю.н. Поповой В.И. и к.ю.н. Студеникиной М.С. М.: Юридическая литература, 1982.
- Современная Япония: Справ. издание / Изд. 2-е. М.: Главная редакция восточной литературы изд-ва «Наука», 1972.
- Спандарьян В.Б. Деловая Япония. М.: Мысль, 1991.
- Стрельцов Д. Административное руководство // Знакомьтесь - Япония / № 33. М.: Изд-во ЗАО «Япония сегодня», 2002.
- Стрельцов Д.В. Закон об открытости административной информации, и его значение для японского общества // Японский опыт для российских реформ. Вып. 1. М.: МАКС Пресс, 2002.
- Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в постсоветский период. М.: Макс Пресс, 2002.
- Таити С. Что такое Япония? / Пер. с япон., comment. Грибнина В.С. М.: Партиёр Ко Лтд, 1992.
- Титаренко М.Л. Россия и Восточная Азия. Вопросы международных и межцивилизационных отношений. Сборник. М.: «Кучково поле», 1994.
- Титаренко М.Л. Россия лицом к Азии. М.: «Республика», 1998.
- Тихоцкая И.С. Налоговая система Японии. М.: РАН. Ин-т востоковедения, 1995.
- Френкин А.А. Западногерманские консерваторы: кто они? М.: Международные отношения, 1990.
- Хлынов В.Н. Японские «секреты» управления персоналом. М.: «Восточная литература» РАН, 1995.
- Цветова И.А. Эволюция современной партийно-политической системы Японии / РАН. Институт Дальнего Востока. М.: 2002.

- Чиркин В.Е. Государственное управление: Элементарный курс. М.: Юристъ, 2001.
- Чудаков М.Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран. Мн.: «Харвест», 1998.
- Эволюция политической системы Японии / Институт Дальнего Востока РАН. М.: МРТИ, 1995.
- Япония – 2000: консерватизм и традиционализм. М.: Изд. фирма «Вост. литература» РАН, 2000.
- Япония 90-х: кризис системы или временные сбои? М.: Изд. фирма «Вост. литература» РАН, 1998.
- Япония и мировое сообщество. Социально-психологические аспекты интернационализации. М.: МИКАП, 1994.
- Япония: конец XX века: Последние тенденции трансформации: Сб. статей / Отв. ред. Молодякова Э.В. М.: Ин-т востоковедения РАН, Японский фонд, 1996.
- Япония наших дней (справочное издание). М.: Главная редакция вост. лит-ры изд-ва «Наука», 1983.

- Абэ Хитоси. Гэндай сэйдзи то сэйдзигаку (Современная политика и политология). Токио, 1990.
- Асанума Кадзунори. Гэндай сэйдзигаку. Сэйдзигаку гэнри дзёсэцу (Современная политология. Введение в принципы политологии). Токио, 1970.
- Ватануки Ёсимото. Комуин но сэйдзитэки кои но кисэй (Регулирование политических действий должностных лиц). Токио, 1983.
- Гаймусё (Министерство иностранных дел). Токио, 1979.
- Гаццу. Гёсэйгаку. Дайнихан. (Конспект. Административное управление. Второе издание). Токио , 2001.
- Гаццу. Гёсэйхо. Дайнихан. (Конспект. Административное право. Второе издание). Токио, 2001.
- Гёсэй канри тё (Управление по делам администрации). Токио, 1979.
- Гёсэйхо кихон мондай сю. 300 мон (Сборник основных проблем административного права. 300 вопросов). Токио, 2001.
- Готода Масахару. Найкаку камбо тёкан (Генеральный секретарь кабинета). Токио, 1989.

- Гэндай гёсэй дзэнсю (Современная администрация. Полное собрание.). Токио, Гёсэй. Т. 1 – 1983; Т. 2 – 1985; Т. 3 – 1986; Т. 4 – 1985; Т. 5 – 1983; Т. 6 – 1983; Т. 7 – 1984; Т. 8 – 1986; Т. 9 – 1986; Т. 10 – 1984; Т. 11 – 1984; Т. 12 – 1983; Т. 13 – 1983; Т. 14 – 1983; Т. 15 – 1983; Т. 16 – 1985; Т. 17 – 1985; Т. 18 – 1985; Т. 19 – 1985; Т. 20 – 1985; Т. 21 – 1986; Т. 22 – 1986; Т. 23 – 1985; Т. 24 – 1983; Т. 25 – 1985; Т. 26 – 1985; Т. 27 – 1985.
- Гэндай гёсэй то канрёсэй (Современная администрация и бюрократическая система). Токио, 1974. Т. 1; Т. 2.
- Гэндай гёсэйхо тайкэй. Т. 9: Комуин, кобуцу (Система современного административного права. Т. 9: Должностные лица, публичное имущество). Токио, 1984.
- Гэндай никон но сэйто то канрё (Политические партии и бюрократия современной Японии) / Никон сэйдзигаккай хэн. Токио, 1967.
- Гэндай никон-но хо то сэйдзи (Право и политика в современной Японии) / Като Масанобу хэн. Токио, 1994.
- Дзиминто сэйтёкай (Совет по изучению политических вопросов Либерально-демократической партии). Токио, 1983.
- Дзин Икко. Окура канрё (Бюрократия Министерства финансов). Токио, 1982.
- Дэта-букку. Никон-но гёсэй. 2001 (Книга данных. Японская администрация. 2001). Токио, 2001.
- Ито Дайити. Гэндай никон канрёсэй но бунсэки (Анализ современной японской бюрократической системы). Токио, 1980.
- Кавагути Хироюки. Канрё сихай но кодзо (Структура бюрократического господства). Токио, 1987.
- Кайкэй кэнсайн, Дзиндзин, Найкаку хосэйкёку (Аудиторская палата, Национальная кадровая палата, Правовое бюро кабинета). Токио, 1979.
- Канрё (Бюрократия). Токио, 1980.
- Като Эйитиро. Канрё дэс, ёросику (Позвольте представиться: бюрократ). Токио, 1983.
- Киёгоку Дзюнъити. Никон но сэйдзи (Японская политика). Токио, 1984.
- Кобаякава Мицую. Гёсэйхо. Уэ. (Административное право. Первая часть). Токио, 1999.

- Комуин ни наритай хито но хон (Книга для желающего стать публичным служащим). Токио, 1982.
- Кусаянаги Дайдзо. Канрё ококурон (О бюрократическом царстве). - Токио, 1975.
- Кэйдзай кикаку тё. Косэй торихики иинкай (Управление экономического планирования. Комитет по обеспечению честных торговых сделок). Токио: Кёикуся, 1981.
- Кэйсацухю нюмон (Введение в полицейское законодательство). Токио: Юхираку, 1975.
- Мияваки Ацуси, Кадзикава Микио. Докурицу гёсэй ходзин то ва нани ка (Что такое «Самостоятельные административные юридические лица»?). Токио, 2001.
- Мори Кисио. Сюсё кантэй но химицу (Тайны резиденции премьер-министра). Токио, 1982.
- Морита Акихико. Окурасё ура но ура (Изранка изнанки Министерства финансов). Токио, 1983.
- Муракава Итиро. Нихон-но сэйсаку кэттэй катэй (Процесс принятия решений в японской политике). Токио, 1985.
- Муракава Итиро. Сэйсаку кэттэй катэй (Процесс принятия решений в политике). Токио, 1979.
- Мурамацу Митио. Гёсэйгаку-кёкасё. Political analysis of Modern Public Administration (Учебник административно-государственного управления) / Издание 2-е. Токио, 2001.
- Мурамацу Митио. Нихон но гёсэй (Административное управление Японии). Токио, 1997.
- Мурофуси Тэцуро. Кокю канрё (Высшая бюрократия). Токио, 1983.
- Нагано Нобутоси. Гаймусё кэнкю (Исследования Министерства иностранных дел). Токио, 1975.
- Найкаку – сорифу (Кабинет – канцелярия премьер-министра). Токио, 1979.
- Нисио Масару. Public administration. Гёсэйгаку. (Государственно-административное управление). Токио, 2001.
- Нихон кэйдзай дантай рэнгокай. 2006 нэндоnihon kэйданрэн кисэй кайкаку ёбо (Перспективы реформы регулирования Кэйданрэн в 2006 году). 20 июня 2006 г. www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/038.html

- Нихон но найкаку (Кабинеты Японии). Токио. Т. 1, 1981; Т. 2, 1981; Т. 3, 1986.
- Оа Робато М. (Orr Robert M., Jr). Нихон но сэйсаку кэттэй катэй. Тайгай эндэё то гайацу (Процесс принятия решения в японской политике. Внешняя помощь и давление). Токио, 1993.
- Одаки Тосиюки. Сэйфукан канкэйрон (О межправительственных отношениях). Токио, 1983.
- Окура-сё (Министерство финансов). Токио, 1979.
- Омаэ Кэнъити. Хэйсэй канрёрон. (О бюрократии эры Хэйсэй). Токио, 1994.
- Омурा Тацуудзо. Гайкокан ни нару ни ва (Чтобы стать дипломатом). Токио, 1978.
- Сано Синъити. Канрё, фую но дзидаи (Бюрократия, зимнее время). Токио, 1985.
- Син гёсэйко дэйтэн. (Новый толковый словарь административного права). Токио, 2001.
- Сионо Хироси. Гёсэйко (Административное право). Токио, 2000. Т. 1, Т. 2, Т. 3.
- Сонэ Ясунори, Канадзаси Масао. Нихон но сэйдзи (Японская политика). Токио, 1989.
- Сугимото Эйити. Цусё сангё сё (Министерство торговли и промышленности). Токио, 1979.
- Такамото Мицуо. Окура канрё но кэйфу (Генеалогия бюрократии министерства финансов). Токио, 1969.
- Такамото Мицуо. Окура канрё но химицу (Тайны бюрократии министерства финансов). Токио, 1981.
- Тахара Соитиро. Нихон но канрё (Японская бюрократия). Токио, 1984.
- Тахара Соитиро. Син. Найму канрё но дзидаи (Эпоха бюрократии внутренних дел). Токио, 1984.
- Тюо сёётэ сайхэн гайдо букку (Путеводитель по реорганизации центральных министерств и управлений). Токио, 2001.
- Фудзивара Хиротацу. Канрё но кодзо (Структура бюрократии). Токио, 1983.
- Фудзита Токиясу. Гёсэй сосики хо (Законодательство об административной организации). Токио, 1994.

- Хата Икухико.* Канрё но кэнкю (Исследование бюрократии). Токио, 1983.
- Хатидзю нэндай. Нихон-но гёсэй.* Соно кадай то тэйтэн (Японская администрация в 1980-е годы. Её задачи и пределы). Токио, 1981.
- Хиросэ Кацuya.* Канрё то гундзин (Бюрократы и военные). Токио, 1990.
- Хорицу ёго тайякусю.* Эйгохэн (Сборник юридических эквивалентов. Англоязычное издание). Токио, 1990.
- Цудзи Киёаки.* Нихон канрёсэй но кэнкю (Исследование японской бюрократической системы). Токио, 1969.
- Эндо Хироя.* Кэйкаку гёсэйхо (Административное законодательство о планировании). Токио, 1976.
- Яманоути Кадзую.* Гёсэй сидо (Административное руководство). Токио, 1977.
- Яманоути Кадзую.* Гёсэй сидо но рирон то дзиссай (Теория и практика административного руководства). Токио, 1984.
- Akira Morita.* Government Reform in Japan 2006, Seul. www.j.u.-tokyo.ac.jp/~morita/KARA2006.html
- Asian Political Processes: essays and readings.* Ed. by H.S.Albinski. Boston, 1971.
- Baerwald H.H.* Japan's Parliament: an Introduction. London, 1974.
- Burks A.W.* The Government of Japan. New York, 1964.
- Dimock M.E.* The Japanese Technocracy. Management and Government in Japan. New York and Tokyo, 1968.
- Doi T.* The Anatomy of Dependence. Tokyo, New-York, London, 1981.
- Dowdy E.* Japanese Bureaucracy: its development and modernization. - Melbourne, 1973.
- Dynamic and Immobilist Politics in Japan.* Honolulu, 1989.
- Fujita T.* Informal administrative actions / Japanese reports for the 14th International congress of comparative law (Athens, July 31st - August 6th 1994). Tokyo.: University of Tokyo.
- Graham J.L., Sano Y.* Smart bargaining. Doing business with the Japanese. Harper Business, 1989.
- Hayao K.* The Japanese prime minister and public policy. Pittsburgh and London, 1993.
- Hori M.* Japanese Public Administration and its Adaptation to New Public

- Management. [Www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/r lr20/Hori.pdf](http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/r lr20/Hori.pdf)
- Ike N.* Japanese Politics. Patron-Client Democracy. New York, 1972.
- Janssen E. und Dirks D.* Politokonomische Reformen und Politokonomische Wandel in Japan.// Japanstudien: Jahrbuch des Deutschen Instituts fur Japansstudien der Philipp-Frantz-von-Siebold-Stiftung. Munchen, 1996.
- Japan Almanac* 2001. Tokyo, 2002.
- Japanese Politics - An Inside View*/ Ed. by H.Itoh. Ithaca and London, 1973.
- Koh B.C.* Japan's administrative elite. Berkley and Los Angeles, 1989.
- Koichi K.* Politics in Modern Japan. Development and Organization. Tokyo, 1988.
- Langdon F.* Politics in Japan. Boston and Toronto, 1967.
- Masaaki Homma.* Abe must finish what Koizumi started // Japan Echo. Dec. 2006.
- Oda H.* Japanese Law. London, Dublin, Edinburgh, 1992.
- Policy making in contemporary Japan* / Ed. by T.J.Pempel. Ithaca and London, 1977.
- Politics and Economics in Contemporary Japan.* -Japan Culture Institute, 1979.
- Public administration in Japan* / Ed. by K. Tsuji. Tokyo, 1984.
- Public Finance in Japan*/ Ed. by T. Shibata. University of Tokyo Press, 1986.
- Quigley H.S., Turner J.E.* The New Japan. Government and Politics. Minneapolis, 1956.
- Richardson B.M., Flanagan S.C.* Politics in Japan. Boston and Toronto, 1984.
- Takeshi Sasaki.* Koizumi's Legacy and the Next Administration's Tasks. // Japan Echo. Dec. 2006.
- The Japanese Legal System. Introductory cases and materials / Ed. by H.Tanaka, ass. by M.D.H. Smith. University of Tokyo Press, 1982.
- Tsuneishi W.M.* Japanese Political Style. An Introduction to the Government and Politics of Modern Japan. New York and London, 1967.
- What's what in Japan's Diet, Government and Public Agencies. Tokyo, 1992.

- Ward R.E. Japan's Political System. New Jersey, 1967.
- Woodall, B. Japan under construction: Corruption. Politics. A publ. works. University of California press, 1996.
- Woronoff J. Politics, the Japanese Way. New York, 1986.
- Yanaga C. Big Business in Japanese Politics. New Haven and London, 1968.
- Yanaga C. Japanese People and Politics. New York, 1956.

Периодические и продолжающиеся издания

- Актуальные проблемы современной Японии / ИДВ РАН. М., 2001–2007.
- Государство и право. 2000–2007.
- Знакомьтесь – Япония. 2002–2006.
- Проблемы Дальнего Востока. 1990–2007 гг.
- Япония. Ежегодник. 1976–2006.
- Япония сегодня. 1990–2006.
- Японский опыт для российских реформ. 1997–2002.
- Асахи симбун. 1990–2007.
- Иомиури симбун. 1990–2007.
- Майнити симбун. 1990–2007.
- Токи но угоки. 2000–2006.
- Japan Echo. 1995–2007.
- Japan Times. 1990–2007.
- Look Japan. 1999–2007.

Список сокращений

- ГАУ – государственно-административное управление
ГДЛ – государственные должностные лица
ГМК – государственно-монополистический капитализм
ЗАОГ – Закон об административной организации государства
ЗГДЛ – Закон о государственных должностных лицах
ЗКМ – Закон о кабинете министров
ЛДП – Либерально-демократическая партия (*Японии*)
МИД – Министерство иностранных дел
МОД – Министерство общих дел
НКП – Национальная кадровая палата
НП – нормоустановительные предписания
ОЮЛ – особые юридические лица
ПБ – Правовое бюро кабинета
САЗМ – совещание административных заместителей ministra
САЮЛ – самостоятельные административные юридические лица
СИПВ – Совет по изучению политических вопросов (*в ЛДП*)
СКПВ – Совещательная комиссия по политическим вопросам
(*в ЛДП*)
ССИ – Старший сотрудник информатизации (*в министерствах*)
ст. – статья (*напр., закона*)
СЮЛ – санкционированное юридическое лицо
LAN – Local Area Network – локальная телекоммуникационная сеть
WAN – Wide Area Network – глобальная телекоммуникационная сеть

**В 2005–2007 гг. Институт Дальнего Востока РАН
подготовил к печати следующие научные работы:**

Ежегодник «КНР в 2004–2005: политика, экономика, культура». Справочно-аналитическое издание.

Россия и Китай. Сотрудничество в условиях глобализации.

Александрова М.В. Российско-китайские приграничные экономические отношения.

Бони Л.Д. Китайская деревня на пути к рынку.

Энциклопедия «Духовная цивилизация Китая». Т. I.

Корея: Новые горизонты. Доклады, представленные на IX научной конференции корееведов России и стран СНГ. Москва, 29–30 марта 2005 г.

Москалев А.А. Нация и национализм в КНР.

Смирнов Д.А. Идейно-политические аспекты модернизации Китая: от Мао Цзэдуна к Дэн Сяопину.

Бирюлин Е.В., Кранина Е.И. Экологические проблемы КНР. Опыт правового регулирования.

Виноградов А.В. Китайская модель модернизации.

Ежегодник «КНР в 2006 г.: политика, экономика, культура». Справочно-аналитическое издание.

Кузык Б.Н., Титаренко М.Л. Китай – Россия 2050: стратегия соразвития.

Кондрашова Л.И. Китай ищет свой путь.

Портиков В.Я. От Цзян Цзэминя к Ху Цзиньтао: Китайская Народная Республика в начале XXI в.

Сладковский М.И. Знакомство с Китаем и китайцами (Переиздание).

Галенович Ю.М. Девиз Ху Цзиньтао: социальная гармония в Китае.

Россия и Китай в Шанхайской организации сотрудничества.

Актуальные проблемы современной Японии.

Кузнецов В.С. Буддийский фактор во внешней политике КНР.

Жебин А.З. Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен.

Корейский полуостров и вызовы глобализации. Доклады, представленные на X научной конференции корееведов России и стран СНГ. Москва, 29–30 марта 2006 г.

Мамаева Н.Л. Партия и власть: Компартия Китая и проблема реформы политической системы.

Политическая система и право КНР в процессе реформ. Сб. материалов.

Ганшин В.Г. Формирование гражданского общества в Китае и России.

Степанов Е.Д. Политика начинается с границы.

ВКП(б), Коминтерн и Китай. Сб. документов. Т. V.

Галенович Ю.М. Российско-китайские отношения (конец XIX — начало XXI в.).

Более подробную информацию можно получить
в Научно-издательском отделе ИДВ РАН
по телефону: 8 (495) 124-09-15.

Научное издание

АНИСИМЦЕВ
Николай Владимирович

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ ЯПОНИИ
НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ:
СИСТЕМА И ЭВОЛЮЦИЯ**

Книга издается в авторской редакции
Оригинал-макет и обложка С.А.Суднищковой

Институт Дальнего Востока РАН.
117218, Москва, Нахимовский проспект, 32.

Подписано к печати 03.03.2008.
Печать офсетная. Формат 60 x 84 /16.
Печ. л. 16. Тираж 300 экз.
Заказ № 4.