

**13. Зарубежный опыт.
Административная реформа в Японии
конца 1990-х - начала 2000-х гг.
(политико-правовой аспект)**

Последнее десятилетие XX века - начало XXI века представляют собой особый период в историческом развитии Японии в новейшее время. Окончание «холодной войны» на мировой арене, утрата правящей Либерально-демократической партией Японии в 1993 г. фактической монополии на политическую власть, финансовый обвал в японской экономике 1990-го года, стремительные темпы глобализации экономики и общественной жизни, а также ряд других факторов в совокупности вдохновили правящие круги страны на проведение глубоких преобразований всей политической системы Японии.

Современная политическая система страны сформировалась в своих основных чертах свыше 50 лет назад в результате разгрома во Второй мировой войне японского милитаризма и созданного на его основе тоталитарного режима. Конституция страны, введенная в действие в 1947 г., содержит в себе важнейшие принципы современной демократии - либеральные свободы и права 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.

Сформированная на основе Конституции 1947 г. система исполнительной власти и государственно-административного управления, сохраняя свои фундаментальные черты, не оставалась неизменной на протяжении послевоенных десятилетий, - в ней перманентно происходили более-менее значительные преобразования. Однако масштабные изменения в системе исполнительной власти послевоенной Японии начались в 1990-х - начале 2000-х годов и были предопределены глубинным поворотом в политической стратегии правящего класса страны.

Идеология этих преобразований вызревала уже на рубеже 70-х - 80-х годов XX века. Первоначальным ориентиром глубинного поворота в идейно-политической стратегии правящих кругов Японии считается приход к власти в начале 80-х гг. премьер-министра Я.Накасонэ, который считается наиболее видным представителем идеи неоконсерватизма в стране, предпринявшим первые, хотя и весьма ограниченные практические шаги в деле административных преобразований в Японии.

Под его руководством новая система государственного управления выстраивалась в соответствии с получившими распространение на мировой арене и в Японии идеологией и политикой неоконсерватизма (рейганомика, тэтчеризм, ширакизм). Сущность рассматриваемых преобразований в наиболее общей трактовке представляет собой отход от принципов кейнсианства, идеологии «государства благоденствия» (фукуси-кокка, welfare state), отдававшей приоритет социальным ориентирам (перед экономическим прагматизмом), от практики широкого и постоянного государственного вмешательства в экономику, и поворот к максимальному использованию принципов свободного рынка, стихии частного предпринимательства в сочетании с сохранением и повышением эффективности общественно-политического управления. При этом, политическое мировоззрение неоконсерватизма в Японии отмечено парадоксальностью: он стремится более радикальными методами поднять эффективность современной экономики, для чего, с одной стороны, - синтезирует накопленный опыт административного бюрократического управления страной, а с другой - обобщает методы использования механизмов либерального и рыночного регулирования. Причём, решая социальные вопросы японский неоконсерватизм применяет «интенсивные технологии» управления - передоверяет ответственность обществу, полагая, что японский капитал и гражданское общество достаточно зрелы, чтобы принять на себя бремя ответственности и самостоятельно побеждать в конкуренции как на национальном, так и международном уровне. В сфере государственного управления при этом увеличиваются полномочия и ресурсы власти, формируется в целом более авторитарная структура, которая должна обеспечить более высокую степень эффективности управления и мобильности власти и общества.

Временем массивных практических шагов по осуществлению реформ стали 90-е годы,

что особенно проявилось на рубеже двух веков. «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 сегодня наша работа - построить систему, соответствующую XXI-му веку!», -заявил в ноябре 1996 г. тогдашний премьер-министр Р.Хасимото.

1 Цит. по: Look Japan. Jan.2001. - [Www.lookjapan.com/Lbcoverstory/01JanCS.htm](http://www.lookjapan.com/Lbcoverstory/01JanCS.htm)

Как следствие, в последнее десятилетие в Японии изучаются, обсуждаются на различных - официальных и неофициальных - уровнях, а главное осуществляются масштабные преобразования политической системы, в том числе - конституционная реформа, вопросы реформы парламента, партийной системы, выборов, органов местного самоуправления, судебной власти. Важнейшей частью этого процесса стали уже реально осуществлённые преобразования исполнительной ветви власти, государственно-административного управления (далее - ГАУ).

Предпринятые в Японии в сфере исполнительной власти и ГАУ преобразования имеют в целом право-радикальный характер, они создают качественно новое состояние власти, означающее постепенную трансформацию системы «парламентского кабинета» и «парламентского премьер-министра», сформированной в первые послевоенные годы, в более авторитарный, чем прежний тип исполнительной власти.

Отдалённые истоки нынешних административных преобразований, как отмечалось выше, можно искать уже в начале 80-х годов, когда ограниченную реформу осуществил кабинет Я.Накасонэ. В 1993 г. определённые заявления и шаги с целью проведения более широкой реформы по дерегулированию управления экономикой и обществом предпринял М.Хосокава; тогда же был принят один из важнейших законов - «Закон об административных процедурах». Но по настоящему массивные, «широким фронтом» преобразования начались при кабинете Р.Хасимото (1996-1998 гг.), их продолжили кабинеты К.Обути (1998-2000 гг.), И.Мори (2000 - 2001 гг.), Дз.Коидзуми (с апреля 2001 г.), которые оцениваются исследователями как самостоятельное целое - «административная реформа» («гёсэй кайкаку»).

Первичной событийной и хронологической вехой административной реформы в Японии может считаться Заключительный доклад от 3 декабря 1997 г. правительственного Совета по административной реформе, который является основным программным политическим документом, освещающим задачи и содержание реформы. Чуть позже в июне 1998 г. был принят Основной закон о реформе центральных министерств и управлений, повторивший и законодательно закрепивший основные положения Заключительного доклада.

Гёсэй кайкаку кайги. Сайсю хококу. (Совет по административной реформе. Заключительный доклад). 3.12.1997. [Www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/index.html](http://www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/index.html) Тьюо 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, С.252-259.

Доклад и Основной закон представили комплексную концепцию преобразований (иногда её называют «видение Хасимото»), определили основные направления административной реформы: - укрепление роли премьер-министра и кабинета как политических лидеров государства; - осуществление реструктуризации центрального аппарата исполнительной власти - министерств и управлений; - внедрение новых форм и методов деятельности администрации; - реформирование кадровой политики государства; - пересмотр распределения прав и обязанностей в отношениях с органами местного самоуправления и т.д.

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

Новая структура правительства Японии вступила в действие 6-го января 2001 г. Часть законов начала функционировать с 1-го апреля 2001 г. Таким образом, важная часть

административной реформы уже осуществлена.

Деятельность кабинетов Дз.Коидзуми относительно административных преобразований, представляет собой продолжение курса предшественников, но она концентрируется на частных аспектах реформы, дорабатывает и детализирует их - это, главным образом, преобразования «публичных корпораций», некоторые шаги в области информатизации управления и др.

Официальные сроки завершения реформы не называются, а появляющиеся в этой связи даты носят скорее характер предположений. Так, преобразование публичных корпораций предполагается завершить к 2005 г., а наиболее отдалённые задачи (напр., преобразование «учреждений» в самостоятельные административные юридические лица) намечено завершить лишь к 2010 г.

Основной идеологической концепцией «административной реформы» в Японии служит тезис о необходимости «усиления влияния политиков над бюрократией». Тезис, с одной стороны, внушает обществу мысль о расширении контроля представительной власти и общества над исполнительной властью и её бюрократической машиной, т.е. об укреплении либерально-демократических принципов общественной и государственной жизни. Но, с другой стороны, поскольку «политиками» в Японии считаются премьер-министр и государственные министры кабинета, то речь на практике идёт о концентрации и централизации властных полномочий на вершине исполнительной власти. Критика неэффективности бюрократического аппарата и методов его деятельности ведётся по существу с консервативных позиций, «справа», или «сверху». При этом в ходе реформ действительно расширяется сфера участия общественности в управлении, внедряются некоторые демократические нормы и принципы, но они тем не менее вводятся в русло решения основной задачи неоконсервативной политики - повышение мобильности власти и эффективности управления как целого. В сущности, замысел преобразований состоит в повышении общего уровня управляемости путём перераспределения прав и ответственности в рамках единого механизма государственно-монополистического регулирования с тем, чтобы нарастить административный ресурс центральных органов исполнительной власти и шире применить «интенсивные технологии» управления -передать часть подчинённых управленческих функций нижестоящим органам, на периферию управления.

Наиболее зримые преобразования воплощены в новой структуре центрального административного аппарата, вступившей в силу с 6-го января 2001 г. и частично - с 1-го апреля того же года.

Основной замысел реформы центрального аппарата заключался в том, чтобы утвердить и расширить право политической инициативы премьер-министра, обеспечить содействие его инициативам со стороны реформированных органов аналитической и организационной поддержки, улучшить координацию (по горизонтали) министерств и управлений, сократить управленческие органы численно и разгрузить руководство от рутинных функций.

Обновлённое законодательство предоставило премьер-министру право быть инициатором политического курса на ключевых направлениях государственной политики, ограничивавшееся в условиях системы «парламентского кабинета», а реорганизованные секретариат и канцелярия кабинета призваны предоставить необходимую информационно-аналитическую и организационную поддержку такого курса.

Количество государственных министров - членов кабинета сокращено до 14, с оговоркой о возможности увеличения в случае особой необходимости до 17.

Путём введения поста «министров по особым поручениям» - органа межотраслевой координации на наиболее политически важных направлениях -улучшается взаимодействие членов кабинета, преодолевается ведомственная разобщённость министров.

Переосмысливается в целом роль канцелярии и министерств: - они призваны теперь сосредоточиться на функциях общего руководства, планировании и координации, а задачи непосредственной организации исполнения становятся приоритетом в деятельности их внешних органов (управлений и административных комитетов), публичных корпораций, местного самоуправления. В руководстве канцелярии и всех министерств усилено представительство политических назначенцев - заместителей министра. Обновлённая канцелярия кабинета превращается в орган стратегического планирования и руководства

вопросами национальной безопасности; - её прежние функции межминистерской координации переданы в специальное министерство общих дел, созданное для усиления повседневной межминистерской координации.

Реорганизованная структура кабинета министров (с 6 января 2001 г.) представлена канцелярией кабинета и 10 министерствами и выглядит следующим образом.

При канцелярии кабинета министров (найкакү-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 национальной обороны (бозй-тё, Defense Agency) с входящим в него Управлением оборонных сооружений (бозй-сисэцу-тё, Defense Facilities administration Agency); Управление по делам кредитно-финансовых учреждений (кинью-тё, Financial Services Agency).

Министерство общих дел (сомусё, 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) ; Управление пожарной охраны (сёбо-тё, Fire and Disaster Management Agency).

С 1-го апреля 2003 г. Управление почтовых дел упразднено, на его основе образована публичная корпорация «Японская почта» (Нихон юсэй кося, Japan Post).

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 иинкай, Public Security Examination Commission), Управление расследований по делам общественной безопасности (коан тёса те, 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 (кокудзэй-тё, National Tax Administration).

Министерство просвещения и науки (момбу-кагаку-сё, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology). Внешний орган - 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 (тёо-родо-иинкай, Central Labor Relations Commission).

Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства (но-рин-суйсан-сё, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). Внешние органы: Продовольственное управление (сёкурё-тё, Food Agency); Управление лесного хозяйства (ринья-тё, Forestry Agency); Управление рыбного хозяйства (суйсан-тё, Fisheries Agency).

Министерство экономики и промышленности (кэйдзай-сангё-сё, Ministry of Economy, Trade and Industry). Внешние органы: Управление природных ресурсов и энергетики (сигэн-энэруги-тё, Agency of Natural Resources and Energy); Управление патентования (токкё-тё, Japan Patent Office); Управление по мелким и средним предприятиям (тёсё-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 (сэньин-тёо-родо-иинкай, 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.

Таким образом, употребляемое в японской литературе для характеристики новой структуры министерств устойчивое сочетание «одна канцелярия и 12 министерств и управлений» обозначает 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 безопасности.

Структуру канцелярии, министерств и их внешних органов подробнее см.: Государственные органы исполнительной власти Японии: Справочник / Анисимцев Н.В., сост., перев. с японского, вступ. ст. - М: МАКС Пресс, 2004. - 292 с.

Центральный аппарат подвергнут численному сокращению: сокращено общее количество секретариатов министра и бюро, образующих их секций. В группе сопутствующих органов министерств и управлений сокращено количество комиссий, в массовом порядке выводятся за рамки центрального аппарата «учреждения и др. органы», они преобразуются в самостоятельные административные юридические лица.

Значительные преобразования происходят и на «периферии» центрального аппарата - в группе «специальных административных субъектов», или публичных корпораций. Существующие публичные корпорации типа «Особые юридические лица» (ОЮЛ), подвергавшиеся общественной критике за бюрократизм, сокращаются численно, реорганизуются путём приватизации, ограничения «вольностей» их руководства. Создаётся новая категория публичных корпораций - «Самостоятельные административные юридические лица» (САЮЛ), которые в большей мере строят свою деятельность на принципах рыночной экономики. Именно на реорганизации публичных корпораций концентрируется административно-реформаторская деятельность премьера Дз.Коидзуми.

Япония после Второй мировой войны обладает развитой, компактной, эффективной системой государственной службы и кадровой политикой, а созданная в стране система приёма кадров на государственную службу и их служебного продвижения, прав и обязанностей государственных должностных лиц в целом оправдали себя как средство формирования чиновничьего аппарата на службе высокоразвитого современного демократического государства.

Система государственной службы Японии не остаётся неизменной: в последние десятилетия она также подвергается общественной критике и претерпевает различные преобразования. Основным смысл её эволюции заключается в том, чтобы сделать чиновничий аппарат менее самодовлеющим и более функциональным; на смену бюрократии как весьма влиятельному элементу бывшего господствующего социального класса должен прийти новый социальный тип, востребованным становится более малочисленный, мобильный, дисциплинированный, высококвалифицированный и умелый чиновничий аппарат, способный быть послушным и эффективным проводником политики правящих в стране кругов. Роль бюрократии в «железном треугольнике» - «бюрократия - политики - бизнесмены» как самостоятельного субъекта в политическом процессе должна относительно снизиться.

Численный рост японского чиновничества успешно сдерживался благодаря принятому ещё в 1969 г. Закону о постоянном количестве служащих административных органов. В 80-х - 90-х годах прошлого столетия численность государственных служащих благодаря последовательной политике и применению многообразных мер была сокращена почти в полтора раза: - ныне она составляет чуть более миллиона человек.

Уровень вознаграждения труда чиновников определяется законодательно: - он достаточен для восстановления сил и поддержания достойной жизни, и, что немаловажно - близок к уровню оплаты подобной работы в частном секторе.

В системе набора и продвижения кадров много внимания уделяется вопросам демократизации службы, ликвидации различных аппаратных условностей и «перегородок», и на этой основе - повышению мобильности кадров, эластичности аппарата. С этой целью предпринимаются попытки уменьшить разрыв возможностей продвижения по службе между «карьерными» и «некарьерными» чиновниками, между выпускниками элитных и ординарных

ВУЗов, ограничивается влияние «университетских кланов», между чиновниками управленческих специальностей («генералистами») и чиновниками-«специалистами», между мужчинами и женщинами.

В современных условиях возрастает значение квалификации служащих. Для повышения её уровня в Японии делается многое. Это, прежде всего, тщательно продуманная, строгая система подбора кадров на государственную службу. Далее, это многочисленные и постоянно множющиеся учебные курсы по повышению квалификации. Это также сложная и многоплановая система постоянной ротации кадров внутри подразделений, между бюро и министерствами, центром и регионами, офисом в стране и за границей, между государственными органами и частными фирмами. И наконец, расширяются возможности привлечения на службу в центральный аппарат, а также в периферийные органы управления (публичные корпорации) отставников министерств и управлений, поскольку они обладают ценным управленческим опытом и как следствие востребованы.

В Японии, как и в других высокоразвитых странах, дисциплине государственных должностных лиц придаётся важное значение. Права на профессиональные объединения, коллективные договоры, протестные действия в основном ограничиваются, хотя предусмотрены и узаконены и иные формы защиты служащими своих трудовых прав. Повышению ответственности чиновников призван способствовать и повсеместно внедряемый институт транспарентности управления. В последние десятилетия особо серьёзное значение придаётся пресечению коррупции.

Национальная кадровая палата, являющаяся верховным органом исполнительной власти, ответственным за разработку и проведение научно-обоснованной, объективной, свободной от клановых и ведомственных влияний кадровой политики, и в современных условиях сохраняет и подтверждает свой самостоятельный, независимый от администрации статус (хотя он по-прежнему подвергается атакам со стороны бюрократии).

В реформе органов центрального аппарата достаточно явно просматривается тенденция пересмотра механизма принятия управленческих решений. Несмотря на то, что в Японии активно используются различные процедуры их разработки и утверждения, именно политические решения власти, как правило, в конечном счете принимают форму правовых актов, что подтверждает большую роль административного аппарата в принятии властных правовых решений.

В основе правового процесса в Японии лежат нормы и обычаи традиционных методов принятия решений - «ринги», «нэмаваси», «харагэй». При всех различиях между собой, они предопределяют основную, господствующую направленность послевоенного процесса принятия решения - «снизу - вверх». Но в настоящее время, когда поставлена задача упрочения лидерской роли премьера и кабинета, предпринимаются попытки внедрить практику применения процесса решения по схеме «сверху - вниз». Приметами последней являются право непосредственной инициативы премьера на наиболее важных направлениях политики государства, порядок принятия решений кабинета не единогласно, а большинством голосов, более широкий допуск общественности к принятию решений («публичное комментирование») и т.д.

Правовые инструменты государственно-административного управления (ГАУ) характеризуются значительным разнообразием. К таковым правовым актам относятся различные формы нормоустановительной и регулирующей деятельности исполнительной власти, а также применяемые ею методы и процедуры исполнения задач ГАУ.

В частности, важными правовыми инструментами ГАУ Японии являются административное нормоустановление, административные акты (лицензирование и проч.), административные договоры, планирование, административная опека (так наз. «административное руководство»). Благодаря Закону об административных процедурах от 1993 г. и более поздним нововведениям происходит процесс правового упорядочения и модернизации этих инструментов и их применения. Сокращается практика лицензирования, что означает сужение сферы использования административных актов. Расширение сферы применения административных договоров также ограничивает поле административно-командного управления и расширяет пространство действия частного права. Административное планирование в Японии имеет в основном индикативный характер.

Наконец, упорядочение правил административной опеки (так наз. «административного руководства») повысит ответственность чиновников в отношении с гражданскими субъектами. В совокупности эти и другие преобразования укрепляют принципы правового общества и либерального, транспарентного управления.

Помимо правовых норм другим важнейшим инструментом управления является бюджет, бюджетный процесс - второй по значимости управленческий процесс.

Бюджетный процесс в Японии сложился давно, он хорошо отлажен и стабилен, и нынешние преобразования не повлекли в нём каких-либо больших видимых перемен.

Особенностью бюджетного процесса в Японии является исключительно высокая роль бюджетного бюро министерства финансов в разработке и утверждении его, где в отличие от других стран роль парламента и премьер-министра в нём всегда была относительно невелика.

Однако, в конце XX века исследователи отмечают все нарастающую «политизацию» финансовой политики и бюджетного процесса. Это, в частности, просматривается в растущей готовности японского правительства участвовать в глобальной стратегии США и их союзников и принимать на себя долю финансового бремени в осуществлении этой стратегии. Элементом политизации бюджетного процесса была и остается его зависимость от правящей либерально-демократической партии и связанных с нею лоббистских организаций деловых кругов.

Административная реформа по существу узаконила активное вмешательство политического руководства, премьер-министра в бюджетный процесс. Правда, пока не прояснилось, как будет разделена компетенция премьер-министра и Консультативного совета по экономической и финансовой политике в канцелярии с бюджетным бюро министерства финансов в вопросах формирования бюджета.

В целом, в сфере экономического управления повышается уровень политизации.

Неотъемлемым компонентом управления современным государством и обществом является информация. Деятельность всех министерств и управлений Японии осуществляется под значительным влиянием информационной среды и информационных технологий.

Сердцевиной информации, необходимой для государственного управления, является государственная статистика, а именно, - «статистика обследований» и её виды, именуемые в Японии «установленная статистика», «предоставляемая статистика», «одобренная статистика». Общее число статистических обследований в 2000 г. составило в стране 290. В масштабах государства статистическая служба координируется Министерством общих дел.

Наиболее революционные изменения происходят в сфере «информатизации» процедур управления, перевода их на качественно новую материальную основу, внедрение технологически новых процессов. Идёт постоянный процесс массированного внедрения и применения информационно-коммуникационной техники. С её помощью совершенствуется предоставление административных услуг обществу, повышается эффективность накопления, обработки и передачи данных внутри государственного аппарата. «Приоритетный план «Электронная Япония», принятый правительством в 2001 г., призван вывести ГАУ страны в новый век, стать важным опорным элементом рождающегося сегодня информационного общества.

Эффективность управления обеспечивается в Японии и совершенствующейся системой контроля за деятельностью ГАУ. Решающие функции государственного («системного») внешнего контроля принадлежат политическому руководству страны -парламенту, премьер-министру, кабинету. Контроль со стороны правоохранительных органов - суда и прокуратуры - пока не стал действенным фактором контроля за исполнительной властью, здесь существуют большие управленческие резервы. Но недостаточно активная позиция правоохранительных органов Японии традиционно компенсируется развитой системой «внутреннего», собственно административного контроля.

Помимо Национальной кадровой палаты и Аудиторской палаты, функции административного контроля возложены на министерство общих дел (МОД). Контроль за деятельностью ГАУ вменён МОД как одна из его главных функций. Для успешной реализации контроля приняты новые законы и разработана новая организационная схема оценки эффективности управленческой деятельности. Показательно, что внимание контролирующих инстанций всё более смещается от элементарных требований - вопросов

обеспечения законности и исполнительской дисциплины - к задачам более высокого уровня - обеспечению качества, эффективности и результативности управления. Японская наука вносит свой вклад в разработку критериев оценки эффективности и методов преобразований в сфере управления.

Значительными нововведениями неоконсервативный курс проявил себя в сфере развития гражданского («внесистемного») контроля. Сотрудничество властей с обществом в области нормоустановительной деятельности реализуется в таких формах, как «публичное комментирование» управленческих решений, система экологических оценок, переговоры с протестными движениями, укрепление прав, профсоюзных движений и лоббистских организаций, институт административных порученцев. Большую роль в сфере практической реализации управления должны сыграть правовое упорядочение административных процедур, предоставление административных консультаций гражданам, пока ещё по-настоящему не реализованный институт «омбудсменов», введение законов о транспарентности. Активность гражданского общества будет способствовать повышению эффективности ГАУ Японии в целом.

Достигнутый на сегодня результат преобразований имеет характер сложного целого, он вбирает в себя плоды длительного развития, многоэтапных и многофазных преобразований, рассредоточенных по времени и варьирующихся по социально-политическому характеру. Некоторые результаты преобразований имеют общемодернизационный характер и призваны поднять управление на уровень современной техники и технологий - таковы, к примеру, развитие информационной оснащённости государственного управления, развитие статистической службы страны. Некоторые важные правовые акты отмечены либерально-правовым характером и призваны упорядочить механизмы государственного управления к примеру, принятый в 1993 г. Закон об административных процедурах ориентирован на укрепление правовых принципов управления и ограничение прав бюрократии в отношении с обществом. Но комплекс главных нововведений, «административная реформа» определённо нацелены на повышение мобильности исполнительной власти. Об этом свидетельствует перестройка центрального аппарата управления и попытки изменения механизма принятия решений с целью расширения в сфере управления действия так называемого «принципа «сверху-вниз». Преобразования государственной службы должны сократить численность армии публичных служащих, урезать гарантии, содействовать повышению квалификации, укрепить дисциплину, поднять моральные критерии и пресечь старые «вольности» на службе и т.п. Расширяющееся вовлечение широких масс в исполнение контрольных функций в отношении исполнительной власти в действительности является «технологией двойного назначения»: демократический контроль повысит легитимность власти в глазах общества, эффективность управления, дисциплину аппарата, и тем самым станет заметной поддержкой контрольных функций государства.

В настоящее время можно констатировать, что административная реформа в Японии набрала значительный размах и темпы: задачи преобразований, сформулированные в Заключительном докладе правительственного Совета по административной реформе от 3 декабря 1997 г. и позже подтверждённые в Основном законе о реформе центральных министерств и управлений от июля 1998 г., в сочетании с некоторыми законодательными актами более ранних этапов, в основном реализованы (Хотя о завершении административной реформы в целом говорить пока преждевременно).

В результате реформы создана обновлённая система исполнительной власти и государственно-административного управления, воплотившая в себе основные мировоззренческие и политические принципы идеологии и политики неоконсерватизма. Эта система в сравнении с предшествующей характеризуется более высокой степенью правового радикализма в достижении основной задачи - обеспечить более мобильное и эффективное государственно-административное управление страной в новом веке. Новую систему отличает использование «интенсивных» технологий административного управления, когда второстепенные и исполнительские функции перепоручаются периферийным институтам управления или гражданскому обществу, а также, более высокая степень полномочий вышестоящих и центральных органов исполнительной власти. Хотя система «парламентского премьера» и «парламентского кабинета» в Японии сохраняет свои основные характеристики,

в целом - современная система исполнительной власти и ГАУ представляет сравнительно более авторитарный, мобильный тип исполнительной власти.

Окажется ли проведенная реформа достаточной, чтобы преодолеть кризисные и стагнационные явления в экономической и общественной жизни и дать стимул развитию страны в XXI-М веке, и как обновлённая система исполнительной власти и ГАУ Японии будет взаимодействовать с намечаемыми преобразованиями всей политической системы государства? - пока судить преждевременно.

В Японии и сегодня продолжается процесс нововведений, преобразований в сфере исполнительной власти. ГАУ. Нововведения частично представляют собой детализацию и доработку ранее начатых и осуществлённых мероприятий, отчасти - их корректировку. В какой-то мере они могут служить и индикатором проблематичности, недостаточности мер свершившихся преобразований, их неопределённого результата. Об этом же говорит и сдержанность руководства Японии в оценке результатов реформы, которое не спешит подводить итоги.

С другой стороны, необходимо принимать во внимание, что связь между институтами и нормами административного и политического управления и темпами экономического и социального развития страны имеет не прямой характер, а опосредована многими социальными звеньями и реализация такой взаимосвязи зависит от множества факторов, требует больше времени. Тем не менее, уже сейчас можно отметить, что в Японии снова постепенно восстанавливается экономический рост, и свою роль в этом, следует признать, сыграла и неоконсервативная реформа исполнительной власти и государственно-административного управления.

Кандидат юридических наук Н.В. Анисимцев,