

КОМПАРАТИВИСТИКА

КОЗЫРИН А.Н.

Организационно-правовые основы стратегического государственного управления в Японии⁷¹

Управление в Японии отмечено ярко выраженным национальным своеобразием. Успешное развитие японского общества в послевоенный период стало одной из причин повышенного интереса к японской модели управления, в том числе и государственного. Начали говорить о так называемом «японском стиле управления» или «управлении по-японски» (*нихон-тэки кэйэй*). Национальная специфика предопределила возникновение оригинальных форм и методов государственного управления, отличающихся невысокой степенью формализации, гибкостью и преимущественной ориентацией на людей, а не на организационные структуры. Это, в свою очередь, приводит к аморфности и усложненности организационного механизма, нечеткому правовому статусу управленцев и управляемых. Как считают многие японские исследователи, традиционное в японском стиле управления делает его более близким к искусству, чем к науке.

В настоящей статье будут исследованы организационно-правовые основы того уровня публичной администрации Японии, на котором осуществляется стратегическое государственное управление. Институциональная база этого уровня включает правительство, а также министерства и ведомства.

Правительство. Правовые основы деятельности правительства закреплены в Конституции Японии 1947 года (ст. 65-75)⁷². Правительство как коллегиальный орган, наделенный верховной исполнительной властью, именуется в Японии кабинетом министров. Термином же «правительство» в Японии обычно обозначается организация государственной власти в целом и механизм взаимодействия между тремя ее ветвями – законодательной, исполнительной и судебной.

⁷¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Модели публичной администрации на Востоке: опыт сравнительного исследования» (09-01-0076), поддержанного Научным фондом Государственного университета – Высшей школы экономики.

⁷² Упомянутые и цитируемые в данной статье источники публичного права Японии (конституцию, законы и иные нормативные правовые акты) в их переводе на английский язык можно найти на официальном сайте премьер-министра Японии www.kantei.go.jp, а также на некоторых других сайтах: www.houko.com; www.law.e-gouv.go.jp. В этих же целях можно использовать: *Makoto Ibusuki*. Japanese Law via Internet (<http://www.llrx.com/features/japan.htm>).

Нормативно-правовая база, регулирующая вопросы организации и деятельности правительства Японии сформировалась в первые послевоенные годы. Наряду с соответствующими положениями Конституции ее составляют Закон о кабинете министров (1947 года) и Закон об организации государственного управления (1948 года). Оба эти закона просуществовали без каких-либо серьезных изменений вплоть до 1999 года.

1990-е годы прошли в Японии под знаком крупномасштабных реформ государственного управления и реорганизации системы исполнительной власти.

Вообще, организация и функционирование японской публичной администрации в целом, и кабинета министров в частности, претерпевали значительные изменения не протяжении всей второй половины XX века. В 1980-1990-е годы эти процессы заметно активизировались. Административные реформы происходили в то время во многих западных странах, однако именно в Японии эти процессы превратились, по точному выражению известного юриста-япониста В.Н. Еременко, в «грандиозный по масштабам, сложный по содержанию и исторический по значимости фактор национального реформирования»⁷³.

Сам термин «административная реформа» вошел в японский политический и правовой лексикон еще в 1960-х годах, когда при кабинете министров начали создаваться временные исследовательские комитеты по проблемам государственного управления. В 1983 году мозговыми центрами реформы государственного управления стали временные комитеты по форсированию административной реформы. В 1994 году был учрежден Комитет по административной реформе, а в конце 1996 году по решению главы кабинета был образован Совет по административной реформе, в котором председательствовал сам премьер-министр. В составе правительства был учрежден пост государственного министра по административным реформам. Организационную основу административной реформы в Японии дополнило учреждение в со-

⁷³ *Еременко В.Н.* Административно-финансовая реформа // Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. М., 1998. С.187.

ставе правящей Либерально-демократической партии (ЛДП) штаба по проведению административной реформы.

На основании предложений, окончательно сформулированных в декабре 1997 года Советом по административной реформе, японский парламент в июне 1998 года принял Основной закон об административной реформе центрального правительства. В целях проведения такой реформы устанавливался трехлетний переходный период. Уже в июле 1999 года парламент принял пакет законодательных актов, известных в Японии как «законы о реформе центрального правительства». В него вошли 17 законодательных актов, среди которых – Закон о внесении изменений в Закон «О кабинете министров», Закон об учреждении канцелярии кабинета министров, более десяти законов об учреждении новых министерств и т.д. Наконец, в декабре 1999 года парламент принял свыше тысячи законов, регулирующих отдельные вопросы реализации административной реформы центрального правительства – изменение названий министерств и ведомств, их статуса и т.д. (в Японии подобные вопросы регулируются на законодательном уровне).

Основными направлениями административной реформы, нашедшими воплощение в пакете законов о реформировании центрального правительства, являются:

усиление личной роли премьер министра и его аппарата вплоть до возложения на аппарат премьер-министра функций своеобразного командного пункта в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

сокращение числа министерств и ведомств;

освобождение министерств и ведомств от ряда функций, связанных с непосредственной реализацией правительственной политики (выдача различного рода разрешений и лицензий, «реального хозяйствования» и т.д.) и передача этих функций так называемым самостоятельным административным юридическим лицам, аналогам британских *agencies*. Создание таких органов преследует цель разделения функций планирования государственной политики и ее реализации;

повышение степени «прозрачности» и «открытости» административного процесса;

перераспределения властных полномочий между центральным правительством и органами местного самоуправления⁷⁴.

Среди законов, которыми регулируется исполнительная власть и деятельность японского правительства, выделяют группу так называемых *основных законов*, которые определяют общие направления правовой политики и правовые принципы в соответствующей сфере (например, законы о кабинете министров, об организации государственного управления, об административной реформе центрального правительства).

Остальные законы считаются *обычными*. Так, к разряду обычных законов относятся, например, законы о статусе министерств и ведомств (так называемые законы об учреждении – *сэттихо*) в которых устанавливаются структура, штаты, основные задачи центральных органов публичной администрации, механизмы межведомственной координации⁷⁵, а также многочисленные законы об отраслевом регулировании. Последние подразделяются на постоянные и временные (так называемые законы о временных мерах). Временными законами называются в том случае, если они не содержат нормативов постоянной регламентации.

Статус обычных законов имеют практически все законодательные акты, принятые в развитие и во исполнение Основного закона об административной реформе центрального правительства.

Законы об учреждении правительственных органов (*сэттихо*) представляют собой существенную особенность японской правительственной системы. Как известно, в Великобритании и Франции правом формировать правительственную структуру наделяется глава правительства. В США для этого необходимо распоряжение правительства, одобренное законодателями. Японскую практику регулирования сферы компетенции отдельных правительственных органов на законодательном уровне следует рассматривать как важную юридическую гарантию отхода от положения, господствовавшего в довоенный период, в соответствии с которым административные органы рассматривались исключительно как инструменты реализации воли императора.

Правительство в системе исполнительной власти. Кабинет министров выполняет преимущественно политические функции, изучение которых относится к предмету конституционного права. Наряду с этим, кабинетом осуществляется и административная деятельность, для координации которой создан секретариат кабинета.

⁷⁴ Об административной реформе Японии, ее целях и задачах, основных этапах см. также: *Анисимцев Н.В.* Эволюция системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х – 2000-х гг. Автореферат диссертации на соиск-е учен. степени к.и.н. М., 2004; *Сенаторов А.И.* Очерки административной реформы в Японии. М.: Институт Дальнего Востока, 2004; *Стрельцов Д.В.* Система государственного управления Японии в послевоенный период (1945-2001 гг.). Исторические и политологические аспекты. Автореферат диссертации на соиск-е учен. степени д.и.н. М., 2002.

⁷⁵ Таким образом, существенной особенностью японской модели правового регулирования исполнительной власти является то обстоятельство, что все вопросы, связанные с организацией и деятельностью правительственных органов в Японии, регулируются с помощью так называемых законов об учреждении, которые принимаются в отношении каждого министерства и ведомства. Исключения составляют, пожалуй, только Комиссия по справедливым сделкам, создаваемая и действующая в соответствии с Антимонопольным законом, а также Комиссия по общественной безопасности, статус которой предусмотрен Законом о полиции.

Кабинет министров руководит деятельностью централизованной администрации Японии, в состав которой в соответствии с Законом об организации государственного управления входят: канцелярия (*фу*), министерства (*сё*), комитеты (*инкай*) и управления (*тё*). Комитеты и управления могут создаваться при канцелярии и министерствах.

Следует отметить, что понятие правительства и его место в системе исполнительной власти претерпели в Японии существенные изменения после второй мировой войны. Довоенная система организации правительства исходила из того, что члены кабинета не находились в отношении прямого подчинения премьер-министру и при принятии решений пользовались значительной самостоятельностью. Министры в довоенном правительстве не нуждались в согласовании своих решений на правительственном уровне. Премьер-министр выступал «первым среди равных», лишь символизируя единство правительства. На деле он выступал своего рода «администратором» правительства, не выполняя при этом функций политического лидера и не являясь центром принятия управленческих решений.

Демонтаж довоенной правительственной системы и создание с принятием Конституции 1947 года нового формата исполнительной власти привели к формированию в Японии парламентско-кабинетного правления. Исследованию особенностей этой формы правления посвятили свои научные труды многие известные японские конституционалисты (Миядзава Тосиеси, Сато Исао и др.), политологи и административисты (Катоака Хиромицу, Ёсидо Синтаро, Мурамацу Митио и др.). Так, например, Акио Ватанабэ отмечает, что хотя Конституция Японии 1947 года была «основана на явных рекомендациях США, она закрепила политическую систему парламентско-кабинетного, а не президентского типа, принятого в Америке. Эта парламентско-кабинетная система продолжает традиции, существовавшие до войны; аргументы в пользу прямых выборов населением главы правительства не получили в Японии особой поддержки. «Основу этой системы управления составляет кабинет министров, – пишет Акио Ватанабэ, – Члены кабинета (или, по крайней мере, их большинство), с одной стороны, должны быть депутатами парламента, с другой – они возглавляют различные правительственные структуры и должны руководить работой чиновников. Иными словами, кабинет сочетает политику с администрированием»⁷⁶.

Парламентско-кабинетная система правления предполагает, что и сам премьер-министр, и более половины членов кабинета должны выбирать-

ся из числа депутатов парламента. На практике же депутатами парламента является не половина, а подавляющее большинство членов правительства. Парламентско-кабинетная система правления позволяет членам правительства принадлежать сразу к двум ветвям власти – законодательной и исполнительной.

Другой важной характеристикой современной формы правления в Японии является коллективная ответственность правительства перед парламентом (ст. 66 Конституции). Данная норма преследовала цель поставить исполнительную власть под демократический контроль, который осуществляется депутатами парламента, которые представляют своих избирателей.

В статье 65 Конституции Японии закреплено, что кабинет министров наделяется всей полнотой исполнительной власти. Включение этой нормы в действующую японскую конституцию означало придание правительству статуса коллегиального органа и окончательный отказ от существовавшего в довоенный период положения, когда министерства и ведомства выступали фактически самостоятельными субъектами принятия правительственных решений в сфере своей компетенции.

Формирование и состав кабинета. Кабинет министров (*найкакү*) – высший орган исполнительной власти в Японии – состоит из премьер-министра (*найкакү-соридайдзин*), возглавляющего кабинет, и государственных министров (*кокомү-дайдзин*).

Премьер-министр выдвигается резолюцией парламента из числа членов парламента; при этом такое выдвижение, как правило, предшествует всем иным делам парламента. Когда палата представителей и палата советников приняли различные резолюции о выдвижении и когда на объединенном заседании обеих палат соглашение по кандидатуре премьер-министра не было достигнуто, а также когда палата советников не приняла своего решения в течение 10 дней после выдвижения премьер-министра палатой представителей (за исключением времени перерыва в работе парламента), то решением парламента становится решение его нижней палаты – палаты представителей. Соответствующая норма содержится в Конституции Японии (ст. 67). Формально же премьер назначается на должность императором по представлению парламента (ст. 6 Конституции).

Если должность премьер-министра становится вакантной, кабинет в полном составе уходит в отставку.

Государственные министры, как уже отмечалось, должны назначаться в своем большинстве из числа депутатов парламента и быть, как и премьер-министр, гражданскими лицами. Под *гражданскими лицами* понимаются лица, не состоящие на военной службе, не бывшие в прошлом профессиональными военными и не являющиеся но-

⁷⁶ Акио Ватанабэ. Правительство и политика в современной Японии (на рус. яз). Токио, 1993. С.10.

сителями милитаристской идеологии. Назначение государственных министров производится премьер-министром. Что касается императора, то он лишь подтверждает эти назначения, издавая соответствующие указы.

Конституция (ст. 68) наделяет премьер-министра правом по своему усмотрению отстранять государственных министров от должности. На практике японские премьер-министры довольно часто используют это полномочие, предусмотренное конституцией.

В результате административной реформы центрального правительства в Закон о кабинете министров внесены изменения, сократившие число государственных министров до 14 (ранее в состав кабинета могло входить до 22 министров). При этом в случае особой необходимости число министров может быть увеличено до 17, прежде всего за счет так называемых специальных членов кабинета «без портфеля», выполняющих особые поручения премьер-министра. Институт министров по особым поручениям позволяет премьер-министру при необходимости назначать их ответственными за осуществление и координацию совместных мероприятий различных административных органов по отдельным актуальным направлениям деятельности кабинета.

Государственные министры назначаются на должности руководителей органов центральной публичной администрации – министра, руководителя канцелярии кабинета (*фу*), управления (*тё*) и комиссии (*инкай*).

В состав кабинета Юкио Хатаямы (по состоянию на 2010) входят премьер-министр, десять членов правительства в ранге министров, руководитель секретариата кабинета и пять членов кабинета в ранге государственных министров. При этом один и тот же член правительства может совмещать должность министра и государственного министра (например, Наото Канн, вице-премьер кабинета Юкио Хатаямы, является министром финансов и одновременно наделен полномочиями государственного министра по экономике и фискальной политике) либо совмещать несколько должностей государственного министра (так, Йоши-то Сенгоку в кабинете Юкио Хатаямы назначен: 1) государственным министром, отвечающим за новую концепцию публичной службы; 2) государственным министром по реформе гражданской службы; 3) государственным министром по делам национальной полиции)⁷⁷.

Компетенция кабинета. Кабинет министров обладает всей полнотой исполнительной и административной власти в стране, он оказывает влияние на законодательный процесс и играет определяющую роль в формировании судебной власти в Японии.

⁷⁷ http://www.kantei.go.jp/foreign/hatoyama/meibo/daijin/sengoku_e.html

Конституция (ст.73), определяя компетенцию кабинета министров, относит к его ведению:

- осуществление государственных дел и исполнение принятых парламентом законов;
- руководство внешней политикой и заключение международных договоров;
- организация и руководство государственной службой;
- составление проекта бюджета и представление его в парламент на утверждение;
- издание правительственных указов;
- принятие решений о всеобщих и частичных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах.

Кроме полномочий, закрепленных в ст.73 Конституции, к компетенции кабинета относятся также: предоставление императору советов по всем его действиям, относящимся к государственным делам (ст.3); назначение судей Верховного суда (кроме главного судьи), а также судей всех нижестоящих судов (ст. 79, 80); принятие решений о созыве чрезвычайных сессий парламента (ст.53, 54). Кабинет несет ответственность за расходование резервного фонда для покрытия бюджетного дефицита с последующим одобрением этих расходов парламентом (ст. 87).

Полномочия кабинета не ограничиваются только теми, которые закреплены в Конституции. Они могут определяться также в Законе о кабинете министров и в ряде иных законов, регулирующих конкретные вопросы государственного управления. Так, в соответствии с положениями Закона о кабинете министров высший орган исполнительной власти утверждает политический курс в вопросах контроля и надзора за всеми административными органами в стране, который впоследствии претворяется в жизнь премьер-министром (ст. 6); рассматривает информацию премьер-министра в случае разногласий между отдельными министрами и министерствами относительно их компетенции и дает соответствующие консультации, исполняя тем самым арбитражные функции на межминистерском уровне (ст. 7); принимает решения в случаях, когда премьер-министр приостановил исполнение распоряжений любого административного органа (ст. 8).

Административная реформа центрального правительства затронула и вопрос компетенции кабинета министров. Одним из ее магистральных направлений стало всестороннее усиление кабинета министров, призванное превратить его в ключевой орган планирования, разработки и координации важнейших направлений государственной политики. Идеологи административной реформы нацелены на превращение кабинета министров из органа, «штампующего» решения, подготовленные бюрократией, в орган, способный претворять в жизнь политическую составляющую государственного управления, оперативно принимать решения

на высшем уровне и своевременно реагировать на изменения ситуации как внутри страны, так и за ее пределами.

Пожалуй, одной из наиболее важных новелл законодательства о кабинете министров стало наделение кабинета правом осуществлять кадровые назначения в составе министерств и ведомств на уровне начальника департамента и выше. Если ранее кабинет лишь формально одобрял проекты решений о соответствующих кадровых назначениях, то теперь он рассматривает по существу каждое кадровое решение.

Реализуя закрепленные за ним полномочия, кабинет министров издает правительственные указы. Наиболее важные правительственные указы именуются «*шэйрэй*», остальные – «*мэйрэй*». Все правительственные указы, согласно ст. 74 Конституции, подписываются компетентными государственными министрами и контракссигнуются премьер-министром.

Помимо правовых актов, принимаемых в процессе реализации собственных полномочий кабинета, он может принимать нормативные правовые акты в порядке делегированного законодательства. Парламент по смыслу ст. 73 Конституции может передать осуществление части своих нормотворческих полномочий кабинету министров.

Предметы делегированного законодательства могут быть самыми разными. Так, например, в Законе о контроле за загрязнением воды правительство наделяется правом устанавливая своими указами стандарты чистоты воды. Делегирование парламентом своих нормотворческих полномочий кабинету министров должно, как правило, конкретизироваться указанием срока, на который передаются соответствующие полномочия.

В зависимости от своего содержания акты делегированного законодательства либо вступают в силу после их издания кабинетом министров и на ближайшей сессии парламента утверждаются резолюцией обеих палат, либо вступают в силу только после утверждения парламентом, либо вообще не подлежат утверждению и представляются депутатам для информации, как правило – списком.

При этом те нормативные акты, которые не подлежат последующему парламентскому утверждению, по общему правилу должны издаваться только на основании законов, ранее принятых парламентом. Однако в своей практической деятельности кабинет не всегда придерживается этого ограничения и в ряде случаев идет на принятие нормативных актов до принятия парламентом уполномочивающего закона.

Проблемы, связанные с изданием «законополагающих» указов в порядке делегированного законодательства, вызывают многочисленные дискуссии среди японских юристов – ученых и практиков. Они связаны прежде всего с особенностями

ми трактования принципа подчинения закону (*хо-ни ёру гёсэй*) в современной административной практике Японии. В каждом конкретном споре окончательное решение принимает судебная инстанция⁷⁸.

Верховный суд в порядке конституционного контроля может признать акты, принимаемые кабинетом в порядке делегированного законодательства, противоречащими Конституции Японии.

Премьер-министр. Как уже отмечалось, глава кабинета – премьер-министр – назначается указом императора по представлению парламента. По сложившемуся конституционному обычаю главой кабинета становится лидер партии парламентаского большинства. Он, как и любой член кабинета, должен быть гражданским лицом.

Премьер-министр руководит работой кабинета. В случае, когда глава кабинета временно не может осуществлять свои полномочия, они могут быть возложены на одного из министров кабинета при условии, что он был заранее уполномочен на это самим премьер-министром.

Премьер-министр может возложить на себя обязанности любого из министров либо поручает их исполнение другому министру, когда кто-либо из министров покинул свой пост.

Характеризуя политико-правовой статус премьер-министра, японские исследователи обычно отмечают, что, с одной стороны, он руководит работой кабинета министров и является главным министром, а с другой стороны, он непосредственно руководит работой канцелярии кабинета.

Конституционно-правовой статус премьер-министра включает полномочия: назначать на должность государственных министров и отправлять их в отставку (ст. 68); руководить заседаниями кабинета (ст. 66); присутствовать и выступать на заседаниях парламента (ст. 63); представлять законопроекты парламента (ст. 72); делать доклады парламента о государственных делах целом и о внешней политике (ст. 72); давать согласие на привлечение государственных министров к судебной ответственности (ст. 75).

В Законе о кабинете министров за премьером закрепляются полномочия: предлагать на рассмотрение кабинета принципиальные направления политики в важнейших сферах государственной деятельности (ст. 4); выполнять арбитражные функции в случае неясности или неопределенности в разграничении полномочий между отдельными министерствами (ст. 7); приостанавливать на время (до рассмотрения кабинетом) деятельность и распоряжения всех прочих органов исполнительной власти (ст. 8); назначать временно исполняющего обязанности премьер-министра (ст. 9); на-

⁷⁸ Сигэюки Суто. Принцип «верховенства закона» в Японии: современные проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1996. №6. С.55-60.

значать временно исполняющих обязанности государственных министров (ст. 10).

Полномочия премьер-министра могут закрепляться и в иных законодательных актах. Так, в соответствии со ст. 27 Закона об административных процедурах премьер-министр наделяется правом возражать против приостановления исполнения административных мер. Право премьер-министра объявлять чрезвычайное положение закреплено в Законе о полиции (ст. 71,72), а право объявлять чрезвычайное положение в связи со стихийными бедствиями – в Законе о стихийных бедствиях (ст. 105). Полномочиями по осуществлению высшего контроля и надзора за силами самообороны Японии премьер-министр наделен согласно ст. 7 Закона о силах самообороны.

Несмотря на значительные полномочия премьер-министра, закрепленные за ним на конституционном и законодательном уровне, его фигура в механизме принятия политических решений на протяжении ряда лет оставалась крайне слабой, о чем много и подробно писали японские юристы и политологи. «Слабость» премьер-министра проявлялась прежде всего в его отношениях с другими членами кабинета. Так, статья 2 Закона о кабинете министров в ее прежней, «дореформенной» редакции лишала премьер-министра возможности выступать с программными предложениями по проведению определенного курса в важнейших сферах государственного управления до тех пор, пока эти предложения не будут согласованы с руководителями соответствующих министерств и ведомств и не получат их полной поддержки (принцип *коллективной ответственности* кабинета перед парламентом). Не может премьер-министр, действуя через «голову» соответствующего министра, давать непосредственные указания министерствам и ведомствам, поскольку в этом случае нарушался бы другой принцип, закрепленный в Законе о кабинете министров (ст.7), – принцип *разделения обязанностей*.

Необходимость согласовывать свои решения с руководителями соответствующих министерств и ведомств существенно сужала возможности осуществления премьер-министром собственной политической воли, что в конечном счете приводило к значительному снижению эффективности его деятельности в целом ряде случаев – при наступлении чрезвычайных ситуаций, проведении крупномасштабных реформ и преобразований и т.д.

Вот почему одним из основных направлений административной реформы на рубеже XX–XXI вв. стало то, что в официальных японских документах именуется «усилением политического руководства». Усиление политического руководства работниками и проводниками административной

реформы противопоставляется усилению бюрократической системы принятия решений⁷⁹.

Усилить политическое руководство предполагается, прежде всего, за счет повышения личной роли премьер-министра в подготовке и принятии важнейших решений и расширения стратегических и координирующих функций кабинета министров. Под сильным политическим руководством понимается создание в первую очередь юридических и организационных предпосылок, необходимых для того, чтобы премьер-министр стал реальным лидером страны, независимым от бюрократии и не связанным узко ведомственными интересами. Конечная цель административной реформы в том, что касается изменения статуса премьер-министра, состоит в создании правовых предпосылок для того, чтобы глава кабинета мог самостоятельно инициировать принятие важнейшие политические решения с общенациональных позиций. Поправки, внесенные в Закон о кабинете министров, позволяют утверждать, что теперь премьер-министр Японии – это не только председатель, ведущий заседания кабинета; теперь за ним закреплено право самостоятельно предлагать курс по важнейшим политическим делам. Сегодня премьер-министр способен осуществлять самостоятельную политику при формировании основ внешней политики и безопасности государства, «принципиального курса» в вопросах финансовой политики, общего управления экономикой, формирования государственного бюджета, определения структуры и кадрового состава административных органов.

Для этого предусматривается наделение премьер-министра правом выдвигать свои проекты решений кабинета министров и законопроектов непосредственно на заседании кабинета, минуя стадию утверждения административных заместителей министров. Таким образом, важнейшие политические инициативы главы кабинета перестали проходить обязательное для подобных решений внутриправительственное согласование. Это в значительной степени «высвобождает ему руки». Кроме того, повышается эффективность управления в случае наступления чрезвычайных обстоятельств.

Организационно-технической гарантией самостоятельности премьер-министра в системе государственного управления Японии является деятельность секретариата кабинета – органа, непосредственно помогающего премьер-министру в его делах. Именно на этот орган возложены планирование и разработка предложений по «принципиальному курсу», выдвигаемых от имени главы кабинета.

⁷⁹ Подробнее см.: Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М., 2002. С.238-244.

Расширены кадровые полномочия премьер-министра. С трех до пяти сотрудников был увеличен штат личных советников (помощников) премьер-министра. Кроме того, премьер-министру было предоставлено право оперативно привлекать для работы в органы секретариата и канцелярии кабинета дополнительное количество сотрудников в зависимости от характера и срочности готовящегося правительственного документа. При этом на работу в аппарат кабинета министров премьер-министр может пригласить как государственных служащих, так и лиц, работающих в негосударственной сфере (ученых, предпринимателей и т.д.). (Ранее же использовалась исключительно практика командирования в аппарат кабинета чиновников из различных министерств). В результате такого изменения кадровых полномочий премьер-министра разработчики административной реформы центрального правительства ожидают минимизировать зависимость принимаемых кабинетом министров решений от пресловутого ведомственно-бюрократического фактора, предоставить премьер-министру собственные экспертно-аналитические ресурсы.

Таким образом, обновленное законодательство содействует расширению политической инициативы премьер-министра, предоставляет ему организационно-правовые возможности для реального формирования политического курса на важнейших направлениях государственной политики современной Японии.

Формы деятельности правительства и особенности процедуры принятия правительственных решений. Основной процедурной формой реализации кабинетом закрепленных за ним полномочий являются заседания кабинета министров (*какуги*), которые по сложившейся традиции проводятся еженедельно по вторникам и пятницам. Обычное место проведения заседаний кабинета министров – комната совещаний в резиденции премьер-министра или комната совещаний кабинета министров в зале заседаний парламента⁸⁰.

Допускается проведение чрезвычайных заседаний кабинета. В отдельных случаях правительственные решения могут получить утверждение кабинета опросным путем.

Заседания японского кабинета министров – пример «закрытого» стиля государственного управления: они ведутся при закрытых дверях и не стенографируются.

На заседании председательствует премьер-министр. В его отсутствие обязанности председательствующего может исполнять государственный министр, на которого соответствующие полномочия возложены самим премьер-министром. Специальная процедура ведения заседаний кабинета

отсутствует; заседания проходят в обычном порядке.

Порядок формирования повестки дня заседаний кабинета во многом отражает специфику функционирования высшего органа исполнительной власти в Японии. До административной реформы центрального правительства инициатива формирования повестки дня фактически исходила от министров. Старая редакция ст. 4 Закона о кабинете министров устанавливала, что каждый министр, независимо от существа вопроса, может представить его премьер-министру и требовать его включения в повестку дня заседания кабинета. Таким образом, закон, устанавливая право министров формировать повестку дня, не оговаривался о существовании такого права у премьер-министра. Формально органом, формирующим повестку дня заседания кабинета, является секретариат кабинета. Однако сформировавшаяся в течение ряда десятилетий практика привела к тому, что определяющую роль в формировании повестки дня играло совещание административных заместителей министров⁸¹ – административный институт, имеющий обычную природу и не урегулированный ни одним нормативным правовым актом. Работой совещания административных заместителей министров руководит административный заместитель генерального секретаря кабинета. Совещание собирается, как правило, накануне заседания кабинета для того, чтобы получить окончательное согласие всех министерств и ведомств по его повестке. Если хотя бы одно министерство или ведомство выражало недовольство по поводу включения в повестку дня вопроса, относящегося к его компетенции, такой вопрос тотчас же снимался с повестки дня и отправлялся на дальнейшее согласование между всеми заинтересованными министерствами и ведомствами. Такой порядок отражал существовавшую на протяжении последних десятилетий тенденцию доминирования министерств над кабинетом и премьер-министром. Говорили даже о том, что через сложившийся порядок бюрократический корпус фактически реализовывал право вето в отношении важнейших вопросов правительственной политики.

Административная реформа центрального правительства внесла существенные изменения в порядок формирования повестки дня заседания кабинета. Уже упоминавшаяся статья 4 Закона о кабинете министров была дополнена нормой, в соответствии с которой «премьер-министр может предлагать принципиальный курс по важным вопросам политики кабинета, а также ставить другие вопросы». Таким образом, вопросы, иницируе-

⁸⁰ Анисимцев Н. Центральный аппарат административно-государственного управления современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 2003. № 5. С. 29.

⁸¹ Административный заместитель министра – это карьерный государственный служащий, который в отличие от министра-политика при смене руководства министерства, как правило, остается на своем посту и, независимо от смены политического руководства, организует повседневную работу министерства.

мые премьер-министром по важнейшим направлениям государственной политики, теперь могут включаться в повестку дня без прохождения предварительного внутриправительственного согласования. Включение же всех остальных вопросов в повестку дня заседания кабинета по-прежнему предполагает их обсуждение и утверждение на совете административных заместителей министров.

Результаты обсуждения вопросов, стоящих в повестке дня заседания кабинета министров, принимают одну из следующих форм:

1) «принятие решения» (*какуги-кэттэй*), то есть формирования единой позиции кабинета как коллегиального органа исполнительной власти по конкретному вопросу государственного значения. В свою очередь принимаемое решение может быть облечено в форму «одобрения» (*сёнин*) или «совета» (*дзёгон*);

2) «понимание заседанием» (*какуги-рёкай*) – решение по вопросу, относящемуся к компетенции отдельного министерства, но в силу особой значимости данного вопроса, выносимого по инициативе соответствующего государственного министра на обсуждения кабинета, чтобы заручиться поддержкой коллегиального органа исполнительной власти;

3) «доклад заседанию» (*какуги-хокуку*) – представление кабинету результатов экспертно-аналитической и исследовательской деятельности различных комиссий и иных структурных подразделений правительства⁸².

Четко определенного регламента принятия решений в ходе заседания кабинета министров не существует. Предполагается, что решения кабинета принимаются лишь после того, как с ним согласятся все участвующие в заседании министры. Если же премьер-министр считает необходимым принять решение, несмотря на возражение отдельных членов кабинета, он может предложить несогласным министрам уйти в отставку.

Вообще, сформировавшийся в Японии механизм принятия правительственных решений является уникальным и имеет несомненную национальную и культурно-историческую окраску. Если западное общество стремится урегулировать конфликты, разрешению всевозможных коллизий, то японское общество гармонии старается их избежать. На формирование японского стиля государственного управления одновременно оказали влияние синтоизм, буддизм и конфуцианство. С синтоизмом связано становление японской государственности, основанной на культе императорской власти и эмоциональном единстве нации. С помощью отдельных положений буддизма происходило обоснование иерархичности общественного строя.

Наконец, конфуцианство послужило фундаментом социальной этики государственного управления в Японии. Сформировавшееся под влиянием этих религиозных течений японское правосознание и японский стиль управления характеризуются особым духом гармонии, именуемый в японском языке принципом «*ва*». В этом понятии соединяются присущие японской культуре представления об иерархии и гармонии. Принцип «*ва*» требует уклоняться от критики при принятии управленческих решений (критика допускается только в завуалированной форме, чтобы критикуемый «не потерял своего достоинства») и предполагает мирное, любовное разрешение всех управленческих споров (то, что Р. Давид назвал «антиюридической направленностью мышления» японцев⁸³).

Традиционные предписания, нормы морали и этики до сих пор продолжают оказывать существенное влияние на механизм принятия правительственных решений в Японии, наполняя его национальным своеобразием.

Аппарат правительства. В японской практике государственного управления особую роль играет аппарат кабинета, в который в соответствии с японской официальной терминологией включаются «подразделения непосредственной помощи кабинету».

Важнейшим среди них является секретариат кабинета (*найкакү-камбо*), претерпевший существенные изменения в результате административной реформы центрального правительства. Сферу деятельности секретариата кабинета оставляют организация заседаний кабинета министров, подготовка рассматриваемых на заседании вопросов и их увязка, сбор, хранение и изучение информации по важнейшим проблемам правительственной политики и некоторые другие вопросы, как правило, организационно-технического характера.

На секретариат кабинета возлагаются планирование и разработка предложений о «принципиальном курсе по важным политическим делам» (внешняя политика, безопасность, общее руководство экономикой, финансовая политика, решения по структуре и кадровому составу административных органов и т.д.), которые вносятся на заседание кабинета в соответствии с Законом о кабинете министров. Кроме того, секретариату поручаются планирование и подготовка законодательных предложений, формируемых на уровне министерств и ведомств.

Секретариат обеспечивает координацию и согласованность деятельности административных подразделений правительства.

Во главе секретариата кабинета стоит генеральный секретарь, имеющий ранг государственного министра – члена кабинета министров и яв-

⁸² Государственные органы исполнительной власти Японии: Справочник. М., 2004. С.15, 16.

⁸³ Давид Р. Основные правовые системы современности (пер. с франц.). М., 1984. С. 460.

ляющийся главным политическим советником премьер-министра. Как правило, на этот пост премьер-министр назначает влиятельного политика из «своей» партийной фракции в парламенте. Генеральный секретарь имеет своих заместителей.

По представлению премьер-министра назначается инспектор по антикризисному управлению, осуществляющий на основании специального приказа функции управления в условиях чрезвычайного положения (за исключения сферы национальной обороны). В состав секретариата входят до пяти советников-помощников премьер-министра, подчиняющиеся премьер-министру напрямую, минуя генерального секретаря. В их обязанности входит подготовка рекомендаций лично для премьер-министра.

Кроме того, в штат секретариата входят: советник кабинета по связям с общественностью; советник кабинета по информации, при котором создан офис по анализу информации; советники-координаторы, отвечающие за согласованность действий всех административных структур (до 7), советники-организаторы, занимающиеся подготовкой повестки дня и рассматриваемых в ходе заседания кабинета вопросов (до 39), а также личные секретари премьер-министра и государственных министров (их численность устанавливается правительственным указом).

В составе секретариата имеются также делопроизводитель, управляющий делами личной резиденции премьер-министра, советник кабинета по общим вопросам и его офис.

Закон о кабинете министров допускает создание, помимо секретариата, и других органов, необходимых для обеспечения деятельности кабинета министров. Статус таких органов закрепляется обычно на законодательном уровне.

Наряду с секретариатом непосредственно при кабинете министров действуют Совет обеспечения безопасности, Правовое бюро, а также Национальная кадровая палата.

Совет обеспечения безопасности готовит рекомендации по вопросам национальной обороны и чрезвычайных ситуаций. В его состав входят премьер-министр, генеральный секретарь кабинета, министры иностранных дел и финансов, министр обороны и руководитель Национальной комиссии общественной безопасности.

Правовое бюро кабинета осуществляет подготовку и правовую экспертизу законопроектов, проектов международных договоров, правительственных указов и т.п., готовит доклады кабинету, премьер-министру, всем государственным министрам по юридическим вопросам.

Национальная кадровая палата, работающая под общим контролем кабинета, призвана обеспечить проведение кадровой политики в строгом соответствии с Законом о государственной службе.

В соответствии с Законом об организации государственного управления создается другой важный орган, оказывающий содействие кабинету в осуществлении его деятельности, - канцелярия кабинета (*найкакү-фу*), созданная на базе ранее существовавшей канцелярии премьер-министра.

Канцелярия призвана решать вопросы общего порядка, касающиеся всех или многих министерств (награждение и пенсионное обеспечение государственных служащих, статистика, официальное опубликование правительственных актов, общее инспектирование всех звеньев государственного аппарата и т.д.), а также некоторых специальных вопросов, не входящих в компетенцию ни одного из существующих министерств.

К функциям канцелярии кабинета относится обеспечение государственной и общественной безопасности. Одной из особенностей этого органа является подчинение ему Национальной комиссии общественной безопасности с подведомственным ей Главным полицейским управлением.

Органом, обеспечивающим финансовую безопасность и оперативно реагирующим на финансовые кризисы и банкротства, является Управление по делам финансово-кредитных учреждений, также подчиняющееся канцелярии кабинета.

Статус «особого органа» имеет входящее в состав канцелярии Управление императорского двора.

Внутренними подразделениями канцелярии кабинета являются секретариат канцелярии, наградное бюро, бюро развития Окинавы, «бюро народной жизни» (защита прав потребителей, ценовая политика, поощрение гражданской активности и т.д.), советы по наиболее важным направлениям политики (Консультативный совет по экономической и финансовой политике, Совет по комплексной научно-технической политике, Центральный совет по борьбе со стихийными бедствиями, Совет содействия равноправию полов), различные комитеты и комиссии (Комитет по ядерной энергии, Комитет содействия частной финансовой инициативе, Комитет по обследованию системы местного самоуправления, Комиссия по определению границ одномандатных избирательных округов, Инспекция по открытости правительственной информации, Совет по изучению налоговой системы и т.д.), а также ряд иных специальных органов (Штаб политики по северным территориям, Совет по проблемам стареющего общества, Центральный совет по безопасности на транспорте и др.). В работе упомянутых советов, комитетов и комиссий принимают участие как министры, так и специалисты-практики. Рекомендации, выработанные на заседаниях таких советов (комитетов, комиссий) помогают премьер-министру и кабинету при формировании правительственной политики и принятии управленческих решений.

Канцелярия предназначена оказывать помощь секретариату кабинета, осуществлять координацию и контроль за различными органами публичной администрации.

Канцелярия работает под общим руководством премьер-министра. В ее штате учреждены должности министров по особым поручениям. Премьер-министр может назначать министров по особым поручениям ответственными за проведение совместных мероприятий различных административных органов по наиболее важным направлениям государственной политики. Для выполнения возложенных на них функций министры по особым поручениям наделяются необходимыми правами: требовать от руководителей министерств и ведомств предоставления необходимых материалов и разъяснений, представлять премьер-министру собственные рекомендации и предложения, делать предупреждения органам публичной администрации и требовать доклада о принятых по ним мерах и т.д.

Административная реформа центрального правительства превратила канцелярию кабинета в важный орган стратегического планирования и национальной безопасности. Она сохраняет за собой также функции межминистерской координации. При этом часть таких функций была передана во вновь образованное министерство общих дел.

Министерства и ведомства. Централизованная публичная администрация в Японии включает в себя канцелярию (*фу*) министерства (*се*), комитеты (*иинкай*) и управления (*тё*). Два последних вида органов публичной администрации - комитеты и управления - могут создаваться при канцелярии и министерствах. Руководит деятельностью централизованной администрации кабинет министров.

Успешное развитие японского общества в послевоенный период стало одной из причин повышенного интереса к японской модели публичной администрации. «Японский стиль управления» (*нихон-тэки кэйэй*) предопределил возникновение оригинальных форм и методов государственного управления, отличающихся невысокой степенью формализации, гибкостью и преимущественной ориентацией на людей, а не на организационные структуры.

Деятельность министерств и ведомств, как и вся система государственного управления в Японии, отмечена ярко выраженным национальным своеобразием. С одной стороны, она самым тесным образом связана с национальными традициями и обычаями. Традиционные предписания, нормы морали и этики до сих пор существенно влияют на процесс регулирования общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления. С другой стороны, система органов публичной администрации переживает процесс модернизации, поиска оптимальных форм в рамках проводимой в Японии административно-

финансовой реформы. Организация и функционирование публичной администрации, в том числе ее министерского звена, в Японии претерпевают значительные изменения на протяжении последних пятидесяти лет. Процессы реформирования публичной администрации в Японии заметно активизировались в 1980-1990-х годах. Административные реформы происходили в то время во многих западных странах, однако именно в Японии эти процессы превратились, по точному выражению известного юриста-япониста В. Н. Еремина, в «грандиозный по масштабам, сложный по содержанию и исторический по значимости фактор национального реформирования»⁸⁴.

Административная реформа в Японии (*гёсэй кайкай*) изначально была нацелена на пересмотр существующих административных институтов и мероприятий в сфере государственного управления с целью оперативного реагирования на изменения, происходящие в обществе, обеспечения комплексного характера государственного управления, упрощения системы публичной администрации и повышения ее эффективности, поддержания доверия в обществе к административным институтам.

Современное состояние публичной администрации Японии было предопределено принятием одного из важнейших документов административной реформы – Заключительного доклада Совета по административной реформе от 3 декабря 1997 года. В соответствии с этим политико-правовым актом в 1998 году. Был принят Основной закон о реформе центральных министерств и управлений.

Административная реформа предполагает переосмысление роли министерств в системе публичной администрации⁸⁵. В соответствии с взятым курсом на разделение функций планирования государственной политики и ее реализации министерства отныне призваны сосредоточить свою деятельность на вопросах общего руководства, планирования и координации. Что касается функции непосредственной реализации государственной политики (выдачи различного рода разрешений и лицензий, «реального хозяйствования» и т.д.), то она передается «внешним органам» министерства (*гайкёку*) – комитетам и управлениям, а также так называемым самостоятельным административным юридическим лицам, аналогам британских *agencies*. Отдельные полномочия министерств могут передаваться органам местного самоуправления.

⁸⁴ Еремин В. Н. Административно-финансовая реформа // Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. М., 1998. С. 187.

⁸⁵ Анисимцев Н.В. Эволюция системы исполнительной власти и государственно-административного управления Японии в 1990-х – 2000-х гг. Автореф. дис. канд. истор. наук. М., 2004. С. 16-18.
Он же. Центральный аппарат административно-государственного управления современной Японии // Проблемы Дальнего Востока, 2003, №5.

Кроме того, административная реформа должна усилить влияние «политиков» над «бюрократами». Следствием этого является заметное усиление роли заместителей министра, являющихся политическими назначенцами.

Наконец, административная реформа предусматривает значительное сокращение числа министерств и ведомств, повышение степени «прозрачности» и «открытости» административного процесса, в том числе и в министерском звене публичной администрации.

Источники правового регулирования организации и деятельности министерств и ведомств. Конституция Японии не затрагивает вопросов деятельности министерств и ведомств. Отдельные ее статьи (ст.66, 68, 75 и др.) регулируют вопросы, связанные с порядком назначения государственных министров, требованиями, предъявляемыми к ним, привлечением министров к судебной ответственности и т.д.

Среди законов, которыми регулируется исполнительная власть в целом и деятельность министерств в Японии, выделяется группа так называемых *основных законов*. К ним относятся Закон 1947 г. о кабинете министров, Закон 1948 г. об организации государственного управления, Закон 1998 г. об административной реформе центрального правительства. Общее количество министерств в Японии устанавливается Законом 1983 г. об административной организации государства.

К разряду *обычных законов* относятся законы о статусе министерств и ведомств (так называемые законы об учреждении - *сэттихо*), в которых устанавливаются структура, штаты, основные задачи центральных органов публичной администрации, механизмы межведомственной координации, а также многочисленные законы об отраслевом регулировании. Таким образом, деятельность только одного министерства (например, Министерства внешней торговли и промышленности) может регулироваться более сотней законов.

Законы об учреждении министерств и иных правительственных органов (*сэттихо*) представляют собой существенную особенность правового регулирования централизованной публичной администрации в Японии. Как известно, в Великобритании и Франции правом формировать правительственную структуру наделяется глава правительства. В США для этого необходимо распоряжение правительства, одобренное законодателями. Японскую практику регулирования на законодательном уровне сферы компетенции министерств и отдельных правительственных органов следует рассматривать как важную юридическую гарантию отхода от положения, господствовавшего в довоенный период, в соответствии с которым административные органы рассматривались исключительно как инструменты реализации воли императора.

Статус обычных законов имеют практически все законодательные акты, принятые в развитие и во исполнение Основного закона об административной реформе центрального правительства. В июле 1999 года парламент принял пакет законодательных актов, известных в Японии как «законы о реформе центрального правительства». В него вошли 17 законодательных актов, среди которых было более десяти законов об учреждении новых министерств. В декабре 1999 года парламент принял уже свыше тысячи (!!!) законов, регулирующих отдельные вопросы реализации административной реформы центрального правительства, большинство из которых касались изменений названий министерств и ведомств, их статуса, структуры и т. д.

Состав министерского звена. В настоящее время министерское звено управления в Японии включает следующие министерства: 1) общих дел (внутренних дел и коммуникаций); 2) юстиции; 3) иностранных дел; 4) финансов; 5) образования, культуры, спорта, науки и технологий; 6) здравоохранения, труда и благосостояния; 7) сельского хозяйства, лесов и рыболовства; 8) экономики, торговли и промышленности; 9) земель, инфраструктуры и транспорта; 10) по вопросам окружающей среды. В 2007 году перечень министерств пополнился еще одним, одиннадцатым министерством. Им стало министерство обороны.⁸⁶ В послевоенной истории Японии такое министерство никогда не создавалось. Статья 9 Конституции Японии, прозванная пацифистской, закрепляет, что в Японии «никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны». Однако возрастание террористической угрозы во всем мире и усиление напряженности на Дальнем Востоке и в Азиатско-Тихоокеанском регионе (ядерные испытания и военные приготовления Северной Кореи и Китая и т.д.) со всей остротой поставили вопрос о трансформации существовавшего ранее Управления национальной обороны в министерство обороны. Такое преобразование было юридически оформлено и вступило в законную силу 9 января 2007 года Закон о преобразовании Управления национальной обороны в министерство обороны изменил не только организационно-правовую основу военного управления, но и изменил характер японских вооруженных сил. Если раньше они выступали исключительно как силы самообороны, то теперь закон предоставляет Японии возможность использовать вооруженные силы за рубежом.

В целом административная реформа привела к уменьшению числа министерств. Многие ранее существовавшие управления и министерства были

⁸⁶ http://www.kantei.go.jp/foreign/hatoyama/meibo/daijin/index_e.html

слиты, их функции перераспределены и уточнены.

Слияние министерств и ведомств в результате административной реформы приводит к появлению «суперминистерств» с чрезвычайно широкими и разнообразными функциями.

Так, на базе ранее существовавших министерства строительства, министерства транспорта, управления развития Хоккайдо, управления государственной территории было создано *министерство земель, инфраструктуры и транспорта*, к задачам которого отнесены вопросы комплексного и систематического освоения государственной территории, регионального развития, жилищной политики, развития земельных и водных ресурсов, туризма, развития всех видов транспорта и обеспечения безопасности на нем и т.д.

На базе ранее существовавших министерства по делам самоуправления, министерства связи, а также входившего в состав канцелярии премьер-министра управления общих дел возникло *министерство общих дел*. Вновь созданное министерство отвечает за планирование мероприятий по совершенствованию системы государственной службы, административной структуры и дальнейшего проведению административной реформы; регулирование отношений центральных органов власти с органами местного самоуправления, оказание содействия децентрализации публичной власти; формирование политики в сфере информационных коммуникаций, развитие цифрового вещания, телевидения, радио, почты; управление службой статистики и т.д.

Министр и его заместители. Возглавляет министерство министр (*дайджин*). Его статус определяется как нормами конституции, так и законами, являющиеся источниками административного права.

Конституция устанавливает ряд существенных требований к министру как члену правительства, определяя «политическую составляющую» статуса министра. Так, не менее половины министров кабинета должны быть депутатами парламента (на практике депутатами парламента является подавляющее большинство членов кабинета министров). Члены кабинета должны быть гражданами лицами. Термин «гражданское лицо» (*буммин*), впервые появившийся в послевоенной конституции как буквальный перевод английского *civilian*, понимается в одном из следующих трех значений: а) лицо, не состоящее на военной службе; б) не бывшее в прошлом профессиональным военным; в) не являющееся носителем милитаристской идеологии.

Назначение государственных министров производится премьер-министром. Что касается императора, то он лишь подтверждает эти назначения, издавая соответствующие указы.

Конституция наделяет премьер-министра правом по своему усмотрению отстранять министров от должности (ст. 68). На практике японские премьер-министры довольно часто используют это конституционное полномочие. Премьер-министр может возложить на себя обязанности любого из министров либо поручает их исполнение другому министру, когда кто-либо из министров оставил свой пост.

Административно-правовые полномочия министра установлены в Законе об организации государственного управления. К ним относятся: общее руководство министерством и надзор за работой персонала; разработка законопроектов в своей области управления и представление их премьер-министру для обсуждения на заседаниях кабинета; издание министерских приказов (*сёрэй*), уведомлений, инструкций, циркуляров; руководство деятельностью местных филиалов министерств и ведомств и надзор за их работой (ст. 10-12, 14, 15).

Каждый министр имеет от одного до трех заместителей (*фуку-дайджин*), назначаемых и идущих в отставку по представлению министра. Заместители помогают министру в осуществлении его полномочий и замещают его в его отсутствие.

Из числа депутатов парламента по представлению министра может быть назначено от одного до трех парламентских заместителей (так называемых политических советников – *сэймукан*), которые, как и заместители министра, участвуют в формировании политического курса в соответствующей сфере государственного управления, но при этом нацелены преимущественно на организацию и осуществление контактов министра с парламентом. Учреждение поста парламентских заместителей министра было призвано, с одной стороны, расширить влияние депутатов парламента в правительственных кругах, а с другой стороны – активизировать участие представителей исполнительной власти в работе законодательного органа власти.

Наконец, в каждом министерстве учреждается пост административного заместителя министра (*дзимму-дзикан*), в задачу которого входит обеспечение слаженной работы всех звеньев аппарата министерства, контроль за работой внутренних подразделений министерства и его «внешних» органов, филиалов и территориальных органов министерства.

Парламентские заместители при отставке правительства, как правило, лишаются своих должностей. Административные заместители оставляют свою должность в соответствии с правилами прохождения государственной службы.

Министр может иметь личных секретарей (*хисёкан*), численность которых устанавливается правительственным указом. Личные секретари министра выполняют обычно личные поручения конфи-

денциального характера. Они также могут оказывать помощь в работе отдельных структурных подразделений министерства.

Структура министерства. Практически все министерства в Японии построены однотипно. Министерство состоит из секретариата (*камбо*), бюро (*кёку*), департаментов (*бу*) и секций (*ка*). Задачи и функции внутренних подразделений министерства формулируются, как правило, в соответствующих нормативных актах правительства.

Секретариат министра – орган, координирующий работу министерства, в состав которого входят личные секретари министра. Важнейшими функциями секретариата являются планирование и координация деятельности министерства, международных связи, организация документооборота, решений важнейших кадровых и финансовых вопросов. Секретариат министра обеспечивает также связь министра с парламентом, прессой, занимается вопросами составления финансового баланса, ведения бухгалтерского учета, управления собственностью, строительства и ремонта, развития информационных систем и т.д.

Все секретариаты министров связаны друг с другом и с секретариатом кабинета (правительства), а также с постоянными комитетами парламента и органами правящей партии. Благодаря системе секретариатов в японской публичной администрации объединяется «политическое» и «административное» в государственном управлении.

Бюро представляет собой структурное подразделение министерства высшего уровня. Так, например, в министерстве экономики, торговли и промышленности учреждены шесть бюро: экономической и промышленной политики; внешнеторговой политики; торгового и экономического сотрудничества; промышленной технологии и экологии; обрабатывающей промышленности; торговой и информационной политики.

Секретариаты министра и бюро в свою очередь состоят из *секций* – более мелких структурных подразделений. Например, в бюро внешне-торговой политики министерства экономики, торговли и промышленности созданы следующие секции: торговой политики; информации и исследований; международных экономических вопросов; регионального сотрудничества; Америки; Европы, Среднего Востока и Африки; Азии и Океании. Внутри секции могут создаваться *сектора*.

В структуру министерства включены так называемые сопутствующие органы – комиссии, учреждения, а также специальные органы, создаваемые в соответствии со ст. 8 Закона об административной организации государства и призванные исследовательскую и консультационную деятельность и предоставлять различного рода услуги. В сопутствующих органах представлены ученые и специалисты, имеющие высокий уровень квалификации в соответствующей области, представи-

тели предпринимательских кругов, местного самоуправления и т.д.

Особое место среди сопутствующих органов занимают *комиссии*⁸⁷, создаваемые «для исследования важных вопросов, рассмотрения административных жалоб и других важных дел, когда требуется коллегиальное управление людей, обладающих знаниями и опытом» (ст.8 Закона об административной организации государства)⁸⁸. Иногда такие органы могут иметь особые названия – советы, конференции, инспекционные советы и т.д.

Одни комиссии специализируются на подготовке различного рода рекомендаций по запросу правительства или соответствующего министра (Консультативный совет по социальному обеспечению министерства благосостояния и труда, Комиссия по финансовой системе министерства финансов и т.д.), другие – на рассмотрении жалоб (Комиссия по рассмотрению апелляций по таможенным делам министерства финансов, Совет по проверке тяжб о компенсации ущерба от ядерной энергетики министерства просвещения и науки и т.д.), третьи – на предоставлении услуг практического характера, как-то: лицензирование, тестирование и т.п. (Административная комиссия мер и весов министерства экономики и промышленности, Ветеринарная комиссия министерства сельского, лесного и рыбного хозяйства, Комиссия по утверждению учебной литературы министерства просвещения и науки и т.д.).

Учреждения как сопутствующие органы министерства учреждаются для осуществления экспериментальной и аналитической деятельности, для учебы, повышения квалификации и т.д. (например, Центральная лаборатория таможенного досмотра министерства финансов, карантинные пункты министерства благосостояния и труда, Институт повышения квалификации министерства иностранных дел).

Специальные органы министерства учреждаются в случае особой необходимости на основе специальных законов. Так, специальным органом министерства юстиции является Генеральная прокуратура, для министерства финансов это – Монетный двор и Печатный двор, министерства иностранных дел – посольства, дипломатические миссии, консульства и т.д.

Местные отделения и филиалы министерства отвечают за реализацию политики министерства на местах (местными отделениями и филиалами

⁸⁷ Комиссии (комитеты), создаваемые в министерствах в соответствии со ст. 3 Закона об административной организации государства в качестве «сопутствующих органов», называются по-японски «*инкай*», так же называется и один из двух видов «внешних органов» министерства, создаваемый в соответствии со ст. 8 того же Закона. В японской литературе во избежание путаницы первые стали называть «комитетами третьей статьи» (в переводе на англ. – *Commission*), вторые – «комитетами восьмой статьи» (в переводе на англ. – *Council*),

⁸⁸ Цитируется по: Государственные органы исполнительной власти Японии: Справочник. М., 2004. С. 38.

министерства финансов являются региональные финансовые бюро, местные финансовые отделения и офисы, таможи, для министерства благосостояния и труда это – префектуральные бюро по труду и т.д.).

«Внешние органы» министерства. При некоторых министерствах создаются «внешние органы» (*гайкёку*) – управления (*тё*) (например, Пожарное управление при министерстве общих дел, Патентное управление при министерстве экономики, торговли и промышленности, Управление государственных налогов при министерстве финансов) и комитеты (*иинкай*) (например, при министерстве общих дел действует Комитет по справедливым и честным сделкам – орган антимонопольного регулирования, созданный еще в 1947 г., при министерстве здравоохранения, труда и благосостояния создан Центральный комитет по трудовым отношениям).

Создание при министерствах в качестве их «внешних органов» управлений и комитетов предусмотрено Законом об административной организации (ст.3). При этом «внешние органы» в отличие от самого министерства не являются органами, непосредственно подчиняющимися кабинету; их руководители не вправе напрямую, минуя соответствующего министра, обращаться в правительство.

Создание комитетов и управлений при министерствах позволяет «разгрузить» министерства, позволить министерствам сконцентрироваться преимущественно на задачах планирования политики в соответствующей сфере управления, а «внешним органам» заняться вопросами претворения в жизнь министерской политики. Кроме того, на управления и комитеты возлагается решение таких задач, которые требуют от органа публичной администрации максимальной политической нейтральности и беспристрастности.

Комитеты и управления, создаваемые как «внешние органы» министерства, следует отличать от одноименных структурных подразделений министерства, относящихся по японской терминологии к «сопутствующим органам». Первые называются иначе «органами третьей статьи» (речь идет о ст. 3 Закона об административной организации государства), а вторые – «органами восьмой статьи».

Права, функции и организация каждого из «внешних органов» устанавливаются специальными законами.

Комитет возглавляет председатель, руководителем управления является генеральный директор, иначе называемый начальником (*тётё*).

Так, председатель и члены комитета по честным и справедливым сделкам, учрежденного в соответствии с Антимонопольным законом, назначаются премьер-министром с согласия обеих палат парламента.

В структуре комитетов и управлений также выделяются внутренние подразделения, сопутствующие органы, а в ряде случаев – местные отделы и филиалы. При этом структура «внешних органов» министерства – управлений и комитетов – отличается известной спецификой. Так, например, в отличие от министерств, где имеется сложная структура «внутренних органов», в большинстве комитетов создаются только исполнительные секретариаты или *общие исполнительные секретариаты*.

Персонал министерств и ведомств. Закон о государственных служащих 1947 г. с многочисленными изменениями и дополнениями – основной источник правового регулирования государственной службы в Японии. Кроме того, нормы, регулирующие отношения по государственной службе, содержатся в законах о кабинете министров и об административной организации государства, в многочисленных так называемых законах об учреждении министерств и ведомств. Контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы возложен на Совет по делам персонала (*дзиндзи ин*) при кабинете министров.

Все лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на две основные категории – работников «обычной службы» и работник «особой службы».

Основанием для отнесения государственных должностных лиц к особой службе (*токубэцу секу*) является то обстоятельство, что они направляются на работу без экзамена на чин и получают жалование в размерах, не связанных со стандартной шкалой жалований, установленной для служащих, занятых на обычной службе.

В Законе о государственных служащих четко определен круг должностных лиц, находящихся на особой службе. На них не распространяются предписания и правовые нормы, регулирующие прохождение обычной службы. На особой службе состоят, как правило, сменяемые служащие: премьер-министр, министры, парламентские вице-министры, личные секретари министров и т.д.

Основная масса чиновничества занята на обычной службе, применительно к которой действует конкурсная система назначения на должность и стандартная шкала жалований.

Служебное положение государственных служащих определяется должностью, которую они занимают в соответствии со своим рангом. Каждый из восьми существующих рангов подразделяется на 15 разрядов. Разряд чиновника зависит от стажа, образовательного уровня, различных служебных характеристик. Установление критериев для отнесения государственного служащего к конкретному рангу и разряду осуществляется Советом по делам персонала.

Оплата труда чиновника производится в соответствии с присвоенным ему рангом и разря-

дом на основании Закона о государственных служащих и соответствующих постановлений кабинета. Размеры жалованья жестко регламентируются специальной шкалой, установленных Законом об оплате труда лиц, занятых на обычной службе.

Выплата вознаграждений государственным служащим подконтрольна Совету по делам персонала. Совет вносит в парламент проекты поправок в законы об изменении системы должностных окладов.

Государственная служба в Японии сопряжена со значительными физическими перегрузками, частыми переработками, вызванными, среди прочего, ограниченностью штатов. В связи с этим была утверждена система выплаты компенсаций за ущерб здоровью, понесенный в период выполнения служебных обязанностей.

Высшую категорию работников обычной службы составляют лица, получающие жалование за административную работу (*гёсэйсёкухоку*). В эту категорию входят чиновники, занимающиеся канцелярской работой (*дзиму сёкуин*) и трудом, требующим специальных профессиональных знаний (*гинорому сёкуин*).

На государственной службе действует характерная для Японии система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации². Практика пожизненного найма заключается в том, что администрация предприятия принимает на работу выпускников учебных заведений, обучает их в профессиональном отношении и заинтересовывает их работать на данном предприятии практически до выхода на пенсию. При этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимость от непрерывного стажа работы. Одной из характерных черт государственной службы в Японии, связанной с системой «пожизненного найма», выступает отсутствие межведомственных перемещений чиновников при частых (один раз в два-три года) перемещениях чиновников внутри ведомства.

На государственной службе работают до предельного возраста выхода на пенсию (по общему правилу это 60 лет). Для работников особой службы предельный возраст нахождения на службе не установлен.

Акты министерств и ведомств. Значительную часть актов управления составляют министерские приказы. Кроме того, министры, руководители бюро, департаментов и другие должностные лица могут издавать ведомственные циркуляры. Они, как правило, не являются источниками административного права, поскольку не содержат новой нормы и интерпретируют для нижестоящих должностных лиц положения законов и различных подзаконных актов.

При принятии нормативных актов административными органами существенное значение имеет

мнение, высказываемое по этому поводу консультативными органами, формируемыми при органах управления.

Для японской модели принятия административных решений в большей степени характерен патерналистский, нежели иерархический, принцип построения. Сформировавшиеся процедуры министерского правотворчества приводят обычно к «размыванию» ответственности конкретных лиц, участвующих в процессе их принятия.

Краеугольным камнем административного процесса в Японии является консенсус. Единодушие в Японии ставится выше голосования большинством. При этом консенсус по-японски опирается не столько на наличие согласия, сколько на отсутствие возражений.

Формирование консенсуса достигается благодаря наличию в японском административном процессе специальных механизмов, обеспечивающих консолидацию позиций по конкретному вопросу среди чиновников, участвующих в принятии административного решения. Наиболее значимыми являются два подобных механизма – *ринги* и *нэмаваси*.

Термин «*ринги*» впервые был использован официально в 1876 г. в Законе о статусе Государственного банка. *Ринги* означает документ, «почтительно подаваемый снизу вверх для согласования». Система *ринги* предполагает, что документ с проектом административного решения проходит согласование по определенному субординационному порядку. Каждый чиновник, имеющий отношение к данному вопросу, ставит на документе отпечаток своей личной печати в подтверждение того, что документ был с ним согласован¹.

Существуют два основных метода *ринги* – метод обезличенного согласования и метод персонализированного согласования.

Метод обезличенного согласования предназначен для решения, как правило, наименее важных, рутинных вопросов. Он предполагает согласование документа внутри ведомства в порядке, установленном специальной ведомственной инструкцией.

Метод персонализированного согласования используется при решении административных вопросов, затрагивающих широкий круг общественных интересов и сферу компетенции сразу нескольких подразделений министерства или ведомства. В этом случае исполнитель лично относит документ по всем заинтересованным структурам министерства или ведомства.

Система *ринги* позволяет обеспечить коллегиальность при выработке административного решения. Она в максимальной степени учитывает мнение всех компетентных чиновников конкретного ведомства и придает этому процессу документированную форму.

Следует отметить, что применение системы *ринги* приводит к значительному замедлению ад-

министративного документооборота, особенно в случае применения метода обезличенного согласования. Иногда чиновники, не желая открыто оппонировать проекту административного решения, намеренно надолго оставляют у себя проект решения (обструкция по-японски).

Использование системы *ринги* обостряет проблему межведомственной разобщенности. Ориентированная на консолидацию позиций по конкретному вопросу в рамках одного ведомства, она не способна устранить конфликтные ситуации, когда интересы данного ведомства вступают в противоречие с интересами другого ведомства.

Нэмаваси («окучивание корней») – другой известный прием внутригруппового согласования позиций, применяемый на стадии подготовки административного решения. Цель *нэмаваси* состоит в том, чтобы обеспечить единство мнений внутри «своего круга» по конкретному вопросу для принятия окончательного решения в рамках формализованной встречи (совещания)². От западных методов принятия решений японская система *нэмаваси* отличается тем, что она нацелена не только на достижение формального единства мнений по конкретному вопросу, но и на поддержание среди чиновников, участвующих в процессе принятия административного решения, духа единения и корпоративной солидарности. Японские исследователи отмечают, что главным в *нэмаваси* является не столько цель, сколько сам процесс.

Организационные формы *нэмаваси*, используемые при принятии административных решений, могут быть самыми разнообразными: личный обход всех заинтересованных структур младшим чиновником, рассылка различных справочных материалов, проведение совещаний, семинаров и информационных форумов. Важной формой *нэмаваси* является неформальное общение между чиновниками во вне рабочее время. При этом какая бы конкретная форма *нэмаваси* ни использовалась, всей процедуре проработки административного решения свойственна полная конфиденциальность и «непрозрачность» для контроля. В этом проявляется свойственная японской административной и политической культуре нелюбовь к публичным формам обсуждения тех или иных проблем.

Таким образом, вся подготовительная работа по выработке административного решения остается в тени, на публике происходит лишь само оглашение принятого решения.

При этом действует общее правило, в соответствии с которым чем больше времени уходит на согласование и «утрастку» вопроса, тем меньше времени требуется на его официальное принятие. На официальное обсуждение и принятие вопросов, которые были хорошо проработаны, требуется подчас всего несколько минут. И никакой ожесточенной полемики и сенсационных заявлений для прессы.

В сфере государственного управления экономикой активно применяется *административное руководство* (*гёсэй сидо*), которое предполагает заключение неформальных соглашений по экономическим вопросам между государственным органом (должностным лицом), с одной стороны, и корпорацией, группой корпораций или отдельным предпринимателем - с другой. Распространенной формой административного руководства являются неформальные соглашения между заинтересованными сторонами («джентльменские» соглашения).

Хотя административное руководство и не имеет обязательной силы, оно является весьма эффективным средством воздействия публичной администрации на частный сектор. Объясняется это прежде всего тем, что административное руководство соответствует интересам и пожеланиям промышленных и торговых кругов.

Неформальный характер административного руководства со всей остротой ставит задачу создания в кадровой системе японского госаппарата специальных механизмов, снижающих степень риска сговора между чиновниками и предпринимателями. В этих целях используется, например, система постоянной (каждые два-три года) ротации служащих между подразделениями аппарата.

Предметом административного руководства в сфере экономики являются организация межфирменных соглашений об объемах производства, экспорта, ввода в действие мощностей, подготовка слияния фирм. Наиболее распространенной формой административного руководства выступают так называемые «рекомендации по сокращению производства» (*сотан канкоку*), даваемые компаниям в целях проведения антидепрессивной политики.

Понятие административного руководства уже давно укоренилось в административном праве Японии³. Однако, несмотря на это, оно до сих пор не имеет своего законодательного определения. Существуют лишь доктринальные определения административного руководства. Так, профессор Токійского университета Хироши Шионо считает, что административное руководство представляет собой «совокупность предпринимаемых административными органами мероприятий, которые, даже не обладая силой юридического принуждения, оказываются способными побудить определенных лиц совершить те или иные действия в интересах государственного управления»⁸⁹.

В законах о статусе министерств в самой общей форме определяются основные формы административного руководства: рекомендации (*канкоку*), требования (*ёсэй*), советы (*дзёгэн*) и посредничество (*тюкай*). Не установлена четко процедура

¹ Shiono H. Administrative Guidance // Public administration in Japan. Tokyo, 1984. P. 204.

ра административного руководства. «Рекомендации» могут даваться в любой форме, в том числе устной. Это затрудняет судебное разбирательство противозаконных административных действий.

Активное использование неформальных процедур – одна из характерных черт административного права Японии. Однако в последние годы наблюдается тенденция постепенного отхода от практики неформального администрирования в пользу административных процедур, закрепленных на законодательном уровне.

Японская модель особняком стоит в ряду основных управленческих моделей Востока. Сохраняя свой национальный, восточный колорит, она демонстрирует оптимальный вариант сосуществования в едином механизме стратегического государственного управления заимствованных институтов западной демократии и публичной администрации и многовековых традиций японского общества, обуславливающих особенности их применения и функционирования.