

он заявил, что «оно является проявлением недовольства политикой ЛДП и в то же время проявлением недовольства лично мной внутри и вне ее»¹⁷. С такой оценкой были согласны многие видные деятели ЛДП. Суга Ёсихидэ, который фактически руководил избирательной кампанией либерал-демократов заявил в программе NHK: «Мы должны выйти из “тепличных условий” длительного правления, показывая людям, как мы серьезны и ищем их доверия»¹⁸. Так закончилось практически бессменное, единоличное правление либерал-демократов, начиная с момента создания партии Хатояма Итиро, внук которого стал очередным премьер-министром. За все это время только один председатель Коно Ёхэй не был премьер-министром (июль 1993 г. – сентябрь 1995 г.), поскольку тогда партия была в краткосрочной оппозиции, а затем создала коалиционное правительство с СДПЯ во главе с премьер-министром Мураяма Томиити.

¹⁷ Асахи симбун. 01.09.2009.

¹⁸ Там же.

Взаимодействие бюрократических и политических элит в Японии

П. А. Калмычек

Мировой финансовый кризис, наступление которого стало очевидным осенью 2008 г., повлек за собой появление новой глобальной тенденции – усиление роли государства в экономике и других сферах деятельности общества. Проблема эффективного и гибкого государственного управления вновь становится чрезвычайно актуальной. Похожую ситуацию можно было наблюдать более 30 лет назад, когда под влиянием череды кризисов страны Запада столкнулись с необходимостью провести коррекцию системы экономического регулирования. В тот период был сделан вывод, что государственный аппарат утратил свою эффективность и из средства решения экономических и иных вопросов сам превратился в часть проблемы. Политики стали воспринимать чиновников в качестве своеобразного барьера, стоящего на пути реформирования существующей структуры, и целый ряд новых лидеров стран Запада, в том числе Маргарет Тэтчер и Рональд Рейган, взялись за перераспределение полномочий в пользу политиков¹.

На Западе получила популярность теория, отстаивающая необходимость либерализации экономики, снижения роли государственного регулирования («тэтчеризм»), усилились позиции сторонников глобализации. В 80-х годах Япония стояла особняком от этих общемировых тенденций. Кризисные явления мировой экономики затронули страну лишь частично, и правящие круги не стали спешить с дерегулированием экономики и проведением кардинальной административной реформы. В то же время для Японии, где экономическое развитие в течение полувека обеспечивалось слаженной работой тандема партийных политиков и чиновников, проблема взаимодействия этих двух ветвей элиты представляется особенно важной.

Последние 20 лет японская модель экономического развития сталкивается с серьезными трудностями, требующими перестройки как общего направления развития основных составляющих народного хозяйства, так и кардинальной реформы политической системы. Общество, недовольное результатами проводимой правящими кругами политики, все больше критикует не только сменяющих друг друга политиков, но и считавшуюся до последнего времени «неприкасаемой» верхушку японского чиновничьего аппарата. Следует отметить, что высшая бюрок-

¹ Peters Guy B., Pierre Jon. Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform. London, 2001, p. 1–2.

кратия в Японии является важнейшей составляющей правящей элиты и аккумулирует значительную часть реальной политической власти. В то же время, отношение к чиновникам в современной Японии далеко не однозначно. Их часто упрекают в узурпации власти, отсутствии гибкости и инициативы, а также непонимании нужд и устремлений обычных граждан, недовольство которых вызывает и тот факт, что зачастую именно за чиновниками, не подконтрольными избирателям, остается последнее слово при выборе направления развития страны.

С начала 90-х годов население постепенно теряет доверие к системе государственной службы. Чиновники все чаще становятся объектом публичной «порки» бюрократов (так называемой *канрё татаки*) в средствах массовой информации. Они наряду с политиками стали главным объектом критики, в том числе и за то, что эти две основные части японской властной элиты никак не могут найти общего языка по вопросам реформирования японской политико-экономической системы. Тема противостояния Касумигасэки и Нагататё – двух столичных районов, в которых расположены большая часть центральных министерств и парламент Японии, – продолжает оставаться одним из наиболее обсуждаемых вопросов в японских средствах массовой информации.

Традиция изучения взаимодействия политиков и чиновников восходит к Макс Веберу и его «идеальному типу» бюрократии. В науке до сих пор преобладает и само понимание термина «бюрократия», использованного немецким ученым, как системы управления, осуществляемой на базе установленных правил, которые подготовлены профессионалами. Макс Вебер в работе «Хозяйство и общество» подчеркивал, что противостояние чиновников и политиков – одна из центральных проблем эффективного функционирования демократической политической системы. Он считал, что бюрократический аппарат в ходе своего развития неизбежно начнет отстаивать собственные интересы, которые могут войти в противоречие с нормами демократии. В качестве одного из решений этой проблемы Вебер указывал на необходимость сильной политической власти, способной выступить противовесом влиянию бюрократии². Известно, что к подобным выводам его подтолкнуло изучение чрезвычайно развитого административного аппарата Пруссии того времени. Сегодня наряду с Германией исследователи административных систем часто обращаются к примеру Японии, структура государственного управления которой в настоящее время представляется ничуть не менее развитой (не зря же японцев иногда называют «азиатскими немцами»)³.

² Вебер М. Хозяйство и общество. Западная экономическая социология. Хрестоматия современной классики. М., Российская политическая энциклопедия, 2004, с. 59–81.

³ В качестве примера можно привести следующую работу: Muramatsu Michio, Naschold Frieder. State and Administration in Japan and Germany. New York, 1997.

Значительное влияние бюрократии – давняя особенность японской политической системы. В то время как парламентская демократия зародилась в Японии сравнительно недавно⁴, а партии можно назвать привнесенным в японскую политическую культуру элементом⁵, чиновничество появилось вместе с формированием в стране централизованной власти еще в VII в. Взяв за образец китайский вариант государственного устройства, японские правители старательно скопировали и стройную бюрократическую систему с рангами и обязательными экзаменами для поступления и дальнейшего продвижения по службе⁶. В дальнейшем развитие этой системы шло по собственному пути, сохраняя в то же время печать своего происхождения. Современная история чиновничества в Японии начинается с 1945 г., когда после поражения во второй мировой войне страна находит в себе силы вернуться на путь поступательного развития. В центре организации процесса возрождения вновь оказались чиновники, которых в отличие от политиков практически не затронули кадровые чистки, проводимые оккупационными властями.

Уникальность послевоенного политического развития Японии заключалась в том, что за исключением короткого периода пребывания у власти коалиционного правительства во главе с социалистами в 1947–1948 гг. консервативные силы неизменно одерживали победу на выборах в общенациональные органы власти и возглавляли правительство. В 1955 г. две ведущие консервативные партии – Либеральная и Демократическая – объединились и создали Либерально-демократическую партию (ЛДП), которой было суждено на протяжении 38 лет единолично, а затем с помощью младших партнеров по коалиции оставаться у власти и формировать кабинет министров до последнего времени. Послевоенное политическое устройство Японии получило название «система 1955 г.» и характеризовалось устойчивым балансом сил между правящей ЛДП и оппозицией, представленной главным образом Социалистической партией Японии. Несмотря на усложнение со временем политической карты страны и появление новых партий, соотношение сил правящей партии и оппозиции затрудняет определение характера

⁴ Первые политические партии появились в Японии в конце XX в., а парламент (тогда императорский) начал свою работу в 1889 г. В то же время с 1889 по 1947 г., когда в действие была введена новая конституция, партийными можно было признать лишь незначительную (примерно 1/5) часть кабинетов. В послевоенный период все без исключения японские правительства формируются главами политических партий. Hrebenar Ronal J. Berton Peter. Nakamura Akira. Stockwin J. A. A. Japan's New Party System. Boulder (Colorado), 2000, p.8.

⁵ Молодякова Э. В. ЛДП – доминантная партия в условиях демократии. – Япония: свет и тени. М., 2008, с. 160–161.

⁶ Большинство историков сходятся во мнении, что эти реформы не смогли создать эффективную и распространенную по всей стране административную систему. Впрочем, такой системы не существовало и в Китае. Япония взяла за основу идеальную модель китайской бюрократии и попыталась приспособить ее к местным условиям. Bendix Reinhard. Kings or People: Power and the Mandate to Rule. Berkeley, 1980, p. 68.

политической системы. До сих пор не существует единой точки зрения на то, можно ли назвать послевоенную политическую систему Японии по-настоящему многопартийной. В частности, Роберт Скалапино и Масуми Джунносукэ в своей работе «Партии и политика в современной Японии»⁷ предложили для определения японской партийной системы 1960-х годов термин «система одной с половиной партии», где ЛДП являлась полноценной политической партией, а СПЯ⁸, постоянно находясь в оппозиции и исполняя роль критика правительства⁹, – половиной партии. Этот термин получил большое распространение и в настоящее время часто используется в отношении не только 1960-х годов, но и всего периода с 1955 по 1993 г. Примеры господствующего положения одной партии в разные периоды XX в. можно найти в таких вполне благополучных демократических странах Западной Европы, как Швеция, Норвегия, Италия, а также у ближайших соседей Японии – в Южной Корее и на Тайване. И хотя в отличие от большинства этих стран до 1990-х годов ЛДП правила единолично, не входя в коалиции с другими партиями, партийную систему Японии в послевоенный период нельзя назвать однопартийной. Партии оппозиции, пусть и безуспешно, однако вполне регулярно бросали вызов монопольному господству либерал-демократов.

Во время правления Либерально-демократической партии в Японии сложилась система устойчивых отношений между политиками, высокопоставленными чиновниками и влиятельными представителями делового мира (так называемый «стальной треугольник»¹⁰). Эти отношения стали одним из факторов стабильности «системы 1955 г.» и фактически определяли выработку и претворение в жизнь всех ключевых задач политического курса, за исключением высокочувствительных для общества вопросов потребительского налогообложения, внешней политики, конституции и т. д. Процесс принятия решений, таким образом, заключался в основном

в переговорах либерал-демократов с чиновниками и представителями бизнеса. Оппозиционные партии крайне редко участвовали в этих обсуждениях, и лишь на вторых ролях. Однако, в то время как длительное пребывание ЛДП как правящей партии у власти создает впечатление сильной государственной власти в Японии, ожесточенная борьба между фракциями внутри ЛДП в послевоенный период привела к тому, что бюрократии было позволено захватить инициативу и самостоятельно продвигать экономическую политику.

Исследователи японской послевоенной истории часто указывают на лидирующие позиции чиновников в процессе выработки политического курса в Японии. В частности, можно отметить работу Чалмерза Джонсона «Министерство внешней торговли и промышленности и японское чудо»¹¹, в которой подчеркивается первостепенная роль упомянутого ведомства в достижении успеха в экономическом развитии Японии в 1925–1975 гг. Несмотря на то, что автор отмечает рост роли политиков в выработке решений после прихода к власти премьер-министра Танака Какуэй¹² в 1972 г., он, тем не менее, подчеркивает, что бюрократия продолжает оставаться главной движущей силой, будучи в то же время неподконтрольной избирателям. Как отмечает Джонсон, это влияло на укрепление однопартийного господства ЛДП, которая не только могла целиком сосредоточиться на межфракционной борьбе, но и была единственной из партий, кто имел тесные связи с чиновниками, что давало ей привилегированное положение

Безусловно, рост влияния бюрократии был связан не только с отсутствием ограничивающего фактора в виде сильной политической власти. Свою роль здесь сыграли и сами чиновники. Американский политолог Пемпел выдвигает три ключевых фактора эффективной деятельности японской бюрократии. Во-первых, чиновники при использовании административного ресурса не руководствовались в первую очередь политическими соображениями, но вместе с тем не были слишком деполитизированы, чтобы опираться в своих решениях лишь на технические данные. Во-вторых, они не были излишне пассивными, но в то же время явно не претендовали на роль лидеров. И, в-третьих, бюрократы в Японии, как правило, избегали ставить интересы своих ведомств выше

⁷ Scalapino Robert A. Masumi Junnosuke. Parties and Politics in Contemporary Japan. Berkeley, University of California Press, 1962.

⁸ Первоначальное название партии. В феврале 1991 г. партия изменила официальное название на международной арене на Социал-демократическую партию, при этом внутри Японии старое название было сохранено вплоть до 1996 г. – Hook Glenn D. Japan's International Relations: Politics, Economics and Security. London: Routledge, 2001, p.31.

⁹ Несмотря на очевидные идеологические расхождения, эти две партии, составляющие основу «системы 1955 г.», научились работать вместе. СПЯ поддерживала большинство законопроектов, вносимых Либерально-демократической партией на обсуждение парламента. Иваи Томаоки. Риппо катэи (Законодательный процесс). Токио, 1988, с.102–108.

¹⁰ Данный термин первоначально получил распространение среди исследователей политики Соединенных Штатов для обозначения отношений при выработке решений между законодателями, чиновниками и представителями деловых кругов. Позднее данный феномен прижился и в Японии, в которой становление послевоенной политической системы происходило в условиях оккупации войсками США, где он получил название «*тицу-но санкакуэй*» («стальной треугольник»).

¹¹ Johnson Chalmers A. MITI and the Japanese Miracle, – The Growth of Industrial Policy. Stanford (CA, 1925–1975.), 1982.

¹² Фигура Танака Какуэй сама по себе привлекает внимание – в послевоенный период он стал одним из первых премьер-министров без опыта пребывания на государственной службе, а его образование ограничивалось незаконченной средней школой. Почти все его предшественники были выходцами из чиновников – Сидэхара Кидзюро (министерство иностранных дел), Асида Хитоси (МИД), Ёсида Сигэру (МИД), Киси Нобусукэ (министерство торговли и промышленности), Икэда Хаято (министерство финансов), Сато Эйсаку (министерство транспорта). – Baerwald Hans H. Japan's Parliament. New York, 1974, p.49.

общенациональных¹³. Признавая важность этих факторов, можно выделить и другие ключевые характеристики, сыгравшие роль в укреплении роли бюрократии в послевоенный период. Так, следует отметить, что система государственного управления в Японии обладала всеми характеристиками «идеального типа» бюрократии Вебера – иерархией (опирающейся, помимо всего прочего, на сильную конфуцианскую традицию в стране), безличностью (ответственность за принятие решения в Японии распределяется по многочисленным отделам министерств и подчиняется целому набору правил, обеспечивающих его компромиссность), постоянством (государственная служба обеспечивает своих сотрудников полной занятостью и, в большинстве случаев, пожизненным наймом), квалификацией (действующая в Японии строгая система экзаменов для приема на государственную службу гарантирует, что в высшие слои бюрократии действительно попадают лучшие из лучших¹⁴). Помимо перечисленных выше факторов, можно упомянуть и престижность работы в государственном аппарате, что привело к тому, что среди руководства министерств большинство составляли выпускники самых престижных университетов.

Привлекательность государственной службы для этих выпускников обусловлена и тем фактом, что зачастую она является лишь первым шагом на пути построения карьеры и в других сферах. В Японии все три стороны треугольника – политики, чиновники и предприниматели – не являются обособленными группами. Часть бюрократов после карьеры в министерствах уходит в правящую Либерально-демократическую партию (и в гораздо меньшей степени в другие партии) и продолжает свою деятельность там. Внутри ЛДП даже существует разделение на «карьерных» политиков (*тодзинха*) и выходцев из среды чиновничества (*канрёха*). Чиновники после увольнения с государственной службы и вступления в партию используют свои связи с бывшими коллегами, финансовыми кругами и знание законодательства. Большинство же выходцев из бюрократии продолжают свою карьеру в частном секторе или общественных корпорациях. Это явление получило название *амакудари* (досл. «схождение с небес»). *Амакудари* нередко критикуется обществом из опасения, что во время своего пребывания на государственной службе чиновники будут более подвержены коррупции из-за стремления подготовить себе высокооплачиваемое место в какой-нибудь частной компании путем предоставления разного рода преференций.

¹³ Pempel T. J. Organizing for Efficiency: The Higher Civil Service in Japan. Bureaucracy in Western Democracies. New York, 1984, p. 1–18.

¹⁴ Для того чтобы попасть на государственную службу, чиновники должны пройти строгие экзамены и лишь крайне незначительный процент из них, получив наивысшие оценки, имеет возможность для продвижения вверх по карьерной лестнице. Более подробно см.: Анисимцев Н. В. Исполнительная власть Японии на рубеже веков: система и эволюция. М., 2008, с. 73–78.

Попытки каким-то образом нарушить status quo в отношениях между политиками и чиновниками были предприняты в Японии в начале 1980-х годов, что совпало по времени с похожими тенденциями в других странах мира. В Японии первые реформы системы государственного управления связаны с именем Накасонэ Ясухиро, который стал премьер-министром в ноябре 1982 г. имея опыт работы в должности министра по административной реформе. Уже в первые дни своего назначения он заявил, что перемены в бюрократической системе будут одним из приоритетных направлений его политики. Накасонэ обещал расстаться с послевоенным политическим наследием и заявлял, что страна нуждается в новом административном аппарате для дальнейшего развития. Основным результатом преобразований стала приватизация ряда общественных корпораций (государственных железных дорог JR, телекоммуникационной NTT и производителя табака Japan Tobacco) и «уменьшение» правительства. В то же время размах реформ в Японии оказался меньше, чем в странах Запада.

Оставшись без изменения, ряд характерных особенностей политической системы Японии привел к появлению негативных тенденций в развитии государственной службы и механизме выработки политического курса. Значительное влияние бюрократии, а также кулуарный характер принятия решений неизбежно сказывались на прозрачности деятельности властных структур и степени вовлечения рядовых граждан в политический процесс. Это стало одной из предпосылок роста коррупции.

Одним из таких коррупционных скандалов, вызвавших широкий общественный резонанс, стал инцидент с компанией «Рикуруто» в 1988–1989 гг., в результате которого премьер-министр Такэсита Нобору был вынужден подать в отставку. Под подозрением в злоупотреблениях оказался широкий круг бюрократов, бизнесменов и политиков. Начало скандалу положила публикация в газете «Асахи» в июне 1998 г. статьи о заместителе мэра одного из японских городов, который приобрел у компании «Рикуруто» акции, еще не выпущенные в открытую продажу. Когда акции оказались на рынке, их ценность многократно возросла. Скандал постепенно разрастался, когда стало известно, что таким же образом акции были приобретены премьер-министром Н. Такэситой, бывшим премьером Я. Накасонэ, министром финансов К. Миядзавой. Несмотря на то, что подобные «подарки» от главы «Рикуруто» Эдзоя Хиромаса, как выяснилось, получал широкий круг политиков (как из правящих, так и из оппозиционных партий) и чиновников, виновными в получении взятки было признано лишь три человека – бывший глава коммуникационной компании NTT Синто Хисаси, один из руководителей той же компании Сикиба Эи и заместитель главы министерства труда Като Такаси¹⁵.

¹⁵ Mitchell Richard H. Political Bribery in Japan. Honolulu, 1996, p. 124–125.

Череду коррупционных скандалов 1980-х годов серьезно подорвала позиция правящей элиты Японии, ударив по репутации как политиков, так и бюрократов. Непосредственным результатом этого стало поражение либерал-демократов на выборах в верхнюю палату парламента в 1989 г. В стране, где быстрое экономическое развитие в послевоенный период происходило в рамках господства одной партии, в начале 1990-х годов все чаще стали раздаваться голоса, выступающие за создание новой политической структуры со сменяемыми партиями по образцу европейской или американской.

К переменам подталкивали события не только из сферы политики. Экономика, ранее поражавшая весь мир своими высокими темпами роста, столкнулась с острейшим системным кризисом. К концу 1980-х годов диспропорции внутри экономической системы Японии привели к формированию так называемого «пузыря» – резкому росту фондового рынка за счет волны спекуляций ценными бумагами и недвижимостью. Крах «пузыря» сопровождался обвалом фондового рынка и появлением так называемых «плохих долгов»¹⁶. Японская экономика вступила в период долговременной стагнации, будучи отягощена целым рядом структурных проблем¹⁷. Одним из препятствий для преодоления тяжелой ситуации являлся тот факт, что правительство Японии так и не решилось на кардинальную перестройку экономики, для которой была характерна модель «догоняющего развития». Ориентируясь в своем развитии на Соединенные Штаты и страны Западной Европы, Япония, превратившись в одного из мировых экономических лидеров, не смогла оперативно выработать свои собственные механизмы поддержания устойчивого роста. Кроме того, правительство слишком поздно осознало необходимость проведения структурной перестройки национального хозяйства для приведения его в соответствие с новыми международными и внутренними стандартами. Не был реформирован в должной мере сектор общественных работ. Дeregулирование экономической и социальной сфер проходило крайне медленно.

Неспособность правительства провести эффективные структурные реформы в этих областях привела к ухудшению социальной обстановки в Японии. Ситуация требовала принятия решительных мер, однако система государственного управления Японии за почти полвека развития в условиях отсутствия политической конкуренции утратила свою эффективность. Ричард Катц, выступая в своем исследовании «Япония: “прокисшая” система. Подъем и падение японского экономического чуда»¹⁸

¹⁶ Carlike Lonny E., Tilton Mark C. Is Japan Really Changing its Ways? Regulatory Reform and the Japanese Economy. Washington (D.C.), 1998, p.129.

¹⁷ Ishi Hiromitsu. Making Fiscal Policy in Japan: Economic Effects and Institutional Settings. Oxford, 2000, p.73.

¹⁸ Katz Richard. Japan. The System that Soured. The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle. Armonk (New York), 1998.

с критикой экономической политики правительства, отмечает его крайнюю пассивность при проведении реформ. «Когда кризис все-таки происходит, кажется, что ЛДП и чиновники призывают, наконец, подготовиться к трудностям. Но на следующий день они стараются поддержать старую систему, не выступают за твердое продвижение реформы, при этом не выступают и резко против. Вместо этого, они колеблются и принимают полумеры. Они нерешительны. Мандарины более не знают, как управлять, и обыкновенные люди также, как и элиты, знают это»¹⁹.

Государственный аппарат Японии, таким образом, оказался не способен оперативно найти выход из структурного кризиса с помощью опыта предыдущих лет успешной работы. Кризис власти начала 1990-х годов обозначился в период экономических неурядиц и заставил политиков в публичных выступлениях заговорить о структурных реформах. Вскоре стало понятно, что перемены в Японии неизбежны: несмотря на длительное и относительно стабильное существование, «система 1955 г.» не устояла под натиском резких изменений международной и внутренней обстановки. Летом 1993 г. на выборах в нижнюю палату парламента Либерально-демократическая партия впервые за 38 лет своего существования не смогла добиться большинства в палате представителей из-за ухода диссидентов из ее рядов, но осталась крупнейшей партией в парламенте. Для того чтобы сохранить власть, ЛДП необходимо было заключить союз с кем-либо из оппозиционных партий, но ни одна из них на такой союз не пошла. Правительство было сформировано коалицией из семи партий и одной парламентской группы²⁰. Оказавшись у власти, бывшие оппозиционеры сразу столкнулись с сопротивлением со стороны чиновников. Бюрократия выразила сильную обеспокоенность возможностью вхождения в правительство представителей не только левой Социал-демократической партии, но и центристских Комэйто и Партии демократического социализма, которые потребовали для себя достойных мест в правительстве²¹. Правда, эти партии довольно пас-

¹⁹ Ibid., p.341.

²⁰ Коалиция состояла из Социал-демократической партии, Комэйто, Партии обновления, Новой партии Японии (НПЯ), партии Сакигаэ, Партии демократического социализма (ПДС), Социал-демократического союза (СДС) и Лиги демократических реформ. Stockwin J. A. A. Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy. Maiden (Massachusetts), 1999, p.81.

²¹ Первоначально СПЯ (как самая крупная из входящих в правящий блок партий) при формировании потребовала пост министра коммуникаций и промышленности, по важности сопоставимый с постами глав внешнеполитического и финансового ведомств. Комэйто, обещая своим избирателям проведение «политики для потребителей» и, в том числе, решение жилищных проблем, потребовала должность министра строительства. Министерство почты, таким образом, отходило Партии обновления. Однако из-за программных установок СДПЯ в отношении энергетической политики, в первую очередь работы атомных электростанций, остальные партии выступили резко против того, чтобы это ведомство досталось социал-демократам. В конце концов, после консультаций трех партий СДПЯ, отказавшись от министерства коммуникаций и промышленности, потребовала должность министра строительства,

сивно отнеслись к перспективе получения важных постов, за которые обычно происходит борьба между фракциями Либерально-демократической партии – министра иностранных дел и министра финансов. Все эти должности отошли Партии обновления, основу которой составляли недавние выходцы из ЛДП²².

Долго удержаться у власти широкая правительственная коалиция не смогла. Правительство М. Хосокава ушло в отставку в апреле 1994 г., правительство Ц. Хата – в июне того же года. В 1994 г., после сравнительно недолгого пребывания в оппозиции, ЛДП вновь возвратилась к власти. В то же время, ее позиции далеко не так прочны, как раньше, и с 1994 г. по настоящее время либерал-демократы формируют правительство в союзе с другими партиями. После создания летом 1994 г. коалиции из Либерально-демократической партии, Социал-демократической партии и Партии Сакигакэ можно говорить о том, что в Японии наступила эпоха коалиционных правительств (хотя начало этой эпохи было бы правомерней относить к кабинету Морихиро Хосокава 1993 г.). С 1994 г. состав правящих коалиций несколько раз менялся, однако либерал-демократы продолжали играть в них центральную роль.

Перемены в политической обстановке в Японии в 1990-х годах не привели к прекращению существования «стального треугольника», состоящего из представителей политической, чиновничьей и бизнес элиты, но после того, как ЛДП потерпела поражение на выборах в 1993 г., влияние политиков и их связь с высшей бюрократией ослабли. В особенности это стало заметно в 1993–1994 гг., когда у власти находилась широкая коалиция без участия ЛДП. На пост глав министерств в этот период назначались в основном неопытные политики, не имевшие налаженных связей внутри государственной машины Японии. Несмотря на понимание уязвимости своей позиции, а также того, что бюрократическая машина способна не только замедлить, но и полностью парализовать деятельность законодательной ветви власти, коалиционные правительства, совершили ряд дополнительных ошибок, еще больше усугубивших конфликт между политиками и чиновниками²³. Налаживанию отношений

между правительством Хосокава и высокопоставленными сотрудниками министерств также мешало опасение последних, что чересчур тесные связи с представителями восьмипартийной коалиции могут, в случае возвращения ЛДП к власти, повредить их карьере.

Стоит отметить, однако, что масштабы «мести» бюрократам со стороны либерал-демократов за сотрудничество с восьмипартийной коалицией оказались достаточно малы. Более того, когда в 1994 г. ЛДП вновь стала правящей партией, либерал-демократы по своей инициативе выразили стремление вернуться к тем отношениям, которые существовали до 1993 г.²⁴. Тем не менее, частичное ослабление позиций либерал-демократов, а также коалиционный характер новых правительств привели к тому, что, по выражению Д. В. Стрельцова, «бюрократия, лишившись привычных ориентиров, определявшихся ранее стабильностью однопартийной власти, стала более независимой в своих решениях от мнения политического руководства»²⁵. Несмотря на сравнительно быстрое возвращение либерал-демократов к власти в 1994 г., политическая неопределенность, последовавшая вслед за окончанием стабильного правления ЛДП, нарушила сбалансированные связи внутри «стального треугольника» и увеличила неэффективность принятия решений²⁶.

Довольно скоро это перестало быть внутренней проблемой правящей элиты. После ряда скандалов в правительстве и банкротства нескольких крупных ипотечных компаний вопрос эффективного функционирования государственного аппарата привлек внимание всего общества. Кризис кредитования жилищного строительства 1996 г. вызвал к жизни дебаты о необходимости реформирования министерства финансов и распределения его функций между несколькими независимыми ведомствами. Критики заявляли, что сфера полномочий министерства слишком

подобного решения стал тот факт, что Наито дал повышение одному из чиновников министерства, ранее участвовавшему в выборах в нижнюю палату парламента 1993 г. от ЛДП, что было расценено как попытка повысить его шансы на следующих выборах. Данный инцидент оказал разрушительное воздействие на одну из главных негласных договоренностей существовавшего ранее консервативного режима. Кроме того, отставка Наито была использована либерал-демократами для обвинения правящей коалиции в неумелом вмешательстве в функционирование госаппарата. *Babb James. Business and Politics in Japan. Manchester, 2001, p. 77–78.*

²⁴ Фактически, единственными жертвами нового коалиционного правительства ЛДП, СДП и партии Сакигакэ за близость к противникам либерал-демократов стали заместитель министра финансов Дзиро Саито и заместитель министра внешней торговли и промышленности Хидэаки Кумано. В то же время, при смене кабинета назначение нового заместителя министра было вполне обычной практикой. – *Ibid.*, p. 78.

²⁵ *Стрельцов Д.В.* Настоящее и будущее процесса подготовки правительственных решений. – Знакомьтесь – Япония, 2000. №27, p. 43–50.

²⁶ Эта точка зрения, в частности, высказана в сборнике «Хэйсэй бабуру-но кэнкю: Хокайго-но фукэ то фурёсэйкэн-но сёри» (Исследование «экономического пузыря» эпохи Хэйсэй: кризисное состояние после краха экономики «мыльного пузыря» и решение проблемы «плохих долгов»). Токио, 2002.

Комэйто удовлетворилась постом министра почты, а Партия обновления – коммуникаций и промышленности. – Иомиури симбун, 09.08.1993.

²² Там же.

²³ Приведем несколько примеров. Согласно давно установленной традиции, продвижения и увольнения внутри государственной службы в Японии были сравнительно надежно ограждены от прямого политического вмешательства. В Японии сложилась система, когда главой министерства назначался политик, а его заместитель – из чиновников. Это позволяло сохранять преемственность и компенсировать недостаточную компетентность политиков в делах возглавляемых ими министерств. Однако, когда в декабре 1993 г. член Партии обновления Кумагаи Хирори возглавил министерство внешней торговли и промышленности, в качестве одного из своих первых шагов на посту министра он заставил подать в отставку ведущего кандидата на высший неполитический пост в министерстве – Наито Масахиса. Причиной для

широка, что приводит к злоупотреблению властью и искажению политического курса правительства. О необходимости реформ свидетельствовал и скандал с министерством здравоохранения и благосостояния. Выяснилось, что ведомство оказалось не в состоянии предотвратить заражение пациентов вирусом иммунодефицита через донорскую кровь, проигнорировав уже известные к тому времени меры предосторожности²⁷. Кроме того, незадолго до этого, в 1995 г. Япония пережила разрушительное землетрясение, которое показало несовершенство существующей системы для быстрого и эффективного реагирования на катаклизмы такого масштаба.

Таким образом, перед следующим правительством стояла задача восстановления системы эффективного государственного управления и возврата доверия к ней общества. На первый план административная реформа вышла весной 1996 г. накануне выборов в нижнюю палату парламента. Практически все политические партии включили обещания реформы государственного аппарата и конкретные предложения по ее проведению в свои предвыборные платформы. Суть их в основном сводилась к созданию «маленького правительства» – сокращению числа чиновников и повышению эффективности их работы. Результаты выборов 20 октября 1996 г. укрепили позиции ЛДП в парламенте (ЛДП завоевала 239 мест – на 28 больше, чем на предыдущих выборах)²⁸ и фактически дали лидеру либерал-демократов Хасимото Рютаро мандат на проведение решительных преобразований. В качестве одного из первых шагов на пути получения поддержки административной реформы со стороны общества Хасимото учредил Совет по административной реформе (*гёсэи каикаку кауги*), в работе которого он принял непосредственное участие. В итоге правительство подготовило пакет проведения реформ в шести областях – административной, бюджетной, социальной, экономической, финансовой и образовательной. Основными результатами административной реформы стало сокращение числа министерств (12 вместо 22), увеличение полномочий премьер-министра и его кабинета. Были приняты меры по улучшению реагирования на чрезвычайные ситуации. Интересно, что бюрократия, представители которой не входили в совет, пыталась оказать давление на его деятельность через секретариат (находившийся под контролем чиновников). Однако, когда Хасимото узнал об этих попытках, он принял решение при проведении заседаний основываться только на информации, предоставляемой членами совета²⁹.

²⁷ Первые иски против министерства были поданы еще в 1989 г., однако лишь в 1996 г. ведомство выступило с официальными извинениями и признало свою ответственность.

²⁸ Japan Almanac. Tokyo, 1996.

²⁹ Tomohito Shinoda. Leading Japan: the Role of the Prime Minister. Westport (Connecticut), 2000, p. 197.

При преемниках Хасимото Рютаро на посту премьер-министра Японии – Обути Кэндзо и Мори Ёсиро – дальнейшее реформирование административной системы замедлилось. Первый в основном был занят поддержкой экономики с помощью финансового стимулирования, а Мори продвигал реформы в области информационных технологий³⁰. Так, Обути, несмотря на то, что на словах выступал за продолжение административной реформы, в реальности не уделял ей достаточного внимания, посетив лишь 5 из 14 заседаний Совета по административной реформы, а стенограммы заседаний не сохранили следов его активного участия³¹.

Значительные перемены произошли при Коидзуми Дзюнъитиро. В первую очередь новый премьер-министр занялся вопросами дерегулирования, начав проведение реформы почтовой службы и приватизацию специальных общественных корпораций. В ходе правления его отношения с высшей бюрократией претерпели изменения, связанные, в первую очередь, с личностью самого политика. По воспоминаниям министра кабинета Такэнака Хэйдзо, Коидзуми вел себя крайне независимо, не полагаясь на помощь чиновников даже на парламентских сессиях вопросов-ответов (ранее политики обычно использовали материалы, подготовленные служащими профильных министерств)³². Коидзуми находился на посту премьер-министра более пяти лет и сумел значительно продвинуться по пути дерегулирования японской экономики, при этом нередко вступая в противостояние с собственной партией.

Еще в начале своего правления он попал под огонь критики в связи с деятельностью своей ближайшей сподвижницы – Танака Макико³³ – на посту министра иностранных дел. Во время пребывания во главе японского внешнеполитического ведомства она испортила отношения со своими подчиненными, дав ход расследованиям нецелевого использования государственных средств. Кроме того, она попыталась вмешаться в кадровую политику министерства. Активность Танака встретила ожесточенное сопротивление чиновников, которые не упускали случая организовать утечку нелицеприятной информации или анонимно поведать средствам массовой информации о странных привычках и поведении своего министра³⁴. В итоге под давлением чиновников и

³⁰ Vogel Steven. Japan Remodeled: How Government And Industry Are Reforming Japanese Capitalism. London, 2006, p. 58–59.

³¹ Tomohito Shinoda. Leading Japan: the Role of the Prime Minister. Westport (Connecticut), p. 194–195.

³² Takenaka Heizo. The Structural Reforms of the Koizumi Cabinet. Tokyo, 2008, p. 26.

³³ М. Танака – дочь бывшего премьер-министра Танака Какуэй – вместе с Коидзуми являлась одним из наиболее популярных политиков Японии.

³⁴ Журналисты узнали о том, что у Танака Макико бывают приступы паники, а также то, что она подвергала критике план создания американской системы противоракетной обороны и сами отношения между США и Японией, что входило в противоречие с официальной точкой зрения правительства. – The Japan Times. 22.12.2001.

собственной партии, равно как и СМИ, Коидзуми не только вынужден был отправить Танака Макико в отставку, но и назначить на освободившийся пост явно компромиссную фигуру. Новым министром иностранных дел стала Кавагути Ёрико. Она пришла в Либерально-демократическую партию, сделав карьеру в государственных учреждениях. Возможно, это столкновение с чиновниками стало одной из причин того, что, проводя активные преобразования в различных областях, Коидзуми не стал заниматься реформой самой бюрократической системы, оставив эту проблему следующим поколениям премьер-министров.

Уровень популярности и общественной поддержки Коидзуми Дзюнъитиро оказался недостижимым для его непосредственных преемников на посту главы правительства. В условиях ослабления политического руководства происходит рост влияния бюрократов. Отсутствие гармонии в отношениях между политиками и чиновниками стало очевидным при преемнике Коидзуми – Абэ Синдзо. Последний в качестве своей политической платформы провозгласил курс на создание «красивой страны»³⁵, что предполагало, в том числе, повышение полномочий премьер-министра и кадровую реформу. Пытаясь продолжить решительный реформаторский курс своего предшественника, Абэ начал активную борьбу с практикой *амакудари*, однако натолкнулся на противодействие со стороны чиновников и собственной партии.

Противостояние премьер-министра и бюрократии ярче всего проявилось в ситуации вокруг Агентства социального обеспечения. В качестве одного из важнейших пунктов своей административной реформы Абэ предполагал провести приватизацию ведомства. Это вызвало сопротивление со стороны чиновников агентства, которые организовали утечку информации о катастрофическом состоянии дел с компьютеризацией пенсионной системы в оппозиционную Демократическую партию (ДП) и средства массовой информации еще до того, как доложить об этом самому главе правительства³⁶. Возможно, Абэ смог бы выдержать этот удар и продолжить реформу, однако премьера подвела его же собственная кадровая политика – в разное время пять министров его кабинета были вынуждены подать в отставку³⁷. Вскоре за ними

последовал и сам глава правительства – в сентябре 2007 г., через год после назначения. Его преемник Фукуда Ясуо также продержался лишь год, не сумев достигнуть компромисса с оппозиционной Демократической партией.

Отсутствие сильного лидера в рядах Либерально-демократической партии привело к тому, что следующий глава правительства был назначен по обыкновению «в порядке очереди» – Асо Таро выиграл внутрипартийные выборы с четвертой попытки до этого последовательно проиграв Дз. Коидзуми, С. Абэ и Я. Фукуда. Т. Асо повторил своих предшественников в том, что касается низкой популярности. Столкнувшись с необходимостью принятия срочных мер по восстановлению экономической конъюнктуры на фоне резкого падения японского рынка акций под влиянием мирового финансового кризиса, Асо Таро, тем не менее, не смог заручиться достаточно широкой общественной поддержкой, которая бы позволила ему проводить более решительную политику³⁸. Кроме того, при назначении на пост премьера Асо предпочел провести явное разграничение между собой и оппозиционной Демократической партией, которая требовала урезать власть бюрократии. В своей программной речи он заявил, что чиновники не являются врагами ни для него, ни для его кабинета. Во время пребывания у власти Асо нередко упрекали за тесную связь с чиновниками. Так, депутат от ЛДП Ватанабэ Ёсими (занимавший пост министра по финансовой политике и административной реформе в кабинете Фукуда), в январе 2009 г. заявил о выходе из Либерально-демократической партии, обвинив премьер-министра в том, что он является представителем старой гвардии Касумигасэки³⁹, и намекал на тесные связи Асо с высшей бюрократией. Ранее, одна из соперниц Асо Таро на выборах председателя ЛДП Коикэ Юрико⁴⁰ обещала, что в случае своего избрания на высший пост в партии

винениям в присвоении государственных средств и незаконном получении пожертвований на ведение политической деятельности. – Асахи симбун, 28.05.2007.

³⁸ Уже в начале срока своих премьерских полномочий Асо столкнулся с резким падением своего рейтинга, которое наблюдатели связали с недостаточно решительными шагами правительства по спасению японской экономики от последствий мирового финансового кризиса. Весной 2009 г. правительству удалось укрепить свои позиции за счет внешних факторов. В марте по обвинению в незаконном получении денежных пожертвований от крупной строительной компании японская полиция арестовала ближайшего помощника лидера Демократической партии Одава Итиро. Сам влиятельный политик не смог выступить перед публикой с «достойным» объяснением этого инцидента, что негативно сказалось на популярности, как его самого, так и на всей партии. Дополнительным фактором, который отвлек внимание общества от неудачной экономической политики правительства, стал апрельский запуск Северной Кореей ракеты со спутником.

³⁹ Санкэй симбун, 13.01.2009.

⁴⁰ Еще будучи министром обороны в правительстве Абэ Синдзо, Коикэ Юрико уволила своего заместителя, назначенного из среды бюрократов, без согласования с премьер-министром. Поставив, таким образом, под сомнение его лидерство, позднее она была вынуждена подать в отставку.

³⁵ Этот курс был изложен им в собственноручно написанной книге, ставшей одним из бестселлеров на японском книжном рынке. – См.: Абэ Синдзо. Уцукусии куни-э (На пути к красивой стране). Токио, 2006.

³⁶ Информацию об утрате информации по 50 млн. пенсионных дел сначала узнала ДПЯ, а до Абэ Синдзо информация дошла с огромным опозданием. – Nikkei BP, 19.07.2007.

³⁷ Все началось с главы комиссии по налоговой реформе Хомма Масааки, который был вынужден уйти в отставку после того, как выяснилось, что он поселился со своей сожительницей в государственной квартире в г.Токио, в то время как его жена осталась в г.Осака. Однако наиболее сильный удар по репутации кабинета и самого Абэ нанесло самоубийство другого действующего члена кабинета. 28 мая 2007 г. 62-летний министр земледелия, лесоводства и рыболовства Мацуока Тосикацу повесился в своей служебной квартире в Токио за несколько часов до того, как он должен был отвечать перед парламентской комиссией по об-

«разрушит Касумигасэки и построит новую систему управления». Подобные заявления звучали и из уст руководителей Демократической партии накануне выборов в ключевую нижнюю палату парламента Японии 30 августа 2009 г., на которых ДП одержала историческую победу, завоевав более 2/3 мест.

Тема влияния бюрократии остается актуальной, что свидетельствует о том, что, несмотря на ряд структурных реформ, проведенных правительствами Хасимото Рютаро и его преемников, попытки избавиться от излишней бюрократической опеки не вполне удались политикам из Либерально-демократической партии. Теперь основные ожидания на изменение ситуации в этой области японское общество возлагают на Демократическую партию. Демократы объявили пересмотр отношений между политиками и бюрократами одним из приоритетов своей внутренней политики. Разграничение власти между чиновниками и политиками имеет большое значение для дальнейшего развития страны. Сохранение главенствующей роли бюрократии в системе государственной власти Японии снижает вероятность формирования стабильной политической системы со сменяемыми партиями. Будучи неподконтрольной избирателям, высшая бюрократия, тем не менее, зачастую определяет конкретные шаги в том или ином направлении. Кроме того, современная история Японии свидетельствует о том, что в случае отстранения, даже временного, либерал-демократов от власти, эффективность деятельности нового кабинета министров при проведении собственного политического курса может быть всерьез подорвана сопротивлением со стороны высших чиновников министерств. Очевидно, что для того, чтобы бросить вызов бюрократии, нужна сильная политическая власть, однако для этого перемены, вероятно, нужны не в Касумигасэки, а в Нагататё. Придут ли эти перемены вместе с приходом к власти Демократической партии, покажет уже ближайшее будущее.

Современные отношения между Японией и Великобританией

Д. М. Каренин

Со второй половины XX в. начинается непростая история двусторонних японо-английских отношений, в которой были периоды сближения и серьезнейших расхождений. Сегодня две страны связаны широким спектром общих интересов в экономической, политической, научно-технической и социально-культурной сферах. Великобритании и Японии свойственен особый характер отношений с США, что, несомненно, влияет и на отношения в треугольнике США – Япония – ЕС. Дополнительную динамику в японо-британских отношениях создают двухуровневые связи в формате Япония – Великобритания – ЕС, обеспечивая условия для более тесного сотрудничества между сторонами, включая и сотрудничество в области безопасности.

Для Японии начало второй половины XX в. оказалось сложным периодом. Страна пережила период оккупации, что способствовало формированию особых отношений с США. Это было время и первых шагов на международной арене, и преодоления всеобщего недоброжелательного отношения к странам, потерпевшим поражение в войне. Так, несмотря на поданную в 1952 г. заявку на присоединение к ГАТТ, в 1953 г. Японии из-за упорного сопротивления со стороны европейских стран, в особенности Великобритании, было предоставлено лишь временное членство и то благодаря сильному нажиму на организацию со стороны Соединенных Штатов¹. Но уже в 1956 г. Япония получила постоянное членство в ГАТТ. Статья № 2 Генерального соглашения о тарифах и таможен обязывает каждую договаривающуюся сторону немедленно и безусловно распространить на участников соглашения все льготы, привилегии, преимущества и иммунитеты, которые она предоставляет какой-либо стране. Каждая страна обязана предоставить своим партнерам статус наибольшего благоприятствования в области тарифов и таможен. Однако, если страна не проводила отдельных переговоров ни с одним членом ГАТТ, в действие вступала статья соглашения № 35, которая в подобном случае отменяла действие статьи № 2. Таким образом, вступление в ГАТТ для Японии фактически ничего не изменило. Японию по-прежнему окружала «тарифная стена», крайне затруднявшая развитие

¹ *Moni M. H. Japan – UK: Perspectives of Partnership. – Asia Europe Journal. 2006, №4, p. 351–364.*