

Павлішина Людмила

ВИКОНАВЧА ВЛАДА ТА ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС ЯПОНІЇ

Тенденція до поширення впливу бюрократії в сучасній державі навіть для країн, де бюрократія є рушійною силою, а не пасивним тягарем, призвела до загострення проблем, пов'язаних як з питанням контролю з боку тих, хто утримує політичну владу, так і з питанням необхідного посилення законодавчої гілки влади.

Процес зростання ролі бюрократії в житті держави разом зі збільшенням питомої ваги виконавчої влади відносно законодавчої та судової розпочався вже у першій половині ХХ ст. в результаті індустріальної революції. Індустріалізоване, урбанізоване суспільство є залежним від уряду, що виступає як регулятор і посередник, як гарант і джерело субсидій та послуг, і як такий, що протегує національні стандарти "пристойного життя" [Marx 1957, 2]. І хоча така залежність людини від розподілу благ між іншими, її положення очікувача, а не учасника, турбували багатьох вчених [Redford 1969, 132], те, що "буржуазні" держави розширили свою діяльність у сфері пенсійного забезпечення, соціального страхування, медичного обслуговування, допомоги безробітним і будівництва житла [Левин 1960, 87], не могли не визнати навіть радянські критики "буржуазної науки державного права".

"Держава юстиції" або "держава нічного сторожа", яка обмежувалася підтриманням мінімального громадського порядку і обороною, вже не могла задовольнити потреби суспільства. Розширення функцій держави, її активне втручання в економіку, в сфері, що впливають на індивідуальний добробут громадян, врегулювання протиріч і координування суспільних інтересів, зумовили перехід до "управлінської держави", або "держави добробуту", тобто держави, в якій уряд, завдяки здійсненню активної соціальної і економічної політики, прагне підвищити стабільність і добробут життя народу [Abe 1999, 380].

Міцне підґрунтя для формування Японії як управлінської держави було закладено у 80-ті роки ХІХ ст. завдяки Реставрації Мейдзі. У 1885 р. з метою об'єднання системи управління Великого міністра (Dajokan) була заснована кабінетна система. Проте за умов, коли державні міністри і таємні радники, які консультували Імператора, призначалися безпосередньо самим Імператором, а на час створення кабінету основні державні установи (закордонних справ, внутрішніх справ, фінансів тощо, а особливо армії і флоту) вже існували самостійно зі своїми власними інтересами, положення прем'єр-міністра обмежувалося лише "першим серед рівних" і кабінет не був колегіальним органом із спільною відповідальністю. За Конституцією Мейдзі система керівництва державних установ була підпорядкована Імператору [Dai-Nippon Teikoku Kenpo 1 sho, 10 jo], а статей щодо кабінету взагалі не було, тобто уряд не залежав від парламенту та впливу політичних партій і від імені Імператора міг за власним розсудом визначати політичний курс та встановлювати адміністративну систему. В подальшому відсутність належного політичного контролю за адміністративними структурами та надмірна самостійність військових, які почали диктувати свою політику, призвели до втягування Японії у Другу світову війну.

До середини 20-х років Мейдзі загалом були закладені основи управлінської структури. Особливого значення для підготовки висококваліфікованих чиновників, які згодом створили кістяк сильної виконавчої влади, мало заснування у 1886 р. Імператорського університету та введення 1887 р. системи іспитів для цивільних службовців. Це дало змогу створити в уряді академічну касту на заміну кланам [Такаока 1988, 60] та забезпечило превалююче положення бюрократії стосовно політиків.

Згідно з Конституцією Мейдзі [Dai-Nippon Teikoku Kenpo 1 sho, 5 jo] законодавчу владу через схвалення парламенту здійснював Імператор. Своїм наказом Імператор скликав парламент, відкривав та закривав сесії, розпускав Палату представників [Dai-Nippon Teikoku Kenpo 1 sho, 7 jo]. Тобто, Імператорський парламент не був незалежним законодавчим органом, хоча факт його заснування можна вважати першим проявом демократії, оскільки вперше народу була надана мож-

ливість обирати своїх представників та до деякої міри протистояти урядові. Вже самим формуванням палат передбачалися їх функції. Так, Палата перів представляла вищий клас суспільства. Вона формувалася з членів імператорської родини, титулованої знаті, шляхетних службовців, вчених, а також багатих громадян [Koseki 1996, 23]. Верхня палата створювалася для стримування радикальних сил і обмеження впливу Палати представників. Становище Палати перів зробили досить міцним. Вона не мала системи розпуску, її склад не можна було змінити без її згоди, а саме, без узгодження між урядом і Палатою перів. Єдиним засобом впливу, який був у розпорядженні уряду, було призупинення сесії. Забезпечення такого становища Палати перів вказувало на те, що конфліктів між Палатою перів і урядом не очікувалося [Uchida 1990, 37]. Палата перів мала змогу у повному обсязі виконувати своє призначення, оскільки була наділена рівними правами з Палатою представників. Єдиним винятком було право Палати представників першою розглядати законопроекти про бюджет. Проте у випадку неприйняття бюджету парламентом, уряд мав право керуватися бюджетом попереднього року [Dai-Nippon Teikoku Kenpo 6 sho, 71 jo].

Обмеженість засобів протидії уряду у парламентарів виявилася вже з початку роботи парламенту. Спроби на перших сесіях Імператорського парламенту чинити опір урядові, про що свідчать низькі показники затверджень урядових законопроектів, не мали продовження. Використовуючи Статтю 8 Конституції Мейдзі про право Імператора у перервах між сесіями за необхідності видавати укази на заміну законів, уряд мав змогу приймати закони в обхід парламенту. Єдиною умовою було те, що Імператорські укази не могли суперечити чинній Конституції та законам, прийнятим парламентом. Вся влада фактично була зосереджена в уряді. Найбільш важливі питання вирішувала Таємна рада. Стосовно питань, пов'язаних з армією і флотом, рішення приймалися верховним командуванням без погодження з парламентом і кабінетом.

Якщо порівнювати можливості уряду і Імператорського парламенту у процесі підготовки законопроектів, то, безперечно, уряд мав значну перевагу, оскільки головну роботу над законопроектами, особливо ту, що стосувалася самих текстів, проводило підпорядковане уряду Юридичне бюро. Появі Юридичного бюро передувало створення у 1873 р. при Управлінні Великого міністра Юридичного відділу, який 1875 р. отримав назву Юридичного бюро і в 1885 р. перейшов у розпорядження кабінету [Naikaku hoseikyoku shi... 1974, 1,14]. В обов'язки Юридичного бюро входила підготовка законопроектів та проектів договорів, перевірка імператорських указів, виклад своєї точки зору стосовно проблем законодавства прем'єр-міністру та міністрам. Законопроекти уряду, пройшовши таку вимогливу перевірку і шліфовку в Юридичному бюро, набували досконалої форми, де не залишалося місця для сумнівів чи компромісів парламентарів.

Аналізуючи наведені в збірнику " Gikai seido hyaku nen shi " [Shugin 1990, 219–225] дані про кількість поданих і прийнятих за кожну сесію Імператорського Парламенту законопроектів, можна побачити, що найбільша кількість поданих – 3421 (53,5 % від загальної кількості) та прийнятих законопроектів – 2856 (91,1 % від загальної кількості) належить уряду. Причому, враховуючи те, що без поправок було прийнято 2285 урядових законопроектів [Arima 1993, 34], що становить 66,8 % від внесених урядом і 80 % від прийнятих урядових законопроектів, та 72,9 % від загальної кількості прийнятих законопроектів, можна зробити висновок, що більшість законопроектів, прийнятих Імператорським парламентом за час його існування, було схвалено у вигляді, який запропонував уряд. А той факт, що більшу частину законопроектів уряду – 2728 [Arima 1993, 44], тобто 79,7 % від кількості урядових законопроектів, було подано для розгляду спочатку до Палати представників, а не до Палати радників, яка розглядала першою лише 693 урядових законопроекти, може свідчити або про те, що законопроекти пов'язані з бюджетом, або про впевненість уряду у своєму впливові на Палату представників. Але у будь-якому випадку великий відсоток прийнятих урядових законопроектів, – а після 1937 р. він становить 100 %, що пов'язано з періодом воєнного часу (Японо-китайська війна, Друга світова війна), – підтверджує основне призначення Імператорського парламенту як схвалюючого органу (рис. 1–3).



Проте депутати Імператорського парламенту, особливо це стосується депутатів Палати представників, не обмежувалися лише розглядом законопроектів уряду. За винятком останніх сесій, які припали на воєнний період, депутати Палати представників щороку вносили майже однакову з урядом кількість законопроектів (рис. 1). Палатою представників було подано 2914 законопроектів, 45,5% від загальної кількості, з яких прийнято було лише 270, що становить 8,6% від кількості усіх прийнятих. Тобто невеликий відсоток депутатських законопроектів зумовлений не кількістю подань, а дуже низьким коефіцієнтом їх проходження (рис. 2, 3). Безумовно, головною перепорою, що і передбачалося засновниками Імператорського парламенту, була Палата перів, показник відхилень якої був особливо високий, майже вдвічі більший від такого Палати представників. Високий показник відхилень мали навіть ті законопроекти нижньої палати, які самою Палатою представників були прийняті без поправок. Так, якщо показник відхилень Палати перів стосовно законопроектів уряду становив трохи менше ніж 2%, то стосовно законопроектів Палати представників він досягав 20% [Arima 1993, 56]. Хоча не можна не зазначити, що певний опір своїм законопроектам чинився і в середині Палати представників щодо тих проектів законів, які суперечили політиці палати або інтересам інших фракцій чи окремих депутатів. Кількість законопроектів депутатів Палати перів, хоча вони і мали вищий коефіцієнт проходження – 15,9% відносно 9,2% Палати представників, була надзвичайно малою: з 63 поданих верхньою палатою законопроектів 10 (0,3% від загальної кількості) було прийнято.



Отже, як показує кількісний аналіз законопроектів Імператорського парламенту, серед прийнятих законопроектів депутатам належала незначна частка – 8,9 %, основу склали законопроекти уряду.

В результаті процесів демократизації після Другої світової війни в Конституцію Мейдзі були внесені поправки і в 1947 р. фактично набув чинності новий основний закон Японії, який ґрунтувався на демократичних принципах. Імператору за цим законом було відведено місце символу держави [Nihonkoku Kenpo 1 sho, 1 jo], а парламент, розширивши повноваження, став найвищим органом державної влади та єдиним органом законодавчої влади [Nihonkoku Kenpo 4 sho, 41 jo].

Реформуванню двопалатної системи парламенту передували тривалі переговори японської сторони з Головним командуванням окупаційних військ. В результаті компромісу між "Проектом Мацумото", в якому міністр уряду Дзьодзі Мацумото, посиляючись на революційні тенденції у післявоєнному суспільстві, наполягав на збереженні консервативної верхньої палати, та "Проектом Макартура", де пропонувалася однопалатна система, вдалося відстояти верхню палату, проте не вдалося зберегти її консервативний характер. Спосіб формування, аналогічний Палаті представників, а саме – з обраних народом депутатів, позбавив Палату радників своєрідності, зробивши копією нижньої палати. А партійна структуризація, якої верхня палата почала зазнавати з моменту свого заснування і тенденція до якої особливо зміцніла із введенням у 1983 р. системи пропорційного представництва, призвела до збільшення можливостей опозиційних партій протидіяти уряду, затримуючи урядові законопроекти, вже прийняті Палатою представників [Mochizuki 1982, 79].

Отже, за новою Конституцією при послабленій верхній палаті перевага надається рішенням Палати представників. У першу чергу це стосується бюджету. Проект бюджету, як і в Імператорському парламенті, подається спочатку до Палати представників, а потім його розглядає Палата радників. Проте, якщо рішення верхньої палати будуть відмінними від рішень нижньої і за умови неможливості досягти згоди між палатами, рішення Палати представників стають рішеннями парламенту [Nihonkoku Kenpo 4 sho, 60 jo]. За такою ж системою приймаються рішення про призначення прем'єр-міністра (причому не було ще жодного випадку, щоб прем'єр-міністром був обраний депутат Палати радників) та про затвердження договорів. Що стосується договорів, то існує умова, за якої Палата радників може мати перевагу перед Палатою представників, а саме: коли проект договору подається спочатку на розгляд до верхньої палати і вона його не приймає, то цей проект уже не надходить до Палати представників. Фактично лише Стаття 59 Конституції, яка обумовлює прийняття законопроектів, що не стосуються бюджету, до деякої міри врівноважує положення палат. За цією статтею законопроекти повинні прийматися обома палатами. Законопроекти, прийняті Палатою представників, але відхилені Палатою радників, мають повторно пройти через рішення нижньої палати і бути прийнятими не менше, як двома третинами присутніх членів цієї палати. Складність полягає в тому, що на сьогодні жодна з фракцій Палати представників не може зібрати дві третини голосів, щоб подолати рішення Палати радників. Однак, незважаючи на існування цієї статті, верхня палата в результаті демократизації не тільки втратила свою основну функцію перепони на шляху радикальних проявів партійних фракцій нижньої палати, а й сама стала осередком міжфракційних протистоянь.

За новою Конституцією кардинально змінилося положення кабінету. Він став цілісним органом виконавчої гілки влади з колективною відповідальністю перед парламентом. Змінився також його характер і головне призначення. Оскільки сам прем'єр-міністр [Nihonkoku Kenpo 5 sho, 67 jo] і більшість міністрів є народними обранцями, то у своїх рішеннях і діях вони мають керуватися вимогами і бажаннями народу. Одночасно з розширенням функцій парламенту були значно посилені функції кабінету в основному у формі зміцнення повноважень прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр за власним розсудом призначає більшу частину членів парламенту та звільняє міністрів [Nihonkoku Kenpo 5 sho, 68 jo]. Прем'єр-міністр, представляючи кабінет, подає до парламенту законопроекти та звіти стосовно державних справ та міжнародних відносин, а також здійснює контроль і загальне керівництво всіма адміністративними частинами [Nihonkoku Kenpo 5 sho, 72 jo].

Проте основна міць і здатність кабінету до протидії парламенту закладена в Статті 69 та Статті 7 Конституції Японії, за якими кабінет, а в дійсності прем'єр-міністр має право розпуску Палати представників. Тобто, використовуючи це право, кабінет діє вже не як виконавчий орган, підзвітний парламенту, а як незалежний орган, що проводить власну політику. Ставлення до цих статей, особливо з боку опозиційних сил, є неоднозначним. Так, Стаття 69 Конституції, за якою у

випадку прийняття Палатою представників резолюції про недовіру кабінету, кабінет має піти у відставку, якщо протягом 10 днів нижня палата не буде розпущена, ініціюється опозицією і, навіть беручи до уваги те, що кабінет, на відміну від парламенту, обирається опосередковано і не є прямим представником народу, загалом вважається такою, що відповідає принципу розподілу влад. Що стосується розпуску за Статтею 7, який ініціюється урядом і правлячою партією або коаліцією, і дає можливість кабінету використати вигідну ситуацію для того, щоб змінити баланс сил у парламенті на свою користь, то такий розпуск, а також здійснення тиску на парламент під загрозою розпуску з боку кабінету, вбачається опозиційними партіями не демократичним. Тому вони періодично піднімають питання про неконституційність розпуску за Статтею 7, мотивуючи це тим, що право розпуску Палати представників за цією статтею надано Імператору. З точки зору кабінету, розпуск нижньої палати дає змогу уряду з'ясувати думку та отримати підтримку народу стосовно власної політики або програми. А оскільки передумовою розпуску за Статтею 69 є резолюція про недовіру, прийняття якої ускладнюється відсутністю злагоди між парламентськими фракціями, то Стаття 7, яку можна застосувати у будь-який час, є зручною для уряду.

Осторонь післявоєнної реорганізації не залишилися також органи, функції яких були тісно пов'язані з законодавчим процесом. У 1947 р. була ліквідована Таємна рада, яка за дорученням Імператора здійснювала розгляд державних справ та до якої на попереднє обговорення подавалися проекти найважливіших законів, указів та міжнародних договорів [Naikaku hoseikyoku shi 1974, 47]. Після низки реформувань за Юридичним бюро при кабінеті залишили право перевірки законопроектів кабінету та проектів договорів. Юридичному бюро кабінету вдалося зберегти свій великий вплив і авторитет, про що свідчить той факт, що голова Юридичного бюро входить до складу кабінету. З метою посилення законодавчої спроможності парламенту як єдиного законодавчого органу 1948 р. при кожній палаті були також створені Юридичні бюро [Kokkai ho 131 jo, 1 ko]. В їх обов'язки входить підготовка депутатських законопроектів та поправок за дорученням депутатів, дослідження проектів регламенту палат та проектів постанов, які стосуються парламенту, підготовка відповідей на запити щодо питань, пов'язаних із законодавством [Igarashi 1994, 110].

Зазнав реформування і сам процес розгляду законопроектів. В Імператорському парламенті основний розгляд законопроектів здійснювався на пленарних засіданнях за аналогічною до британської системою трьох читань. Післявоєнним парламентом була запозичена американська система постійних комітетів, які стали центром розгляду законопроектів. Кожний комітет спеціалізується в конкретній сфері державного управління. І тому до складу комітету входить порівняно невелика кількість депутатів, обізнаних в даній галузі, що дозволяє ретельніше розглядати законопроекти, сприяє їх досконалості. Крім того, можливість здійснювати в комітетах одночасний розгляд різних законопроектів забезпечує більш ефективну роботу парламенту. З іншого боку, постає проблема правомірності обмеження ролі депутата як представника народу. Це пов'язано з тим, що більшість депутатів не бере участі в розгляді, який здійснює комітет, не входить в суть законопроекту і не може врахувати всі нюанси, з якими обізнані фахівці, а отже, під час голосування на пленарних засіданнях ці депутати не відображають належним чином волю і вимоги народу. До того ж за умов парламентсько-кабінетної системи тісні зв'язки постійних комітетів та їх членів з державними установами й чиновниками дозволяють бюрократії впливати на процеси розгляду [Kokkai gerpo 1996, № 7, 59], що позначається на кінцевому результаті законодавчого процесу.

У перші повоєнні роки одночасно з реорганізацією парламенту проводилися масові чистки, що призвело до звільнення з посад великої кількості політиків, у той час як бюрократична система, зазнавши деяких обмежень була збережена в цілості. Це дало змогу чиновникам заповнити утворену прогалину, зайнявши місця в консервативних партіях та уряді. Поява політиків – вихідців з чиновничих кіл, які несли на собі основний тягар політичної влади в період відбудови країни, з одного боку, дозволила зміцнити зв'язки між бюрократичною системою та правлячою партією, що в свою чергу забезпечило зглажування законодавчого процесу і ефективну реалізацію партійного політичного курсу та не тільки сприяло післявоєнному відновленню, а стало також передумовою швидкого економічного розвитку. З іншого боку, це негативно позначилося на законо-

давчій ініціативі депутатів та здатності парламенту як представницького органу здійснювати контроль за виконавчою владою.

Аналіз кількості поданих і прийнятих у Національному парламенті законопроектів дає можливість побачити, чи змінилося співвідношення урядових і депутатських законопроектів після реформування Імператорського парламенту.

Так, за період від 1-ї до 150-ї сесії Національного парламенту (1947–2000 рр.) кабінет подав 8115 законопроектів, 67,5 % від загальної кількості. З них прийнято 6880 законопроектів, що становить 84,8 % від кількості поданих кабінетом та 85,4 % від загальної кількості прийнятих законопроектів. Палата представників подала 2888 законопроектів, 24 % від загальної кількості, з яких прийнято 1011 законопроектів, це 35 % від кількості поданих нею і 12,6 % від загальної кількості прийнятих. Палатою радників подано 1022 законопроекти, 8,5 % від загальної кількості, прийнято 163 законопроекти, що становить 15,9 % від кількості поданих нею і 2 % від загальної кількості прийнятих. Тобто відсоток прийнятих в обох палатах депутатських законопроектів становить лише 14,6 %. Отже, основними законопроектами Національного парламенту, як і Імпе-



Рис. 4. Законопроекти, подані кабінетом, Палатою представників та Палатою радників (1947-2000 рр.)

раторського парламенту, є законопроекти уряду. (Для підрахунків використані дані з " Kokkai jiten " [Asano 1999, 297–308] та " Kokkai geppo " [Kokkai geppo 1999, № 9, 68–75; Kokkai geppo 2000, № 1, 67–71; Kokkai geppo 2000, № 7, 68–74; Kokkai geppo 2001, № 1, 68–70]).

Розглядаючи на рис. 4 криву поданих кабінетом та Палатою представників законопроектів, можна помітити, що їх найвищі та найнижчі точки здебільшого збігаються у часі. Особливо виразними є два періоди максимальних подань та затверджень законопроектів кабінету (рис. 4, 5). Це період до першої половини 50-х років, що пояснюється післявоєнною реорганізацією державного управління і потребою змін у правовій системі. І другий – період інтенсивного розвитку японської економіки з кінця 50-х років до першої половини 60-х років, час, коли в країні відбувалася перебудова виробничої сфери і виникла необхідність прийняття нових законів та внесення змін до вже чинних. Починаючи від 70-х років кількість законопроектів стабілізується, віддзеркалюючи загальне положення в державі та суспільстві. Щодо депутатських законопроектів, то найбільша їх кількість по роках приймалася до 1955 р. включно, що зумовлено не стільки великою кількістю подань, скільки досить високим коефіцієнтом їх проходження (рис. 5, 6).



Зіставлення співвідношень урядових та депутатських законопроектів за певні періоди дає змогу констатувати, що ні поява коаліційного уряду, ні зміна політичного керівництва не позначаються на кількості поданих та прийнятих законопроектів. Так, за період однопартійного домінування ЛДП з 1955 р. до червня 1993 р. відсоток законопроектів, поданих кабінетом та депута-

тами обох палат, становив відповідно 65,8 % і 34,2 %, від загальної кількості прийнятих законопроектів 88 % були урядовими і тільки 12 % – депутатськими. У період функціонування коаліційного кабінету, який очолив лідер опозиційної СДПЯ Томіті Мураяма з липня 1994 р. до кінця 1995 р. (з 130-ї по 134-ї сесію) кабінетом було подано 66,7 % законопроектів, депутатами – 33,3 %, 87,9 % від усіх прийнятих законопроектів належали кабінету і 12,1 % – депутатам обох палат. Тобто ніяких змін не відбулося. За період з початку коаліційної доби з серпня 1993 р. до кінця 2000 р. кабінет вніс 64 % законопроектів, депутати – 36 %, 84,5 % прийнятих законопроектів були законопроектами кабінету і 15,5 % – законопроектами депутатів обох палат.

Порівнюючи показники Імператорського парламенту та Національного парламенту, можна зробити висновок, що незважаючи на реформування парламенту та створення необхідної бази для результативної законотворчої діяльності депутатів, а саме: заснування Юридичних бюро при палатах, Національної парламентської бібліотеки, забезпечення депутатів особистими секретарями тощо, відсоток прийнятих депутатських законопроектів залишився дуже низьким. З 8,9 % в Імператорському парламенті він зріс лише до 14,6 % від загальної кількості прийнятих в Національному парламенті законопроектів. В період правління ЛДП з 1955 р. по 1993 р. цей показник ще нижчий і становить 12 %. При цьому відсоток поданих депутатами законопроектів у порівнянні з Імператорським парламентом зменшився з 46,5 % до 32,5 %. Тобто замість активізації законодавчої ініціативи депутатів спостерігається її послаблення.

Таке становище зумовлено багатьма чинниками, найголовніший з яких – 38 річне домінування ЛДП на політичній арені. Протягом тривалого часу свого перебування при владі ЛДП мала більшість у Парламенті, отже, без її згоди не міг бути прийнятим жоден законопроект. Оскільки вважалося, що вимоги та інтереси депутатів від правлячої ЛДП відображалися в законопроектах кабінету, то депутатські законопроекти розглядалися переважно як протидіючі уряду законопроекти від опозиційних партій. Депутатські законопроекти від опозиції мали шанс бути прийнятими лише у випадку, коли до їх подання приєднувалася ЛДП, тому здебільшого опозиційні партії використовували свої законопроекти для демонстрації протидії.

Певну роль у зменшенні кількості подань депутатських законопроектів відігравали внутрішньопартійні обмеження як правлячої, так і опозиційних партій. Таких обмежень зазнавали депутатські законопроекти, які не відповідали позиції партії з даного питання або з якихось міркувань вважалися партією недоцільними.

У 1955 р. були внесені зміни до Закону про парламент, за якими для того, щоб подати законопроект депутату потрібно заручитися підтримкою 20 депутатів у Палаті представників або 10 – у Палаті радників. Якщо законопроект пов'язаний з бюджетом, кількість прибічників має відповідно зрости до 50 для Палати представників і 20 для Палати радників [Kokkai ho 56 jo]. Це негативно позначилося на законодавчій ініціативі невеликих фракцій та окремих депутатів, які, усвідомлюючи неможливість прийняття їх законопроектів, мали на меті лише демонстрацію своєї діяльності у парламенті. Тому розглядати такі умови як перепону на шляху депутатських законопроектів не можна. Якщо законопроект не знаходить підтримки навіть у 20 депутатів, то зрозуміло, що він не заслуговує на увагу всього парламенту.

Отже, депутати правлячої партії ЛДП, які склали парламентську більшість, в значній мірі передоверили законодавчу ініціативу уряду, перекававши на нього відповідальність за підготовку законопроектів. За довгий час панування ЛДП таке ставлення депутатів до законотворчої роботи настільки укоренилося, перетворившись на традицію, що коли опозиційні партії помінялися місцями з правлячою, депутати від колишньої опозиції навіть не ставили за мету конкурувати з кабінетом у кількості законопроектів, оскільки міністрами були вже їх представники. Тобто на

сьогоднішній день за правління будь-якої партії чи коаліції основна частина законопроектів неодмінно належатиме кабінету.

З 1947 р. по 2001 р. включно в Японії змінилося 42 кабінети і 25 прем'єр-міністрів. Лише за останні 10 років кабінет очолювали 9 прем'єр-міністрів. Це значить, що міністр, який представляє інтереси правлячої партії або коаліції, обіймає посаду приблизно протягом року-півтора. Зрозуміло, що за такий короткий час глибоко вникнути в проблеми галузі досить важко. Тому міністр, як політична постать, здійснюючи загальне керівництво, політично спрямовуючи діяльність міністерства, мусить цілком покладатися на своїх підлеглих, тобто на бюрократію. Міністри від опозиційних партій змінюють на посадах міністрів від правлячих партій, а чиновники залишаються. Саме ці чиновники розробляють більшу частину законопроектів з тим, щоб після прийняття їх парламентом та набуття чинності законів самим же їх виконувати. При цьому часто навіть фахівцям через різноманітні лазівки, сконструйовані чиновниками, з тексту законопроекту неможливо зрозуміти, чи віддзеркалює він наміри політиків, чи ні [Igarashi 1994, 108]. Отже, загострені затяжним застоєм в японській економіці, виразно постали з одного боку – проблема контролю за чиновництвом, з іншого – проблема посилення кабінету.

Сподівання на вирішення цих проблем в значній мірі пов'язані з адміністративною реформою, яка довго готувалася і була проведена наприкінці 2000 р. Суть її полягає в реорганізації центральних міністерств і відомств та скороченні їх кількості наполовину. Проте, якими будуть результати реформи і чи будуть вони очікуваними, поки що невідомо. Як зауважують японські правознавці [Kokkai gerpo 2001, № 1, 11], опір бюрократії спільно з промисловцями і політиками, чийх інтересів це торкнеться, може звести нанівець усі зусилля по її проведенню, позбавивши реформу сенсу.

Новий прем'єр-міністр Японії Джунічіро Коїзумі у традиційній промові перед членами парламенту в травні 2001 р. заявив, що реорганізація центрального уряду була лише початком і адміністративні реформи будуть продовжені. Прем'єр-міністр Коїзумі також заявив про свій намір сформувати дорадчу раду для підготовки конкретних пропозицій стосовно системи прямих виборів прем'єр-міністра.

Ідея обрання прем'єр-міністра на загальних виборах виникла в 90-х роках ХХ ст., і була мотивована необхідністю переглянути роль парламенту і кабінету в парламентсько-кабінетній системі, оскільки традиційна схема, за якою "парламент вирішує, а кабінет і чиновництво виконують", вже не відповідає сьогоденним реаліям функціонування держави з сильною виконавчою владою.

Дійсно, в сучасній Японії кабінету надані широкі повноваження. Це пояснюється потребою у швидкому щоденному реагуванні не тільки в економіці, де політика кабінету миттєво позначається на цінах акцій, валютному курсі тощо, а і в інших сферах, включаючи сферу міжнародних відносин, де виникають проблеми міжнародного рівня, які вимагають негайного вирішення. Багатолюдний та багатофракційний парламент з його громіздкою системою обговорень не здатний до оперативного реагування, тому цілком природним стало зміщення політичного центру в бік виконавчої влади з посиленням ролі чиновництва у політичній сфері. Метою запропонованої системи прямих виборів прем'єр-міністра, або, як її назвав професор Кадзуюкі Такахасі, системи "народного кабінету", є пряме підпорядкування кабінету волі і вимогам народу та надання йому політичного лідерства. При цьому кабінет приймає рішення і виконує їх, а парламенту надаються функції контролю [Hogaku kyoshitsu 1998, № 218, 15].

За діючою системою, яка ґрунтується на принципах непрямой або представницької демократії, народ обирає до парламенту своїх представників, а вже після виборів лідери фракцій, укла-

даючи угоди, вирішують, хто буде прем'єр-міністром, і визначають політичну програму. Недоліки такої системи вбачають у тому, що хоча, безумовно, ця система є демократичною, часто результати виборів не дають однозначної відповіді: що саме, якої політики вимагає народна більшість. Тому переваги всенародного обрання прем'єр-міністра аргументуються тим, що народ сам обирає конкретну програму, яка відповідає його волі, його бажанням, і надає тому, хто запропонував цю програму і його кабінету право її здійснити. Тобто це вже не кабінет парламенту і депутатів, а кабінет народу в рамках парламентсько-кабінетної системи [Hogaku kyoshitsu 1998, № 218, 17].

На перший погляд, якщо сприймати її безвідносно до реального життя, ідея "народного кабінету" видається надзвичайно привабливою. Обрання прем'єр-міністра на певний термін – 3, 4 роки – дає надію на посилення контролю за чиновництвом з боку кабінету, який виконуватиме власну всенародно схвалену програму. Важливим моментом системи "народного кабінету" є процес народного обговорення програм, а саме, зворотній зв'язок, коли політичні партії пропонують для обговорення свої програми і, вислуховуючи думку народу, виявляють його потреби і бажання, з'ясовують, що необхідно в програмі змінити, щоб вона отримала підтримку більшості.

Проте закладені в самій ідеї "народного кабінету" протиріччя та висунення низки нездійсненних умов, необхідних для її втілення у життя, наштовхують на думку, що ідея "народного кабінету" була запропонована не стільки для реалізації, скільки для того, щоб через її обговорення привернути увагу до позитивних сторін американської форми правління.

Основним протиріччям цієї ідеї є те, що система "народного кабінету" має функціонувати в рамках парламентсько-кабінетної системи, головною ознакою якої є політична відповідальність кабінету перед парламентом. А така відповідальність можлива лише за умови схвалення парламентською більшістю кандидатури прем'єр-міністра. Іншими словами, парламент довіряє прем'єр-міністру і його кабінету діяти в інтересах більшості парламентських фракцій. Коли кабінет втрачає довіру парламенту, тобто нижньої палати, він має піти у відставку або розпустити нижню палату з тим, щоб на виборах народ висловив своє ставлення до його політики, голосуючи за чи проти кандидатів від партій, які представляє кабінет. Прямі вибори прем'єр-міністра, якщо проводити їх так, як пропонує професор Кадзуюкі Такахасі, з конкурсом політичних програм та участю як правлячих, так і опозиційних партій, дійсно підпорядковують кабінет волі народу і надають йому політичного лідерства, але при цьому позбавляють парламент права схвалювати або не схвалювати кандидатуру прем'єр-міністра, оскільки його вже обрав народ. У такій ситуації парламенту залишаються лише функції контролю за виконанням програми прем'єр-міністра незалежно від того, чи підтримує цю програму більшість фракцій в парламенті чи ні. При цьому розпуск нижньої палати не гарантує, що після виборів у ній буде існувати більшість, яка підтримуватиме прем'єр-міністра і його програму. З іншого боку, підпадає під сумнів право нижньої палати виносити рішення про недовіру кабінету, якому на загальних виборах довіру висловив народ. Тобто руйнується сама система парламентського кабінету. Отже, необхідною умовою для збереження парламентсько-кабінетної системи є підтримка прем'єр-міністра і його кабінету парламентською більшістю. Це значить, що в рамках парламентсько-кабінетної системи є лише одна можливість всенародного обрання прем'єр-міністра, а саме – обрання з кандидатур, запропонованих партіями правлячої коаліції. В такому випадку, хоча програми кандидатів не будуть дуже відрізнятися, проте парламентська підтримка обраному прем'єр-міністру буде гарантована. Але тільки на час існування правлячої коаліції, яка його висунула. Враховуючи те, що партійні коаліції є нестійкими, обраний прем'єр-міністр і його кабінет у будь-який момент можуть втратити більшість у парламенті, і тоді знов постане питання виборів нового прем'єр-міністра. Таким чи-

ном, можливість обрання прем'єр-міністра на фіксований термін у 3–4 роки в рамках парламентсько-кабінетної системи виглядає досить проблематичною, а отже, не вирішується головне питання – посилення контролю за чиновництвом з боку політиків.

Як видно з викладеного вище, ролі парламенту і кабінету в парламентсько-кабінетній системі вже визначені самою системою, а тому встановлення нових відносин між парламентом і кабінетом та між кабінетом і народом неодмінно буде мати своїм наслідком зміну форми правління, що може виявитися малоприйнятним кроком для японського народу, який звик до шанування власних традицій.

У рамках існуючої системи парламентського кабінету нагальне питання посилення ролі політиків та повернення народної довіри до політики в цілому може розглядатися лише в поєднанні з питанням посилення парламенту, що в свою чергу є неможливим без кропіткої тривалої роботи, спрямованої на поступову активізацію законотворчої діяльності депутатів. На сьогоднішній день тільки чітке відображення волі і вимог народу в законах, розроблених безпосередньо народними обранцями з метою якомога повної реалізації передвиборних програм і зобов'язань, може стати запорукою підвищення авторитету політиків та надання більшої ваги ролі парламенту як законодавчого органу.

ЛІТЕРАТУРА

- Левин И. Д.* Современная буржуазная наука государственного права. Москва, 1960.
- Abe H., Uchida M., Takayanagi S.* Gendai seijigaku shojiten. Tokyo, 1999.
- Arima M., Mitani H.* Kindai Nihon-no seiji kozo. Tokyo, 1993.
- Asano I.* Kokkai jiten. Tokyo, 1999.
- Dai-Nippon Teikoku Kenpo.
- Hogaku kyoshitsu, 1998. № 218.
- Igarashi T.* Giin rippo. Tokyo, 1994.
- Kokkai geppo, 1996, № 7.
- Kokkai geppo, 1999, № 9.
- Kokkai geppo, 2000, № 1.
- Kokkai geppo, 2000, № 7.
- Kokkai geppo, 2001, № 1.
- Kokkai ho.
- Koseki S.* Kenpo seitei. Tokyo, 1996.
- Marx Fritz Morstein .* The Administrative State. Chicago, 1957.
- Mochizuki Mike M.* Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: the Role of the Parties and the National Diet. Harvard University, 1982.
- Naikaku hoseikyoku shi* henshu iinkai hen. Naikaku hoseikyoku shi. Tokyo, 1974.
- Nihonkoku Kenpo.
- Redford Emmette S.* Democracy in the Administrative State. New York, 1969.
- Shugiin, Sangiin hen.* Gikai seido hyaku nen shi. Shiryohen. Tokyo, 1990.
- Takaoka H., Tsuji T.* Gendai gyosei. Tokyo, 1988.
- Uchida K., Kanahara S., Koya T.* Nihon gikai shiroku. Tokyo, 1990.