

## МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 339.9+330.8

*Н. Л. Дружинин, О. Н. Мисько*

### ЯПОНСКАЯ БЮРОКРАТИЯ И ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА АМАКУДАРИ

Деятельность государственных органов управления часто оказывается обремененной проблемами бюрократизма, корыстолюбия чиновников и скрытого противодействия реформам. Общеизвестно, что коррупция органов государственной власти, а также теневая деятельность руководителей компаний не являются чем-то из ряда вон выходящим, примеры аналогичного типа поведения можно встретить практически во всех странах. Разница заключается лишь в том, какие масштабы и формы принимают эти негативные явления, какой ущерб развитию экономики они приносят.

В самом неблагоприятном случае бюрократизация экономической жизни ведет к криминализации экономики, а также порождает деградацию денежной и других важнейших систем. Криминализацию экономики в этой связи следует понимать как незаконность совершаемых видов хозяйственной деятельности. Имеет место действие двух факторов: во-первых, желание получить незаконные доходы, что предполагает отступление от существующего законодательства; во-вторых, сознательное нарушение последнего, связанное с невозможностью ведения хозяйственной деятельности в рамках закона. При этом само государство и государственный аппарат становятся объектами формирования криминального сектора экономики.

Криминализация экономики, происходящая в недрах бюрократического аппарата государства, напрямую ведет к деградации товарно-денежных отношений, опосредующих производственные процессы в сфере реальной экономики такими формами, которые уводят ее в «теневую область». Это позволяет фирмам уходить от обязательных выплат и получать свободные неконтролируемые государством средства для совершения подкупа государственных служащих. К этим формам следует, прежде всего, отнести «обналичивание» денежных

---

**Николай Львович ДРУЖИНИН** – канд. экон. наук, доцент кафедры истории экономики и экономической мысли Экономического факультета СПбГУ. Область научных интересов – экономическая история Японии, новая институциональная экономическая теория. Автор более 30 научных и учебно-методических публикаций.

**Олег Николаевич МИСЬКО** – д-р экон. наук, профессор кафедры истории экономики и экономической мысли Экономического факультета СПбГУ. Сфера научных интересов – мировая экономическая история, история финансов, мировые фондовые рынки. Автор более 35 научных публикаций.

© Н. Л. Дружинин, О. Н. Мисько, 2009

средств, которое, будучи обусловленным физической невозможностью для предприятий выплачивать налоги и нормально при этом функционировать, превращается в особую профессиональную деятельность ряда частных фирм и подразделений коммерческих банков, которые начинают совместно разрабатывать легитимные варианты осуществления подобных операций.

То же самое можно говорить и о двух других формах «черных» сделок: бартере и взаимных неплатежах. Можно согласиться с тем, что эти формы являются показателями деградации денежной системы, но лишь при наличии еще одного существенного дополнительного фактора — экономической политики государства, которая стимулирует их существование и расширение масштабов применения. Не секрет, что такое положение вещей зачастую устраивает государственный аппарат (таким путем формируется источник поступления всевозможных прямых и завуалированных взяток) и многие частные коммерческие структуры. Последние, имея существенно более широкие по сравнению с государственными предприятиями возможности по добыванию «черных» денег, получают выгодные заказы и подряды.

Тем не менее столь негативные последствия бюрократизма и коррупции, особенно усиливающиеся в кризисные, переломные периоды развития, как показывает история развития других стран, в частности Японии, вполне возможно если не преодолеть, то в значительной степени смягчить.

Анализируя особенности деятельности органов государственного управления в Японии в послевоенный период, следует подчеркнуть, что государство играло поистине ключевую роль как организатор условий роста всей экономики. Это происходило не только за счет некой формальной поддержки крупного бизнеса государством, а было следствием всесторонней заботы и опеки, включая и неформальные связи; сложилась особая атмосфера сотрудничества между государством и бизнесом, что не может расцениваться как случайное явление, как результат легализованной коррупции или как традиционная личная уния в рамках государственно-монополистического капитализма.

Во многом это связано с теми объективными задачами, которые выполняло государство в Японии в условиях оккупации и в послеоккупационный период и которые определяют его сущность. Если в одних странах государство ограничивается выполнением общерегулирующих функций в рамках самонастраивающейся системы, а в других странах сосредоточивается на решении социальных задач в силу постоянного обострения межклассовых конфликтов и приоритета ценностей социального развития, то в Японии государство было нацелено на достижение успеха благодаря всемерному содействию «локомотивам» экономики.

Проводимые в Японии в послевоенный период радикальные реформы, по своим характеристикам отвечавшие требованиям создания свободной рыночной экономики, базировавшиеся на приоритете демократических ценностей и заложившие основы современной японской экономической модели, осуществлялись при чрезвычайно высокой степени государственного контроля над экономикой. Это было важным фактором реформирования послевоенной Японии. Государство оказывало непосредственное воздействие на ход институциональных преобразований, и то, что Япония находилась в это время под оккупацией, не только не мешало активизации государственного вмешательства в экономику, но даже способствовало этому. Японский историк Икухико Хата подчеркивал, что японская бюрократия никогда не имела столь огромной власти, как в годы американской оккупации (1945–1952 гг.)<sup>1</sup>.

О том, что в период оккупации Япония пережила наиболее сильный сдвиг в сторону административного регулирования экономики, пишет также Л. Холлерман: «Оккупация должна была освободить японскую экономику от контроля. Она должна была попытаться реанимировать рыночную систему, усилить конкурентную мотивацию, внести независимость в процесс принятия решений и использовать подходящую монетарную и фискальную политику для обеспечения стабильной экономической ситуации, в которой решения могли бы приниматься частным бизнесом. Вместо этого под лозунгами демократии оккупация принесла свой собственный прямой контроль, который на международном уровне был более всеобъемлющим и категоричным из всех тех, которые когда-либо использовались в Японии»<sup>2</sup>.

Сила бюрократии в период оккупации и после ее окончания была настолько внушительной, что это позволило некоторым авторам определить ее в качестве одной из двух главных движущих сил японского общества<sup>3</sup>. Так, в частности, Т. Надзита представил концепцию послевоенного развития Японии в терминах конфликта между бюрократизмом (тенденцией к усилению администрирования) и демократией (тенденцией к либерализации социально-экономических отношений). Это отражает присутствие в японской экономике двух основополагающих тенденций общественного развития, иногда входящих друг с другом в противоречие, а иногда поддерживающих друг друга. Речь идет, с одной стороны, о стремлении государства взять под свой контроль все больше сфер экономической жизни и установить более жесткий контроль над экономикой, а с другой — о не менее интенсивном желании частного бизнеса двигаться в сторону свободной рыночной системы, либерализации экономической сферы, освобождения ее от излишних ограничений.

Японский бюрократический аппарат де-факто оказался ключевым звеном всей экономической системы и в целом, несмотря на присущие ему недостатки, смог успешно справиться с возложенными на него задачами. Японская бюрократия традиционно считается излишне влиятельной и вовсе не лишенной многих отрицательных черт. В частности, ей свойственна медлительность и склонность к постоянному увеличению численности аппарата. Как отмечает Х. Фудзивара, характеризуя японских чиновников: «Чиновники — это люди, которые хотят окружить себя как можно большим числом подчиненных. Чем больше подчиненных — тем стабильнее положение чиновника и тем больше возможности у него для дальнейшего продвижения вверх»<sup>4</sup>. Не являлось исключением для столь часто восхваляемой японской бюрократии и выдвижение претендента на ответственные посты не по принципу объективных заслуг и возможностей, а на основе личных связей. Это вполне вписывалось в логику существовавших норм и правил, нацеленных, прежде всего, на карьерный рост чиновника. «Те подчиненные, с которыми чиновники связаны личными отношениями как одноклассники, родственники или земляки, могут использоваться с большей уверенностью и едва ли смогут стать соперниками. Чем больше становится число подчиненных, неспособных быть соперниками, а также других чиновников такого же уровня, тем больше шансов у данного лица превратиться в важного сановника»<sup>5</sup>.

Японская бюрократия не зря являлась объектом жесткой критики за свою неповоротливость, медлительность и крайнюю «бюрократичность». Я. Титоси отмечал: «Идеология, наклонности и методы работы чиновников в действительности порождают в деятельности правительственных учреждений запутанность, параллелизм, неоперативность и расточительность»<sup>6</sup>. Описывая положение, сложившееся в разгар экономического бума — в середине 1950-х годов, исследователями приводился такой факт: для получения подписи премьер-министра Японии документ должны были завизировать более 50 чиновников. Обследование Министерства сельского и лесного хозяйства Японии (не самого значимого

в составе Правительства) показало, что в среднем каждый чиновник ежедневно ставил свою печать на 250 документов (в Японии на все документы ставится личная печать, а не подпись). Разумеется, проверить или даже прочесть эти бумаги в полном объеме физически было невозможно, что приводило к простой проштамповке документов и передаче их дальше по инстанциям. Более того, поскольку не требовалось собственноручной подписи чиновника, зачастую они перепоручали визирование документов личной печатью своим подчиненным.

Не были чем-то исключительным и подношения даров отдельным сотрудникам министерств и даже целым отделам заинтересованными компаниями. Еще более развитой и институционализированной была практика фактически открытого субсидирования монополиями ведущих политических партий — прежде всего правящей ЛДП. Для этих целей в 1955 г. было специально учреждено Общество экономической реконструкции. Всего за шесть лет оно израсходовало на субсидии политическим партиям 3,7 млрд иен, из них 3,5 млрд — на поддержку ЛДП<sup>7</sup>. «Зависимое положение чиновников Правительства от могущественных магнатов большого бизнеса закрепляется обычными подачками в виде так называемых политических субсидий. Эти субсидии в отличие от некоторых других капиталистических стран даже формально не запрещаются японским законодательством. Финансовая олигархия широко использует их в качестве легального средства массовой коррупции. Подкуп министерств и лидеров правящей партии является в Японии обычной нормой политической жизни»<sup>8</sup>.

Все это, безусловно, не могло не сказываться на функциональных способностях японской государственной экономической системы, снижая ее возможности. «Экономическая система была непрозрачной и обманчивой, власть была сосредоточена в руках лидеров бизнеса, чиновников центральных органов власти и партийного руководства Либерально-демократической партии...»<sup>9</sup>.

В то же время, несмотря на все это, общеизвестно, что государственное регулирование в Японии, особенно в начальной фазе послевоенного догоняющего развития, сыграло если не решающую, то очень существенную роль в активном стимулировании быстрого экономического роста. Почему же бюрократия в Японии, имевшая столько недостатков, оказала на ход продвижения реформ в целом положительное влияние? На наш взгляд, важнейшим фактором стала способность бюрократии к эффективной деятельности в интересах государства, которая оказалась в состоянии перевесить все имевшиеся недостатки бюрократической системы. Если элементы коррупции сопровождают высокоэффективную деятельность правительственных органов, несколько снижая максимально возможный эффект, это не столь драматично. Другое дело, если коррупционные мотивы перекрывают основополагающие принципы функционирования государственных ведомств, фактически переориентируя их деятельность в иное русло. В этом случае проблема уже не в том, что система не достигает оптимальных результатов, а в том, что она вообще не работает так, как надо, более того, оказывает дезорганизующее воздействие на экономику, приводя к деградации денежной и других систем. Характерно, что суммарный объем взяток при этом может быть и не слишком большим, но вот их значение принципиально.

Институциональной структуре Японии свойственны переплетение различных институтов, а также приоритет групповых интересов над личными. Для отдельно взятых чиновников министерств, работающих в коллективе, первоочередной задачей было обеспечение своего подразделения увеличивающимся объемом финансирования, шла серьезная конкурентная борьба за средства госбюджета, возможность управлять все более значительными финансовыми потоками. Как пишет М. Аоки, «...основной совместной

деятельностью всех работников министерства является усиление политического влияния их ведомства»<sup>10</sup>. Чиновник мог получать неофициальные подношения или услуги со стороны частных компаний — отследить все его контакты было невозможно, однако гораздо проще было проконтролировать реальную деятельность сотрудников и их отделов. Поэтому действовать во вред своему коллективу, а вместе с тем и государству, было неприемлемо.

Вопрос вызывает то, каким образом удалось мотивировать бюрократию в целом и десятки тысяч чиновников в отдельности к деятельности, направленной не на деструктивное коррупционное использование своих возможностей по извлечению ренты (а такие возможности, безусловно, были благодаря близости государства к крупнейшим корпорациям и имевшимся реальным рычагам управления), а на максимизацию объемов промышленного производства, прежде всего экспортного.

Этот вопрос становится ключевым, поскольку он предопределил, в каком направлении будет использоваться мощнейший административный ресурс. Распространенное мнение о том, что важнейшим фактором успеха японской экономики являлось государство, обладавшее действенными инструментами воздействия на частный бизнес, не учитывает того, что это влияние вовсе необязательно должно было быть положительным, способствующим достижению общественно значимых целей. Государство могло использовать свою силу и по-другому — искусственно сдерживая предпринимательскую инициативу, извлекая выгоду из введения дополнительных административных барьеров, нечетко формулируя систему «правил игры» и затем манипулируя в политических целях всеми, кто допустил ее невыполнение и т. д. Государство может способствовать экономическому росту, производя в обмен на налоги важнейшее общественное благо — правопорядок, но может вести себя как «хищник», стремясь максимизировать монопольную ренту. Государство может быть заинтересовано в поддержании неэффективных институтов, в случае если это увеличивает монопольную ренту. Объясняя столь частые случаи провалов начатых реформ, Д. Норт подчеркивал: «Институты в основном создаются не для того, чтобы достичь наибольшей социальной эффективности; почти всегда их назначение (по крайней мере, если говорить о формальных институтах) — служить интересам тех, чьи позиции на рынке достаточно сильны, чтобы устанавливать новые правила»<sup>11</sup>.

То, что в послевоенной Японии был выбран эффективный способ взаимодействия власти и бизнеса, не может считаться «естественным» или «само собой разумеющимся», не требующим специального исследования и объяснения. Такой политико-экономический выбор бюрократии был результатом действия целой системы институтов, которые мотивировали представителей властной элиты к рациональному поведению, благоприятному для всей экономики в целом. Эти институты можно условно разделить на две группы: во-первых, это были институты контроля над бюрократией, а во-вторых, это были институты, обеспечивавшие мотивацию государственных управленцев. Институты контроля имеют глубочайшую историю, связанную с идеологией японского неоконфуцианства, которое в отличие от классического китайского конфуцианства делало особый акцент на иерархических отношениях, вопросах подчинения, верного служения, обязанностей и долга<sup>12</sup>.

Одним из таких важнейших институтов контроля в Японии традиционно является институт группизма. Этот ключевой для Японии институт ограничивает личные эгоистические устремления, выдвигая на первый план интересы коллектива. Действие соответствующих моральных правил и нравственных норм накладывает заметный отпечаток на образ экономического мышления экономических агентов. В результате

поведение чиновника, определяемое институтом группизма, оказывается более предсказуемым, и поэтому попытки давления на него извне, шантаж или подкуп в значительной мере теряют свою экономическую целесообразность ввиду объективной сложности для чиновника, даже если бы он захотел, преодоления четких, устоявшихся и обязательных для исполнения неформальных норм и правил. Подчеркнем, что речь идет не об официальных инструкциях и законах, которые есть везде, строго запрещают подобные вещи и очень часто нарушаются, а именно о неформальных институтах, определяющих модель реального повседневного поведения индивида, их нарушение вызывает резкое порицание внутри коллектива и они воспринимаются как обязательные в силу убеждений самого человека. Требовать от чиновника пойти наперекор не только своему долгу, но и интересам своей группы при том, что он полностью вовлечен в нее и очень сильно от нее зависит как материально, как и нравственно, гораздо сложнее, нежели от чиновника, свободного от этих связей.

В то же время, даже если попытки агрессивного воздействия на представителя группы происходят, будь-то государственный служащий или сотрудник частной компании, наличие института группизма позволяет индивиду продемонстрировать более независимое поведение, опираясь, в частности на такую японскую особенность коллективного действия, как *намаваси*, которая определяет порядок принятия всех важных решений и вместе с институтом группизма цементирует организацию в единое целое. Это традиционный для Японии принцип достижения всеобщего согласия (консенсуса). Он также культивировался на протяжении веков и до сих пор остается весьма заметным элементом поведения японцев. На практике он проявляется в процедуре, предусматривающей участие в принятии решений всех заинтересованных лиц с непременным сведением воедино всех точек зрения. Эта процедура описывается в Японии термином, означающим буквально «обрубание корней» или, иначе, «сглаживание углов» — *намаваси*, т. е. улаживание разногласий, ослабление противоречий, отсечение противоположных точек зрения и т. д. Аналогично тому, как при пересадке дерева садовник продельвает подготовительную работу, обрубая торчащие далеко в сторону корни, принятие решения предваряется обсуждением проблемы всеми заинтересованными лицами и выработкой согласованного подхода к ее решению.

Таким образом, принятое в коллективе решение весьма затруднительно изменить подкупом или шантажом одного из членов группы, бессмысленным в таких условиях становится и физическое устранение неугодного чиновника или сотрудника фирмы, учитывая то, что его гибель и приход нового человека кардинально не смогут повлиять на решения, вырабатываемые всем коллективом. Проигнорировать же волю группы или принять решение в обход ее интересов оказывается невозможным благодаря тому, что группизм представляет собой фактически узаконенную основу взаимоотношений и не допускает свободного отхода от этих принципов, имея реальные механизмы принуждения членов группы к их исполнению.

Тем самым группизм защищает участников коллектива от агрессивных воздействий со стороны аутсайдеров. «Господство группизма уже само по себе предопределяет характер принимаемых решений. Очевидно, что в них должен быть по возможности приглушен налет индивидуальности, что нейтральность в отношении „частных“ интересов в них следует сочетать с максимально точным и полным воплощением коллективных интересов. Группизм обеспечивает и „рассредоточение ответственности“ за принятое решение. Ни лица, готовящие проект решения, ни те, кто его утверждает, не выделяются в качестве ожидающих лавров или наказаний. Всю полноту ответственности за принятое решение несет группа»<sup>13</sup>.

Благодаря действию института группизма внутри организации обеспечивается снижение транзакционных издержек, связанных с оппортунистическим поведением. Индивиды строже соблюдают свои формальные и неформальные обязательства, в значительно меньших масштабах проявляют недобросовестность, соответственно, требуются меньшие расходы для мониторинга, контроля и пресечения такой деятельности. Четкое взаимодействие членов группы обеспечивает быструю и качественную передачу информации по иерархической лестнице, облегчая и ускоряя процессы управления. Происходит экономия информационных транзакционных издержек и транзакционных издержек коллективного действия.

Одним из главных институтов, выполнявшим в Японии мотивационную функцию, являлся *институт амакудари*. Традиционно, говоря об идейной сплоченности японского общества, прежде всего подразумевают сцементированность его политической и экономической структур. Эта важная особенность Японии связана с существованием целого комплекса институтов, среди которых нужно выделить практику интеринституционального взаимодействия. Она подразумевает образование и функционирование разнообразных форм сотрудничества (обмена информацией, ротации кадров, лоббирования интересов и т. д.) между корпоративными и государственными структурами. Одной из таких форм и является практика амакудари — дословно «спуск с небес», представляющая из себя кадровое перемещение уходящих в отставку (обычно после пятидесяти лет) высокопоставленных государственных управленцев на ответственные посты в аффилированных компаниях или в частном бизнесе, а также в политическую сферу. «Те работники, которые покидают государственный аппарат в должности выше, чем начальник сектора в административной иерархии, „сходят с небес“» (амакудари) бюрократической элиты и могут принимать участие в реализации национальной и местной политики, в управлении частными и государственными корпорациями, а также заниматься другой консультационной деятельностью<sup>14</sup>. Переход вышедших в отставку высокопоставленных правительственных чиновников на ключевые посты в транснациональные корпорации, банки, частные компании, общественные фонды, политические организации, как правило, обеспечивает институциональную преемственность, взаимосвязь различных организаций, эффективное управление, учет и лоббирование интересов этих организаций при формировании государственной политики.

Амакудари представляет собой уникальный и чрезвычайно влиятельный институт в Японии. Он распространен повсеместно и касается далеко не только чиновников, но и представителей бизнеса, которые также после выхода на пенсию очень часто продолжают свою карьеру в подконтрольных фирмах, дочерних компаниях, филиалах, партнерских организациях. Институт амакудари играет важную роль в повышении эффективности всей институциональной системы, своеобразным образом ему удается снижать уровень транзакционных издержек в обществе и доказывать тем самым свое право на существование. Р. Колигнот и Ч. Усуи так характеризуют эту практику: «Амакудари есть институционализованный форма управления человеческими ресурсами, которая развилась в условиях послевоенной перестройки экономики. Будучи одной из многочисленных институциональных связей, амакудари смогла мобилизовать бюрократические ресурсы и скоординировать институты для долгосрочного экономического планирования и снижения интеринституциональных транзакционных издержек. Амакудари обеспечивает каналы передачи информации и проведения переговоров через законодательные, бюрократические и бизнес-институты. В этом смысле амакудари есть укоренившийся социальный институт, действующий под официальными институтами, включающий

представителей бюрократии, политиков и руководителей корпораций и представляющий альянс японской политической элиты»<sup>15</sup>.

Возникновение практики амакудари относится к началу 1950-х годов и связывается с объективной необходимостью продвижения избыточной армии чиновников, удвоившейся за годы мобилизационной экономики 1931–1945 гг., в бурно развивавшиеся государственные и частные бизнес-структуры<sup>16</sup>. Следует подчеркнуть, что эта практика не была хаотичным, неконтролируемым процессом, а представляла собой хорошо организованную и продуманную политику. Институт амакудари прочно связывает государственные учреждения с бизнесом, а также обеспечивает переплетение связей внутри этих структур. Эта система поддерживает взаимодействие центральных органов власти с местными, крупных корпоративных объединений с мелкими, ведущих научных и образовательных учреждений с периферийными. Тем самым укрепляются связи внутри кэйрэцу, усиливается вертикаль власти, становится более активной и целенаправленной государственная экономическая политика. Практикуемый во многих странах принцип ротации кадров из бизнеса во власть и обратно приобрел в Японии свою специфику. Особенностью японской практики кадровых перемещений является их однонаправленность: чиновники уходят после отставки в бизнес и другие сферы общественной жизни, но не наоборот. Другая характерная черта — в Японии система личных интеринституциональных связей и кадровых перемещений носит всеобщий характер, является четким правилом, а не исключением. Как и многие другие нормы, это правило не считается формальным, где-либо зафиксированным, кодифицированным, однако оно является строго обязательным, рутинным и стандартизированным процессом, которому не свойственны спонтанность или изменчивость. Амакудари служит укреплению существующей институциональной системы и защищает экономических агентов от неблагоприятных изменений. В случае проведения реформ эта система становится тормозом, препятствием для тех, кто желает урезать права менеджеров или бюрократии. В целом институт амакудари способствует эволюционной модели общественного развития в Японии, не допуская резких перемен, всемерно поддерживая существующий порядок, основанный на высокоэффективном корпоративном секторе и его тесной связи с государством.

Сущность института амакудари связана с главным принципом деятельности японского государства, которое не служит исключительно интересам какого-либо конкретного класса, противостоя силе различных групп интересов<sup>17</sup>. Этот институт обеспечивал достаточно гармоничное сотрудничество бюрократии и бизнеса, представляя собой золотую середину между откровенной коррупцией и полным безучастием. Он стимулировал чиновников выстраивать свою работу таким образом, чтобы интересы подконтрольных государству частных компаний как минимум не страдали, а, желательнее, выигрывали от деятельности бюрократии. Если на макроэкономическом уровне цели государства и крупного бизнеса совпадали явным образом, для реализации этого единства на микроуровне требовалась заинтересованность конкретных государственных служащих во внимательном и добросовестном отношении к частным компаниям, их нуждам и запросам. Декларировать необходимость служения частному бизнесу было гораздо легче, чем обеспечить его реально на местах. Ограничить коррупционные связи бюрократии, заменив их иными мотивами, представлялось крайне сложной задачей, решение которой стало важнейшим шагом на пути формирования новой экономической системы.

Очевидно, что фиксированные заработки ответственных государственных лиц или отдаленно связанные с успехами частного бизнеса премиальные выплаты не могли обеспечить им сильную заинтересованность в эффективном взаимодействии с бизнесом.



Институт амакудари стал тем самым недостающим звеном, которое связало интересы компаний с интересами бюрократии на легальной, безопасной для развития экономической преступности основе. Он не представлял собой подкупа должностных лиц — такая система была бы экономически неэффективной, поскольку ставила бы чиновника в зависимое положение в то время, когда он обладал правом принятия важных экономических решений, находясь на государственном посту. В рамках амакудари государственный служащий оказывается в зависимом положении тогда, когда, когда не имеет в своих руках реальной исполнительной власти. Более того, законодательством предусмотрен двухлетний мораторий, в течение которого чиновник не может работать в частных компаниях. Таким образом, к моменту его прихода в фирму наиболее ценным ресурсом будут сохранившиеся связи, знания, информация, навыки административной работы. Это мотивирует частный бизнес использовать человеческий капитал бывших управленцев в созидательном ключе для легального и вполне конкурентного развития своих предпринимательских проектов при известном государственном содействии. Такое положение вещей способствует сохранению конкурентной среды и не предполагает массового лоббирования и принятия неэффективных государственных решений. Это коренным образом отличается от грубых криминальных схем агрессивного давления на представителей власти с целью получения предпринимательских доходов, минуя механизм честной конкурентной борьбы.

Сложившаяся практика амакудари предполагает свободу действий чиновников в момент исполнения ими государственных функций, это происходит, в том числе и потому, что благодаря четкости и обязательности соответствующих правил чиновник может быть уверен в своем будущем трудоустройстве. Для этого ему вовсе не нужно нарушать законы, заниматься подпольной деятельностью в интересах будущего работодателя, жертвовать эффективными проектами в угоду лоббируемым и т. д. Рациональным типом поведения для представителя бюрократии в силу двойственности его интересов становится объективность, непредвзятая оценка происходящего, логичный анализ и беспристрастный отбор наиболее эффективных путей развития. Следование такой линии поведения позволит ему доработать до пенсии на государственном посту и благодаря сложившейся практике амакудари продолжить карьеру в частной компании. Таким образом, интересы бизнеса и государства начинают переплетаться на деле, причем не только на высшем уровне топ-менеджмента, но и на низших ступенях. Этот механизм наполняет жизнью многочисленные государственные программы помощи бизнесу и содействия предпринимателям, способствуя их эффективности и приближенности к реалиям рынка.

Чиновники японских правительственных ведомств, несмотря на имевшие место злоупотребления, в общем и целом имели шанс сделать карьеру лишь в случае эффективной работы их организации, беспристрастно измеряемой тем, какую реальную пользу оно приносит конкретным экономическим субъектам. Именно это взаимопроникновение, а не конфликт интересов, стремление и возможность удовлетворять свои потребности в результате созидания, а не посредством разрушения чего-либо, как представляется, и стали одними из главных институциональных слагаемых успеха всей государственной экономической политики.

Подводя итоги, следует отметить, что позитивная роль бюрократических структур в Японии, также не лишенных множества недостатков, была связана с внутренней эффективностью этих организаций, что во многом обусловлено устоявшимися в японском обществе институтами, в частности институтом амакудари, который выполнял ответственную мотивационную функцию и обеспечивал важное интеринституциональное взаимодействие. Бюрократизация экономики страны не вела к криминализации и деградации

денежной, финансовой и иных ее сфер, а координирующая и планирующая активность правительственных учреждений способствовала повышению уровня определенности в обществе, снижению транзакционных издержек, повышению эффективности производства. Тем самым выполнялась важнейшая задача обеспечения экономического роста экономики страны в рамках догоняющего развития.

---

<sup>1</sup> Hata I. Japan under the Occupation // The Japan Interpreter. 1976. N 10. P. 373.

<sup>2</sup> Hollerman L. International Economic Controls in Occupied Japan // Journal of Asian Studies. Vol. XXXVIII N 4. August 1979. P. 708.

<sup>3</sup> Najita T. Japan. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1974. P. 2.

<sup>4</sup> Фудзивара Х. Кангё нихон но сейдзи о угокасу моно. Чиновники. Люди, руководящие японской политикой. Токио. 1964. С. 125 (Цит. по: Латышев И. Японская бюрократия. М., 1968. С. 48–49).

<sup>5</sup> Латышев И. Японская бюрократия. М., 1968. С. 48–49.

<sup>6</sup> Латышев И. Японская бюрократия. М., 1968. С. 52.

<sup>7</sup> Латышев И. Связи монополий с государственным и политическим аппаратом Японии. М., 1963. С. 10.

<sup>8</sup> Латышев И. Связи монополий с государственным и политическим аппаратом Японии. М., 1963. С. 9.

<sup>9</sup> Ito T., Patrick H., Weinstein D. Reviving Japan's Economy: Problems and Prescriptions. Massachusetts, 2005. P. 4.

<sup>10</sup> Аоки М. Фирма в японской экономике. СПб., 1995. С. 346.

<sup>11</sup> Норт Д. Нобелевская лекция (9 декабря 1993 г.) Функционирование экономики во времени. URL: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html) (дата обращения: 24.12.2008).

<sup>12</sup> Мысль о том, что японское конфуцианство было принципиально отличным от китайского, приводит в своих исследованиях М. Морисима (*Morishima M. Why Has Japan succeeded?* Cambridge, 1982. 360 с.).

<sup>13</sup> Пронников В. Японские менеджеры: Японский опыт для российских реформ / Под ред. И. Лебедевой. М., 2005. Вып. 1 (сайт межрегиональной общественной Ассоциации японоведов. URL: [http://www.japan-assoc.ru/publics/science/texts/t\\_2005\\_1/pronnikov.html](http://www.japan-assoc.ru/publics/science/texts/t_2005_1/pronnikov.html)) (дата обращения: 25.12.2008).

<sup>14</sup> Аоки М. Фирма в японской экономике. СПб., 1995. С. 342.

<sup>15</sup> Colignon R., Usui Ch. Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy (ILR Press Books). New York, 2003. P. 3–4.

<sup>16</sup> Jonson Ch. The reemployment of retired government bureaucrats in Japanese big business // Asian survey. November 1974. P. 953–965.

<sup>17</sup> Tsuru Sh. Institutional Economics Revisited. Cambridge, 1993. P. 102.

Статья поступила в редакцию 12 марта 2009 г.