

Секция «История государственного и муниципального управления»

Развитие местного самоуправления в Японии

Научный руководитель – Соловьев Александр Иванович

Кукреш Дмитрий Сергеевич

Студент (магистр)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Кафедра политического анализа, Москва, Россия

E-mail: dkukresh@icloud.com

Важно понимать, что в Японии исторически сложилась довольно сложная и централизованная модель местного самоуправления. При этом конституционно, в отличие от России, она не отделяется от государственной власти в отдельную ветвь. Несмотря на активные заимствования западного опыта в сфере государственного управления, в частности после революции Мэйдзи или масштабных реформ, последовавших за поражением страны во Второй мировой войне, местное самоуправление остается весьма специфическим для западного понимания в силу особой политической и управленческой культуры страны, оказывающей большое влияние в этой сфере. Японская система местного самоуправления все ещё сохраняет отдельные черты присущие феодальной Японии. Исторически система местного самоуправления была введена правительством Японии сверху в рамках всеобъемлющей модернизации страны во второй половине XIX века. Это является важным отличием от европейского опыта по данному вопросу, который предполагает наличие неотъемлемого права общин на самоуправление, что, например, выражено в европейской хартии местного самоуправления принятой Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 года [6].

В то же самое время в современной юридической и политической науке Японии, право на местное самоуправление продолжает рассматриваться в традиционалистском контексте как дарованное рескриптом императора Мэйдзи. Важно отметить, что и в новое время не проводилось сколько-нибудь значимых активных действий «снизу» по расширению прав местного самоуправления вне рамок, строго определённых центральным правительством. Хотя принятие решений снизу-вверх активно приветствуется в японской управленческой модели, связанной с бизнесом, эта традиция редко находит своё место в политической сфере. Японскую модель местного самоуправления стоит отнести к континентальным моделям, в силу значительных заимствований из опыта Пруссии и впоследствии Германии предпринимаемых во время модернизации Мэйдзи, что было связано с тенденцией к политической централизации, стремлению к унификации и активной поддержкой единой национальной идентичности. При этом, как отмечает А. И. Соловьев для японских политических верхов характерно стремление к компромиссу, желание избежать открытого конфликта аппарата и общества и, по справедливости, удовлетворять все заинтересованные стороны. Он так же отмечает, что государственные организации органически сочетают деятельность формальных структур с неформальными союзами, сходными с общиной. Таким образом А.И. Соловьев приходит к выводу, что для социокультурных оснований политики в Японии характерным является не столько модель «честной игры», сколько модель «частного дома» [2].

Важно, что со второй половины XIX века до наших дней местное самоуправление в Японии в нормативном плане подвергалось минимальным изменениям за исключением введения дополнительных полномочий для органов местного самоуправления после поражения во Второй мировой войне под давлением оккупационных сил и целого ряда компаний, направленных на сокращение количества муниципалитетов с целью их укрупнения для

экономии денежных ресурсов. Это также сочетается с неизменностью в течение долгого периода границ японских префектур, определенных ещё в начальный период реставрации Мэйдзи и пришедших на смену существовавшей в эпоху сёгуната Токугава архаичной системе уездов и княжеств (хан). Стоит выделить, что, хотя новая конституция Японии, принятая в 1947 году в 92 статье и провозглашала «принцип местной автономии» и отмечавшая важность самоуправления как неотъемлемой части демократии, все ещё включала местное самоуправление в общую систему централизованного государственного управления [8]. Одновременно с конституцией законодательство основывалось на конституционном законе № 67 «О местном самоуправлении» хоть и принятом в апреле 1947, но несмотря на многочисленные изменения являющимся по существу немного дополненной копией довоенного закона [7]. Принятый консервативной коалицией закон фактически возрождает довоенную систему местного самоуправления и создавал правовую коллизию с заложенным в конституцию принципом «местной автономии». Благодаря политической поддержке курса на централизацию и практически монопольному правлению консервативной коалиции данная проблема практически не затрагивалась.

Юридически система местного самоуправления в Японии включает в себя два уровня - префектуры и муниципалитеты. Но при этом на протяжении длительного времени существует практика, по которой центр в лице исполнительной власти может наделять отдельные муниципальные образования широким кругом дополнительных полномочий порой сравнимыми с полномочиями префектуры, что делает двухуровневую систему формальной. Фактически префектуры и муниципалитеты являются единицами самоуправления, не связанными подчинением между собой [5]. Закон, используя максимально широкие для трактовки формулировки лишь определяет, что префектуры занимаются вопросами, выходящими за территориальные границы одного муниципалитета или нуждающимися в принятии на территории всей префектуры, а муниципальные образования правомочны заниматься остальными вопросами. Это связано с особенностью японской политической культуры, в частности со стремлением избежать судебных разбирательств между различными уровнями по вопросу властных полномочий, но за редкими исключениями повсеместно приводит к дублированию полномочий между муниципалитетами и префектурами почти во всех общественно важных сферах, что, впрочем, позволяет конкурировать им между собой за улучшение качества услуг [2].

Но под влиянием «японского финансового пузыря» в период, вошедший в историю как «потерянное десятилетие», проявилась тенденция к децентрализации местного самоуправления, путем делегирования полномочий от центрального правительства к местной власти [3]. Хотя, как во времена после революции Мэйдзи, так и во время реформ, предпринятых после поражения во Второй мировой, централизация власти активно использовалась в целях модернизации, к концу XX века из-за нехватки финансовых ресурсов проявились негативные стороны излишней централизации. По этой причине в начале XXI века центром была инициирована административная реформа, которая должна была способствовать децентрализации местного самоуправления и построить новые отношения между центром и местной властью уже не на основе строгого подчинения, а на основе партнерских отношений. В определенные моменты даже складывалось впечатление о возможности реализации конституционного принципа местной автономии и замене им сложившейся системы. Однако, как и внедрение «западных» принципов NPM, реализация данной реформы продвигалась крайне медленно [4]. Во многом это было связано с тем, что среда центральной японской бюрократии долгое время культивирует консервативные взгляды. Тем не менее местные власти довольно охотно берут на себя дополнительные полномочия и внедряют «западные» принципы управления и даже порой вступают в обсуждение решений центральной власти с критических позиций, пользуясь при этом поддержкой на-

селения.

Однако несмотря на определённые успехи по децентрализации страны административная реформа так и не была полностью реализована на 2020 год. А давно запланированная на начало 2020 года законодательная реформа системы местного самоуправления так и не была начата, сначала в силу разразившейся эпидемии новой коронавирусной инфекции covid-19, так и в силу отставки премьера Японии Синдзо Абэ по состоянию здоровья. Его приемник Ёсихидэ Суга подчеркивает свою приверженность малым целям, которые проще осуществить, противопоставляя себя Абэ склонного давать обещания грандиозных реформ, трудноосуществимых во всё ещё очень консервативном японском обществе. Суга перенес законодательное реформирование местного самоуправления на неопределённый срок, определив приоритетом цифровую трансформацию центрального правительства Японии, создав «цифровое агентство» и провозглашая новый лозунг «правительство как стартап»[9]. Можно говорить, что на данном этапе ещё рано говорить, о переходе от континентальной модели местного самоуправления, к «постиндустриальной».

Источники и литература

- 1) Сапрыкин Д. А. Местное самоуправление в Японии. С XIX по XXI век. М., 2012. С. 124.
- 2) Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М., 2018. С. 471.
- 3) Aoki I. Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan. Tokyo, 2008. P. 23.
- 4) Yamamoto H. New Public Management – Japan’s Practice. Tokyo, 2013. P 14.
- 5) Weese E. Political Mergers as Coalition Formation: Evidence from Japanese Municipal Amalgamations. Cambridge, 2008. P.10.
- 6) Европейская хартия местного самоуправления. Совет Европы: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>
- 7) Закон о местном самоуправлении Японии. База законодательства Японии: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC000000067
- 8) Конституция Японии, статья 92. Правительство Японии: http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
- 9) Foreign Investors Flock to Japan with Buffett’s Seal of Approval. Bloomberg: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-19/foreign-investors-flock-to-japan-with-buffett-s-seal-of-approval>