

П-32

АКАДЕМИЯ НАУК СССР

ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ИНСТИТУТ ВОСТОКОВЕДЕНИЯ

---

*на правах рукописи*

ПИПИЯ Георгий Георгиевич

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ  
СИСТЕМЕ ЯПОНИИ**

(вторая половина XIX в. - 80-е гг. XX в.)

Специальность 07.00.03 - Всеобщая история

**АВТОРЕФЕРАТ**

*диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук*

МОСКВА 1991

Работа выполнена в Институте востоковедения АН СССР

Научный руководитель - кан.ист.наук МОЛОДЯКОВА Э.В.

Официальные оппоненты: доктор ист.наук ПРОННИКОВ В.А.  
кан.ист.наук СЕНАТОРОВ А.И.

Ведущая организация Институт Стран Азии и Африки при МГУ

Защита состоится "14" июня 1991 г.  
на заседании специализированного совета по  
историческим наукам Ф. 005. 01. 01  
Института востоковедения АН СССР  
(Москва, ул. Рождественка, 12)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке  
Института востоковедения АН СССР

Автореферат разослан "26" апреля 1991 г.

Ученый секретарь Специализированного Совета  
по историческим наукам Института  
востоковедения АН СССР

кандидат исторических наук

А.Г.Володин

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Существенные изменения, происшедшие за последнее время в экономической и политической жизни ряда развитых стран, выдвинули на передний план проблемы местного самоуправления. В основе этих изменений лежит возрастание роли периферии в экономике и политике этих стран, что, в свою очередь обуславливает необходимость расширения прав местных органов власти, пересмотр их структуры и функций, приведения их в соответствие с объективными потребностями развития.

Содержание и методы решения этой проблемы в разных группах стран различны. Если например, в странах Западной Европы главная задача состоит в усовершенствовании сложившейся системы самоуправления, прежде всего в контексте ее экономической и политической интеграции, то в нашей стране в ходе дальнейшей демократизации общества и перехода экономики на регулируемый рынок предстоит создать качественно новую модель местного самоуправления, которая могла бы послужить эффективным средством решения многочисленных проблем социально-экономического развития не только местного, но и общесоюзного масштаба.

Необходимость коренной перестройки деятельности местных советов тем более настоятельна сейчас,

когда, наряду с огромной массой накопившихся социально-экономических и экологических проблем, все сильнее дают о себе знать вспышки межнациональных конфликтов и от того, как будет решен вопрос о власти на местах на данном этапе, решающим образом зависит будущее всего общественного развития страны в целом и в отдельности каждого народа, входящего в наш Союз.

Создавая новую советскую модель самоуправления, наиболее приемлемую в условиях нашего многонационального государства, необходимо обратиться к обширному опыту развитых стран мира. Однако попытки копировать какую-либо зарубежную модель без учета специфики страны и нынешнего уровня экономического, социально-политического и культурного развития общества могут привести к дальнейшему углублению экономического и политического кризиса в стране. Поэтому, прежде чем предлагать конкретные проекты реформ в этой области государственного устройства, необходимо тщательно проанализировать наиболее важные элементы систем местного самоуправления развитых стран мира, например, в Японии.

Степень изученности темы. Ряд важных вопросов темы, связанных с историей регионального развития в Японии, ролью местных органов власти в ее экономике и политике были исследованы в работах И.А.Латышева, И.Л.Тимоиной, А.А.Прохожева, А.А.Макарова, В.Н.Бунина, А.Л.Гальперина, Д.И.Гольдберга, Л.М.Гудошниковой, И.П.Лебедевой и других. Однако специальной работы о системе местного самоуправления в Японии нет.

Объектом исследования в данной работе является система местного самоуправления в Японии.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в раскрытии основных этапов становления и развития системы местного самоуправления в Японии, ее роли в административно-экономическом развитии страны, что предполагает решение ряда конкретных задач:

- рассмотреть исторические корни возникновения современной системы самоуправления, начиная с периода Мэйдзи, когда была создана ее первая модель (Ямагата Аритомо);
- проследить основные моменты становления послевоенной системы самоуправления и ее связь с Конституцией 1947 года и борьбой между сторонниками демократической и консервативной концепций;
- изучить вопрос о степени влияния традиций политической культуры на формирование системы самоуправления и его идейного наполнения;
- исследовать основные структурные особенности послевоенной системы самоуправления 1947 года, специфику функционирования аппарата местных органов власти и его отношений с центральным правительством;
- исследовать основные функции самоуправления ("контроль", "посредничество" и "участие"), раскрыть содержание и формы осуществления этих функций, их роль в системе местного самоуправления;
- выявить роль местных властей в разработке и осуществлении региональных программ развития.

Хронологические рамки исследования охватывают период со второй половины XIX в. до конца 80-х годов XX века, поскольку специфика современной системы самоуправления в Японии и деятельности местных органов власти не могут быть раскрыты без выяснения

исторических условий ее возникновения и развития, прежде всего довоенной модели самоуправления и послевоенной Конституции 1947 года.

Научная новизна исследования определяется тем, что в нем впервые в советской японистике дан комплексный анализ системы местного самоуправления в Японии, выявлены основные этапы ее становления и развития, раскрыты структура и функции местных органов власти, показана роль системы в административно-экономическом развитии страны.

Практическая значимость работы состоит в том, что, с одной стороны, она может способствовать более углубленному исследованию проблем экономического и политического развития современной Японии, например, политики правящей партии и политической борьбы на местах, а с другой стороны, ее основные положения и выводы могут быть использованы в целях практического применения японского опыта в ходе преобразования государственных структур в нашей стране.

Методологической основой работы послужили принципы системного подхода, приемы, используемые в работах советских и зарубежных ученых, посвященных изучению объективных законов исторического развития общества в новое и новейшее время.

Источники и литература. Работа написана главным образом на основе японских источников. Основными из них являются: Ежегодник Японского центра политических исследований, издания Института общественных наук, Института по проблемам самоуправления, тематические сборники материалов и статей по самоуправлению в послевоенный период, по структуре и функциям местных органов власти по вопросам их взаимодействия с аппаратом центральных ведомств. К числу таких

источников можно отнести и сборники статей и материалов издательств "Гёсэй", например, "Закон о самоуправлении", "Сборник статей по проблемам местного самоуправления", ежемесячник "Государственный служащий", "Конституция Японии", "Шесть законов по деятельности органов местного самоуправления". Данные источники представляют определенный интерес с точки зрения исследования ключевых моментов деятельности муниципалитетов и префектуральных властей и изменений в системе самоуправления со второй половины 70-х гг.

Для рассмотрения проблем, связанных с историческим развитием системы местного самоуправления в Японии, автор опирался на труды Цудзи Киёаки, Камэура Кавахиро, Сёдзи Ёносукэ, Гото Ясу, Фудзита Сёдзан, Хаяси Хиробуми. В их работах изложены различные аспекты развития концепции самоуправления, его системы и этапы становления, начиная с первой модели самоуправления Ямагата Аритомо до появления послевоенной модели 1947 года.

Такие ключевые вопросы, как структурные особенности системы самоуправления, специфика взаимоотношений центральных ведомств и местных властей, контроль и вмешательство в деятельность органов местной власти со стороны правительства, подробно рассматриваются в работах ученых Маруяма Такамицу, Фукудзима Масао, Токуда Рёити, Тавара Тосио, Синдо Мунэюки, Кавамура Масуо. Главная особенность этих работ состоит в том, что их авторы строят свои выводы на основе обобщения и анализа обширных материалов о деятельности местной администрации и системы самоуправления в целом.

В исследовании основных проблем местной финансовой политики диссертант опирался на издания министерства финансов - "Белая книга по местным финансам", министерства по делам местного самоуправления - "Материалы по системе местного финансирования". Их ценность состоит в том, что в них сжато, но исчерпывающе изложены основные проблемы финансирования деятельности местных органов власти в 60-80-х гг.

Для подробного анализа условий становления довоенной (1989 г.) и послевоенной (1947 г.) систем самоуправления диссертант счел необходимым обратиться к работам Цудзи Киёаки и Миямото Кэнъити, особенно к той их части, где подробно исследовано формирование системы ценностей в общественном сознании и воздействие на нее традиций политической культуры. К.Цудзи детально анализирует и связанные с этим трудности на пути послевоенной демократизации государственного устройства, в частности на пути создания прогрессивной модели самоуправления и ее распространения в префектурах, городах, поселках и деревнях.

При рассмотрении основных функций самоуправления были учтены результаты исследований, проведенных учеными Японского центра политических исследований Кавамура Масуо, Сайто Масао, Хара Дзюнсукэ, Огата Фумио. Большую ценность для сравнительного анализа опыта самоуправления в Японии и в других развитых государствах мира, а также изучения заимствования опыта этих стран в Японии представляют сборники материалов по самоуправлению в зарубежных странах, изданные Токийским университетом, а также работы Алексиса Токвиля, Дейлза Хилла, Танака Хидэо.

В изучении истории регионального развития диссертант опирался в основном на материалы, изданные Обществом по исследованию проблем самоуправления и Обществом по исследованию городских проблем, а также на вышеуказанное издание Министерства по делам местного самоуправления "Направления развития местного самоуправления".

Среди европейских ученых XIX и XX веков, чьи произведения использовались в работе над диссертацией, особо следует отметить Макса Вебера, чья концепция получила широкую известность в Японии и сыграла значительную роль в теоретическом обосновании современной системы местного самоуправления страны.

Апробация работы. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на расширенном заседании сектора истории Отдела Японии ИВ АН СССР 26 сентября 1990 г.

## II. СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложения.

Во введении обосновывается актуальность темы, научная новизна и практическая значимость работы, формулируются цели, задачи и методология исследования проблемы, использованная диссертантом литература.

В первой главе - "Основные этапы становления и структурные особенности функционирования системы местного самоуправления Японии" рассматриваются

вопросы формирования системы самоуправления, начиная с ее первой модели, созданной Ямагата Аритомо.

Зарождение и развитие системы местного самоуправления Японии теснейшим образом связаны с историческими процессами второй половины XIX и начала XX веков. С наступлением нового этапа развития капиталистических отношений в экономике страны произошли изменения в социальном составе его правящих кругов. После событий 1867-1868 гг. политические права получили более широкие слои населения. После революционные лидеры Японии видели необходимость укрепления государственной власти, с одной стороны, путем привлечения некоторых слоев общества к управлению на местах, с другой - путем жесткой централизации.

Согласно замыслам правящих кругов, страна должна была консолидироваться, накопить мощный экономический потенциал и выйти на международную арену. Для этого, прежде всего, надлежало создать сильное централизованное государство, способное контролировать все сферы общественной жизни внутри страны, сверху до низу.

Идея централизации власти активно культивировалась в сознании японского общества и нашла практическое воплощение также в системе местной власти.

Первая модель самоуправления, созданная Ямагата Аритомо, включала в себя некоторые составные немецкого опыта самоуправления XIX века. Она просуществовала до 1945 года. Эта модель с момента ее появления и до конца второй мировой войны хотя и подвергалась некоторым изменениям, но в целом эф-

фективно служила укреплению централизованных начал в государстве. Она являлась также средством сохранения внутриобщинных отношений, сложившихся в до-революционный период, особенно в поселках и деревнях.

Степень автономии, заложенная в данную модель, была минимальной, но несмотря на это она имела большое историческое значение, так как впервые вводила четкую градацию местной власти. В отличие от структур местной власти домэйдзийского периода первая модель самоуправления имела целью не выбивание налогов у населения, а скорее массовое вовлечение всех граждан, от столичных районов до деревень в процесс экономического развития страны.

По своей сути довоенная модель самоуправления не была до конца демократической. Тем не менее, она являлась принципиально новой для той эпохи системой местной власти и сыграла важную роль в становлении Японии как новой индустриальной державы в первые десятилетия XX века.

После поражения во второй мировой войне перед Японией встала необходимость изменить основные принципы государственного устройства. В то время аппарат центральных ведомств, в котором сторонники старых порядков занимали прочные позиции, оставался нетронутым, а демократические силы, хотя и были на подъеме, но еще уступали консервативным.

Созданию нового демократического государства содействовали оккупационные власти, которые выдвинули проект демократической конституции, включающую систему местного самоуправления. Но этот проект встретил упорное сопротивление со стороны консерва-

тивных кругов. В результате появилась послевоенная система местного самоуправления с элементами консервативных концепций. Об этом свидетельствует, в частности, порученческая функция, дающая возможность контролировать деятельность муниципального аппарата. Она берет начало в старой системе самоуправления времен Ямагата Аритомо и в современных условиях может рассматриваться как пережиток. Однако эта функция дала возможность правительству, особенно с середины 50-х и до конца 70-х гг., контролировать важные направления деятельности местной администрации, тем самым определенные сложности в отношениях между центральными и местными властями. В то же время этот контроль способствовал реализации крупных правительственных проектов в отдельных регионах, что несомненно способствовало выходу Японии на передовые рубежи мировой экономики.

В дальнейшем, с развитием местного самоуправления и расширением автономии местной власти, общенациональные и местные интересы сближаются, и с первой половины 80-х гг. наблюдается тенденция к сужению контроля за деятельностью местных органов власти.

Успешное функционирование системы самоуправления в немалой степени зависит от отношения к ней не только широкой общественности, но и отдельных граждан. Трансформация концепции самоуправления в Японии происходила под влиянием сложившейся системы ценностей в общественном сознании и традиций политической культуры.

Становление системы местного самоуправления по новой конституции, а также ее формирование и в дальнейшем проходило в острой борьбе двух противо-

положных точек зрения - консервативной и демократической. Завершилось оно принятием так называемых шести законов о самоуправлении, тесно связанных между собой, отличающихся четкостью и последовательностью содержащихся в них положений.

Во второй главе рассматривается существо и способы реализации трех основных функций самоуправления - контроля, посредничества, участия.

Функция контроля предполагает наблюдение со стороны населения за деятельностью местных собраний и исполнительного аппарата органов власти. В Японии этот контроль имеет свои особенности, хотя многое заимствовано из зарубежного опыта, например, проведение референдумов и опросов общественного мнения.

Некоторые формы контроля, основанные на принципах прямой демократии (иски правительству и местным властям), не нашли широкого распространения в Японии.

Функции контроля в других странах была и остается прерогативой местного населения, которое с ее помощью отстаивает свои интересы. В Японии же контроль почти до конца 70-х гг. шел скорее сверху, со стороны населения, в особенности, что касается вопросов местной финансовой политики. В настоящее время специфика функции контроля в Японии состоит в том, что он осуществляется одновременно и со стороны населения и со стороны центрального правительства.

Функция посредничества относится к сфере компетенции местных властей, а ее значение состоит в том, что она обеспечивает двустороннюю связь между простыми гражданами и центральной властью. Эта фун-

кция имеет глубокие исторические корни. Она существовала и в рамках довоенной модели самоуправления. Но в современной Японии, особенно в 80-е гг., содержание данной функции претерпело существенные изменения.

Посредническая функция местных органов власти играет позитивную роль. В 60-70-х гг. центральные власти не раз игнорировали мнение местного населения, особенно при разработке и осуществлении крупномасштабных программ, что явилось одной из причин возникновения ряда острых социально-экономических и экологических проблем. Широкая опора на данную функцию в 80-е годы сыграли значительную роль в решении этих проблем.

Наиболее важной функцией самоуправления является обеспечение участия населения в управлении. Одной из самых эффективных форм реализации этой функции является деятельность так называемых соседских (квартальных) общин, заимствованная у европейских стран. Эта функция осуществляется на основе принципов косвенной демократии (парламентская система) и прямой демократии.

Участие населения в управлении на основе принципов косвенной демократии до середины 80-х гг. было сопряжено с определенными сложностями, поскольку они связаны с существенным ограничением возможностей населения отстаивать свои локальные интересы. Напротив, со второй половины 80-х гг. под давлением снизу происходит значительное расширение участия населения в государственных делах на принципах прямой демократии, что, в конце концов, приводит к существенному подрыву монополии правительства на управление. Именно благодаря участию населения повы-

шается эффективность работы не только органов местного самоуправления, но и всей системы государственного управления в целом.

В третьей главе - "Основные этапы регионального развития", предметом анализа является история регионального развития и его связь с политикой, в частности, с вопросами взаимоотношений центральных и местных властей в области социально-экономического развития регионов страны.

До второй мировой войны не было четко разработанных программ развития регионов, напротив в послевоенный период оно шло в рамках общенациональных и местных планов и законов. Вместе с тем история регионального развития свидетельствует о том, что оно находится в прямой зависимости от проблем местного самоуправления, роли местных органов власти в осуществлении региональных программ. На протяжении всего послевоенного периода эти программы начинают все больше учитывать интересы местного населения, а местные власти, в свою очередь становятся самостоятельнее в решении важных социально-экономических и экологических проблем как локального, так и общенационального значения.

В восстановительный период приоритет в разработке и осуществлении программ развития регионов принадлежал правительству. Местные органы власти были в то время исполнителями директив центральных ведомств. С наступлением периода быстрых темпов экономического роста начинает развиваться местная экономика, что вместе с серьезными миграционными процессами создает благоприятные условия для расширения прав местных властей в решении локальных



хозяйственных вопросов, хотя крупномасштабные проекты по-прежнему разрабатывались и принимались без участия представителей местного населения.

Обострение многих проблем, в том числе экологических, привело к дальнейшей децентрализации решения вопросов социально-экономического развития страны, перенесения их в сферы деятельности местных органов власти.

С конца 70-х гг. происходит решительный поворот к интересам местного населения, повышению уровня его благосостояния. Такой качественный поворот изменения характера в направленности регионального развития связано прежде всего с демократизацией местной власти, включением самых широких слоев населения в разработку планов социально-экономического развития.

Со второй половины 80-х годов местные власти располагают довольно мощным производственным и техническим потенциалом, что позволяет им осуществлять на своей территории крупномасштабные и высокотехнологичные проекты при соблюдении требований экологической безопасности. В распоряжении местных властей сильная образовательная система, база переподготовки специалистов. Часть программ ими реализуется на межрегиональной основе, причем в них в роли партнера зачастую выступает правительство, оказывая консультативную и финансовую помощь. Такой механизм взаимодействия центральных и местных властей действует, в частности, в разработке и осуществлении проекта строительства Технополисов.

Оценивая результаты регионального развития Японии после 1945 года, можно заключить, что эффективность решений общегосударственных задач достигнута

лишь после того, как они стали интегрироваться с местными планами, тем самым получив мощную поддержку населения при активном участии местных органов власти.

В заключении говорится, что система местного самоуправления в современной Японии сложилась как форма государственного управления на местах, при которой население административно-территориальной единицы, в порядке, установленном законом, непосредственно (с помощью референдумов) или через избранные им органы решает социально-экономические, общественно-политические, экологические и другие вопросы, затрагивающие интересы местного населения. Эта система, как и любая политическая структура, не лишена недостатков и негативных сторон. Однако не вызывает сомнения тот факт, что она способствовала превращению Японии в один из центров мировой экономики и современной цивилизации. В этом, в частности, проявилась ее положительная сторона.

Система самоуправления в Японии в современном ее виде возникла не сразу. Она прошла долгий и трудный путь развития. Ее появление было продиктовано условиями определенных этапов экономического и социального развития страны.

В формировании самоуправления в Японии значительное место занимал опыт развитых стран, из которого заимствованы прежде всего такие важные элементы управления, как функции контроля, посредничества и участия.

Говоря о становлении современной системы самоуправления в Японии как о процессе, следует отметить, что оно протекало в общем русле развития демократических структур, которые сыграли ведущую

роль в обретении страной политической стабильности и экономического могущества.

Сложившаяся в современной Японии система местного самоуправления обладает рядом особенностей, характерных для развитой демократии. Из них следует выделить прежде всего следующие:

- Система обеспечивает нормальное функционирование публичной власти, способствует тому, чтобы она сохраняла последовательность и преемственность в своей деятельности и одновременно обладала достаточной гибкостью для адаптации в изменяющихся условиях, не нарушая при этом стабильность государственных институтов;

- Будучи, с одной стороны, органической частью всей политической системы государства, органы местного самоуправления образуют, с другой стороны, своего рода противовес центральным властям. Противодействуя тенденциям концентрации власти в одном месте, они как бы становятся фактором равновесия.

Может показаться, что подобное положение создаст источник постоянного противостояния центральных и местных властей. Однако на практике это не так. Для японской действительности к характеру взаимоотношений центральных и местных органов власти скорее всего подходит понятие партнерство.

Достигается такое партнерство благодаря четкому разграничению и определению функций центральных и местных органов власти. При выполнении своих функций обоими сторонами складывается ситуация, когда успех зависит от координации усилий центра и периферии, от тесного взаимодействия между ними при реализации стоящих перед каждым из них задач.

Разграничение четко зафиксированных функций делает органы местного самоуправления Японии чрезвычайно важной и динамичной частью политических институтов страны.

Вообще четкое определение функции центральных и местных органов - это, прежде всего, требование правильной организации процесса управления в государстве, основа повышения ответственности управляющих. Говоря об этих особенностях, нельзя не отметить позитивную сторону японского опыта в организации местного самоуправления.

Изучение и анализ материалов о зарождении и дальнейшем развитии системы местного самоуправления в Японии позволяют сформулировать ряд положений как теоретического, так и практического плана.

Это, прежде всего то, что состояние системы местного самоуправления, ее демократичность органически связаны с характером социально-экономического развития, уровнем цивилизованности государства и общества в целом.

При налаживании местного самоуправления важное значение имеет опыт других государств в этой области. Однако, механическое перенесение этого опыта, тем более искусственное или насильственное его насаждение на другую почву неизбежно приводит к неудаче.

Использование моделей системы местного управления стран с развитой демократией будет иметь положительный результат, если будут учтены местные условия, традиции и политическая культура народа, стремящегося преобразовать органы власти.

Переход к новой, более совершенной системе самоуправления не терпит поспешности. Только продуманные и последовательные шаги в этом направлении, обеспечивающие преемственность и разумное сочетание нового с положительным старым, позволяют создать эффективную систему местного самоуправления.

Становление новых структур местного самоуправления никогда не обходится без борьбы сторонников старого и нового, без столкновения интересов центральной и местных властей, а обеих с демократическим движением общественности.

Исход этой борьбы зависит от правильного разграничения прерогатив центральной и местной власти, определения условий взаимного контроля, обеспечения демократических свобод и прав граждан на участие в решении вопросов и контроля властей.

Чрезвычайно важное значение имеет взаимодействие органов местного самоуправления, находящихся в одном регионе, в интересах социально-экономического развития страны и решения других общенациональных проблем.

И, наконец, наиболее приемлемой для общества является та система местного самоуправления, которая не только гарантирует полные права и свободы граждан, но и эффективно служит обеспечению экономического благосостояния и духовного благополучия народа.

\* \*

\*

С использованием основных положений и выводов автора подготовлена справка "Об опыте организации местного самоуправления в Японии", которая направлена в Комитет Верховного Совета СССР по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. "Деятельность органов местного самоуправления современной Японии". Общественно-политический и литературный журнал "Чорохи", № 5, 1990 г., г. Батуми, 0,4 п.л.

2. "Функции муниципальных органов Японии", Ежедельник "Народное образование" ("Сахалхо Ганатлеба"), № 40, 1990 г., г. Тбилиси, 0,5 п.л.

3. "Некоторые аспекты регионального развития Японии", изд. АПН, 1990 г., г. Москва, I, I п.л.

