

СИСТЕМА «ТОДОФУКЕН» И ДЕВОЛЮЦИЯ В ЯПОНИИ

Тамара Кузнецова*
Лада Гордейченко**

DOI 10.24833/2073-8420-2020-2-55-62-67



Введение. В статье рассматривается вопрос реформирования органов местного самоуправления, их функции, а также административно-территориальное устройство Японии. В работе исследуется взаимодействие центральных органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе исполнения ими государственных функций. Для целей данной статьи были рассмотрены законы и положения Конституции Японии.

Материалы и методы. Методологической основой исследования является использование специальных (системных) и частнонаучных (сравнительно-правовых, формально-юридических) методов. Употребление перечисленных методов дало возможность исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостно и всесторонне.

Результаты исследования. В результате проведенного исследования была выявлена структура административно-территориального деления Японии, особенности взаимодействия центральных органов государственной власти с органами местного самоуправления, этапы и итоги деволюционной реформы.

Обсуждение и заключение. Выявлены конституционно-правовые особенности регулирования местного самоуправления, исследована Конституция и законодательство, касающееся местного самоуправления и административно-территориального деления Японии.

* **Кузнецова Тамара Олеговна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России
email: t.o.kuznetsova.mgimo@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-1580-9449

** **Гордейченко Лада Олеговна**, студентка 2 курса магистратуры международно-правового факультета МГИМО МИД России
email: ladagordey@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-3117-484X

Введение

Япония является унитарным государством с двухуровневой системой управления [6. С. 2]: префектуры и муниципалитеты. Однако существуют дополнительные статусы, которыми национальное Правительство может наделять муниципалитеты¹.

Исследование

Глава VIII (ст. 92-95) Конституции Японии 1947 г. посвящена регулированию местного самоуправления, более детально данный институт регулируется в Законе о местной автономии 1947 г., Законе о финансовой автономии, Законе о местных налогах, Законе о распределении местных налогов 1950 г., Законе о местных коммунальных служащих 1950 г., Законе о сельскохозяйственных комитетах, 1951 г.

В соответствии с Законом о местной автономии, местные территориальные единицы можно разделить на две группы: единицы, где органы управления обладают общей компетенцией, и единицы, где органы осуществляют специальную компетенцию. Первые, в свою очередь, делятся на политико-административные единицы высшего уровня и низшего уровня.

К единицам *высшего уровня* относятся 47 префектур, которые делятся на четыре группы: «то» (Токио), «до» (о. Хоккайдо), «фу» (Киото, Осака) и «кен» (43 остальные префектуры).

К единицам *низшего уровня* относятся муниципии (сикосон): города («си»), поселки («мати») и сельские общины («мура») [1. С. 574].

Таким образом, территория Японии делится на 47 префектур *to-dō-fu-ken*, которые в свою очередь состоят из 8 регионов: 1. Хоккайдо; 2. Тохоку; 3. Канто; 4. Тюбу; 5. Кинки; 6. Тюгоку; 7. Сикоку; 8. Кюсю и Окинава.

Префектуры и муниципалитеты отличаются друг от друга по количеству населения и по площади территории. Так, в префектуре Токио «то» проживает более 13 млн. человек, а в префектуре Тоттори «кен» всего 610.000. Что касается площади территории, то самая большая префектура «до» (о. Хоккайдо) составляет 80.000 км², а площадь префектуры Кагава - 2.000 км².

Город Токио в административном плане состоит из 23 специальных районов, которые также приравниваются к городам [1. С. 574].

Местные органы управления выполняют административные функции и обязанности. В частности, занимаются вопросами водоснабжения, канализационными системами, вопросами пожаротушения и др. В каждом специальном районе есть выборный мэр и городской совет.

Сейчас специальные районы Токио обладают большей автономией, чем остальные районы Японии, но этому предшествовал ряд реформ. Первоначально районы Токио не отличались от районов других городов, но, со вступлением в силу Закона о местной автономии, районы Токио получили статус «специальных». В 2000 г. специальные районы были преобразованы в самостоятельные муниципальные образования.

Городской совет в Токио (the Metropolitan-Ward Council) был учрежден как консультативный орган для взаимодействия между городскими властями и специальными районами.

Городское собрание Токио (Tokyo Metropolitan Assembly) - законодательный орган всей префектуры Токио, состоит из 127 членов, которые прямо избираются жителями префектуры Токио на срок 4 года. Возглавляет совет - председатель, а также для наиболее эффективного управления в структуру совета входят различные комитеты и секретариат.

Исполнительный орган власти префектуры Токио возглавляет губернатор, которого избирают граждане путем прямых выборов. Помощь губернатору в осуществлении полномочий оказывают вспомогательные административные агентства.

Из статьи 92 Конституции [2] следует, что территориальное устройство Японии основывается на принципе местной автономии. В праве Японии различают принцип местной автономии, автономию местной общины и автономию жителей. Принцип местной автономии заключается в том, что административно-территориальные единицы автономны от государства. Автономия местной общины основана на управлении общины самими гражданами, которые проживают на ее территории. Автономия жителей предполагает процедуру проведения местного референдума [1. С. 575]. В связи с этим, важное положение содержится в ст. 95 Конституции «специальный закон, который применяется в отношении только местного органа публичной власти, может быть из-

¹ Local Autonomy Act, 1947. URL: http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/

дан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти» [2]. Это значит, что такой закон может быть принят только путем проведения референдума.

Что касается функций, которые осуществляют органы местного самоуправления, то их можно поделить на несколько групп:

- собственно местные функции;
- административные полномочия;
- функции, которые делегирует центральное ведомство.

Статья 94 Конституции устанавливает, что «местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона». Более подробно функции местных органов власти перечислены в ст. 2 Закона о местной автономии². В нем содержится 22 направления деятельности, в том числе: устройство и управление детскими садами, школами, больницами; развитие инфраструктуры, построение новых дорог и парков; поддержание общественного порядка; обеспечение безопасности и благополучия населения [1. С. 575] и др.

Министерство внутренних дел и коммуникаций, входящее в структуру центрального правительства, осуществляет контроль за местными органами управления. В структуру министерства внутренних дел и коммуникаций входят несколько бюро: *Бюро по делам местного самоуправления* занимается вопросами укрупнения и слияния муниципий; регулирует систему гражданской службы, в рамках которой административными делами занимаются гражданские служащие, работающие в органах управления на уровне местных органов власти; занимается вопросами избирательной системы; вопросами городского планирования; содействует распространению использования IT технологий. *Бюро по вопросам финансов* на местном уровне отвечает за систему финансирования; за выполнение финансовых планов; распределение налогов на местном уровне. *Бюро по вопросам налогообложения* на местах отвечает за контроль по сбору налогов на уровне префектур, на уровне муниципий и др.

В Японии было проведено ряд реформ по децентрализации, а именно 3 крупней-

шие реформы по укрупнению и слиянию муниципалитетов. Первая была проведена с 1888 по 1889 г. в эпоху правления императора Мэйдзи. Так, число муниципалитетов с 71.314 было сокращено и, в результате, общее число муниципальных образований составило 15.859. Затем, с 1953-1961 гг., когда на престоле находился император Сёва, был проведен процесс укрупнения городов и поселений, согласно Закону о стимулировании слияния небольших городов и поселков (Law of Promotion of Merger of Towns and Villages). В результате это привело к финансовой устойчивости и стабильности, а также росту местной автономии. Это повлекло за собой принятие в 1965 г. Закона о введении специальных мер по слиянию муниципалитетов (Law Concerning Special Measures for the Merger of Municipalities) [5. С. 4] и их число сократилось до 3.472. И, наконец, третья реформа была реализована в эпоху Хэйсэй с 1999 по 2006 гг., численность муниципалитетов сократилась до 1.821, а затем, в 2009 г. - до 1.777 [5. С. 2]. По состоянию на 2014 г. общее число муниципалитетов составляет 1.719, из них 789 городов, 746 поселков, 184 деревни.

В результате таких слияний количество деревень значительно сократилось, а количество городов возросло, что привело к росту урбанизации, росту экономики и улучшению финансового положения граждан страны.

В июне 1993 г. Парламент Японии принял решения о содействии децентрализации, а в октябре того же года был подготовлен доклад «Временного совета по содействию административной реформе». В декабре 1994 года «Основная программа содействия децентрализации» была утверждена в Кабинете министров. В июле 1995 г. был принят Закон о подготовке к децентрализации [4. С. 21] и создан комитет по децентрализации при кабинете министров. Решением Кабинета министров в мае 1998 г. был утвержден «План содействия децентрализации».

В марте 1999 года в Парламент был внесен Закон об общей децентрализации (Omnibus Decentralization Act), в июле Закон об общей децентрализации был принят, а в апреле 2000 г. вступил в силу. Главные вопросы, которые освещает вышеупомянутый закон — это: уточнение и прояснение роли центрального правительства по отношению к местным органам управления; постро-

² Local Autonomy Act, 1947. URL: http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/

ние механизма по урегулированию споров между центральными и местными властями; увеличение дискреционных полномочий местных органов управления в отношении установления налогов [8. С. 15].

В этот период центральное правительство приняло основные «направления по стимулированию слияния муниципалитетов». Такие направления не имели законодательного закрепления, они носили исключительно рекомендательный характер и имели статус «уведомлений», однако они были положительно восприняты местными органами управления как рекомендации к укрупнению. Следующим шагом центрального правительства стало принятие Кабинетом решения о стимулировании дальнейшего слияния муниципалитетов и приблизиться к цифре 1000 муниципальных образований. Более того, в марте 2001 г. центральное правительство создало центральные учреждения по вопросам слияния муниципалитетов под руководством Министерства внутренних дел и коммуникаций. Это было сделано с целью оказания поддержки муниципалитетам [5. С. 10]. В июне того же года Комитетом по децентрализации был опубликован итоговый отчет «Основные направления политики экономического и налогового управления и структурной реформы экономики».

Годом ранее, в апреле 2000 г. был принят целый ряд поправок к законам, которые регулируют вопросы децентрализации, в том числе большая часть Закона о местной автономии 1947 г. была пересмотрена. Одним из ключевых изменений стало упразднение «системы делегированных полномочий», где центральное правительство назначало главу исполнительной власти на местах и делегировало ему широкий круг административных полномочий. До этапа децентрализации муниципалитеты выполняли делегированные им полномочия под контролем и надзором центра. Более того, местные органы осуществляли свои собственные административные функции, следуя указаниям национальных органов. Иначе говоря, муниципальные образования реализовывали решения центра [5. С. 11].

Впоследствии, по итогам реформы, местные органы стали независимо выполнять административные функции, следуя принципу местной автономии. Более того, значительный перечень функций, которые осуществляют органы местного самоуправ-

ления по поручению центрального правительства был сокращен [1. С. 577].

В связи с этим, в мае 2002 г. была произведена «Структурная реформа местных публичных финансов и осуществлена передача источников налоговых поступлений». В июне 2003 г., решением Кабинета министров были одобрены «Основные направления политики на 2003 г.» и выделено 4 триллиона иен субсидий.

В 2004 г. Кабинет министров одобрил очередные «Основные направления политики на 2004 г.», а префектурам было поручено подготовить конкретные планы реформ по коррекции налогообложения.

В том же году, в сентябре состоялась конференция, на которой центральные и местные органы власти обсуждали вопрос по реформе деволюции.

В апреле 2007 г. вступил в силу обновленный Закон о реформе децентрализации, надо отметить, что это был чрезвычайно масштабный закон, так как им было изменено более 450 отдельных законов. А в июне 2007 г. был принят Закон о местной финансовой реструктуризации.

Что же касается Закона о местной автономии, то, в соответствии с закрепленными в нем положениями, законодательным органом на местном уровне является муниципальное собрание, состоящее из выборных членов и возглавляемое председателем. Срок полномочий выборных членов составляет 4 года. Кандидатами на пост членов законодательного собрания могут быть граждане, достигшие 25 лет. Состав собрания также определяется Законом о местном самоуправлении 1947 г. До 2011 г. количество членов собрания зависело от численности населения, однако в 2011 г. в Закон были внесены поправки. Регулярные сессии собрания проводятся 4 раза в год (п. 2 ст. 102 Закона о местной автономии³). Основными полномочиями законодательного органа являются следующие: принятие законов, внесение в него поправок, отмена законов, одобрение бюджета, вынесение вотума недоверия в отношении главы администрации и др.

Во главе исполнительного органа местного самоуправления в префектурах стоит губернатор, в городах и поселках - мэр и в деревнях - староста. На момент выборов, кандидату на пост главы исполнительного органа в префектуре должно быть как минимум 30 лет, а кандидату на пост главы в муници-

³ Local Autonomy Act, 1947. URL: http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/

палитете- не менее 25 лет. Срок полномочий членов органа местной администрации составляет четыре года. В сферу компетенции главы исполнительного органа входит внесение на рассмотрение местного собрания проектов решений, установление местных налогов, исполнение бюджета, досрочный роспуск собрания, наложение вето в отношении решений муниципального собрания и др.

Что касается префектур, то, начиная с периода правления Мэйдзи (1868-1912 гг.), их количество остается неизменным и по сей день. Однако некоторые специалисты придерживаются мнения, что стоит пересмотреть размер префектур, чтобы соответствовать экономическим реалиям.

Результаты исследования и заключение

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что после реформ си-

стема местного самоуправления Японии претерпела значительные изменения.

Многие Законы претерпели изменения, в частности, в Закон о местной автономии 1947 г. были внесены поправки, которые расширили полномочия местных органов власти и управление на местах перестало быть полностью зависимым от указаний центра. Наряду с этим, реформы по децентрализации привели к наращиванию экономики и повышению финансовой стабильности граждан страны.

Существующая система местного самоуправления в Японии складывалась постепенно. На сегодняшний день опыт Японии, касающийся организации местного самоуправления, считается одним из самых удачных в Азии и оказывает положительное влияние на экономическое благосостояние страны и благополучие народа.

Литература:

1. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина, М., 2016.
2. Кузнецова Т.О., Тимошенко И.Г. Конституция Японии: глава в книге Конституции государств Азии: в 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.
3. Кузнецова Т.О. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Японии // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права. М., 2017.
4. Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era. Ed. by Shun'ichi Furukawa and Toshihiro Menju. 2003. Tokyo: Japan Center for International Exchange. 200 p.
5. Kiyotaka Yokomichi. 2006. The Development of Municipal Mergers in Japan. - The National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). URL: <http://www3.grips.ac.jp>.
6. Nippon Institute for research advancement. NIRA Research Report № 050 A Proposal for a Wide-Area Local Government System, Revitalization of the Nation and Its Regions. URL: <http://english.nira.or.jp>.
7. Organization of the Government of Japan. Published by Institute of Administrative Management. Prime Minister's Office. Tokyo, 1994
8. Tatsuro Niikawa. The decentralization reform and the local government system in Japan. Doshisha University. URL: <https://lex.juris.hokudai.ac.jp/global-g/paper/4-14.pdf>

«TODOFUKEN» SYSTEM AND DEVOLUTION IN JAPAN

Introduction. *The article covers the local self-government bodies reform, their functions as well as administrative and territorial division of Japan. The article analyses the process of cooperation between central-government bodies and local bodies while functioning. Taking into account these circumstances, the article covers the laws and provisions of the Japanese Constitution.*

Materials and methods. *The methodological basis of the article is formed by special and specific*

scientific (comparative legal and technical) methods. The use of the above-mentioned methods made it possible to explore the objects in an interconnected, holistic and comprehensive manner.

The results of the research. *The structure of the administrative and territorial division of Japan as well as features of cooperation between central-government bodies and local bodies were determined.*

Discussion and conclusions. *The article reveals the constitutional features of local self-gov-*

ernment regulation. The Constitution and the laws, concerning the local self-government and administrative and territorial division, were analyzed.

Tamara O. Kuznetsova,
PhD in Law, Associate Professor,
Constitutional Law Department, MGIMO
(University) under the MFA of Russia

Lada O. Gordeychenko,
Master's Program Student, International
Law School, MGIMO (University) under the
MFA of Russia

Ключевые слова:

право, юриспруденция, органы местного самоуправления в Японии, деволюция, административно-территориальное деление, децентрализация

Keywords:

law, legal science, local self-government bodies in Japan, devolution, administrative and territorial division, decentralization

References:

1. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran [Constitutional law of foreign countries]. *Ed. by M.V. Baglay, Yu.I. Leibo, L.M. Entin.* Moscow, 2016.
2. Kuznetsova T.O., Timoshenko I.G., 2010. Konstitutsiya Yaponii: glava v knige: Konstitutsii gosudarstv Azii: v 3 t. [The Constitution of Japan. In book: Constitutions of the Asian countries]. *Ed. by T.Ya. Khabrieva.* Moscow.
3. Kuznetsova T.O., 2017. Konstitutsionno-pravovye osnovy mestnogo samoupravleniya v Yaponii [Constitutional foundations of local self- government in Japan]. *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava [Topical issues of comparative, foreign and Russian constitutional law].* Moscow.
4. Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era. *Ed. by Shun'ichi Furukawa and Toshihiro Menju.* 2003. Tokyo: Japan Center for International Exchange. 200 p.
5. Kiyotaka Yokomichi, 2006. The Development of Municipal Mergers in Japan. - The National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). URL: <http://www3.grips.ac.jp>.
6. Nippon Institute for research advancement. NIRA Research Report № 050 A Proposal for a Wide-Area Local Government System, Revitalization of the Nation and Its Regions. URL: <http://www.nira.or.jp>.
7. Organization of the Government of Japan. Published by Institute of Administrative Management. Prime Minister's Office. Tokyo, 1994.
8. Tatsuro Niikawa. The decentralization reform and the local government system in Japan., Doshisha University. URL: <https://lex.juris.hokudai.ac.jp/global-g/paper/4-14.pdf>