

Д. А. Сапрыкин.

В статье анализируются продолжающийся в Японии процесс децентрализации власти, первые шаги кабинета С. Абэ по раскрытию потенциала местных органов власти в рамках курса на экономическое возрождение страны, а также перспективы реформирования системы местного самоуправления. Отдельно рассмотрены интересы различных групп влияния и ключевые темы административной реформы, которая, как ожидается, должна получить новый импульс в эпоху политической стабильности, связанной с возвращением к власти ЛДП.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный суверенитет, децентрализация, административная реформа, «абэномика», префектуры, муниципалитеты, укрупнение эпохи Хэйсэй».

В Японии наступил долгожданный период политической стабильности. На июльских выборах 2013 г. в верхнюю палату парламента большинство получила правящая Либерально-демократическая партия (ЛДП) в альянсе с правоцентристской Комэйто. Как ожидается, такой исход выборов позволит стране по крайней мере на несколько лет забыть о ситуации «перекрученного парламента» и чехарде со сменой правительств, столь характерной для Японии в последнее десятилетие. А премьер-министр Абэ Синдзо получит шанс реализовать на практике не только планы по возрождению японской экономики, но и концепцию «маленького, но мускулистого» центрального правительства с ограниченным объемом полномочий, сформулированную им еще во время первого срока правления (2006–2007). Все остальные полномочия в этом случае будут распределяться среди местных органов власти.

Основные этапы децентрализации

Органы местной власти Японии обладают чрезвычайно широкими полномочиями, охватывающими почти все сферы жизни государства, за исключением дипломатических отношений, национальной безопасности, валютной и национальной финансовой политики, полномочий суда и прокуратуры, навигации, метеорологии, транспорта и связи, почтовых услуг. На местное самоуправление (МСУ) возложены задачи, которые в других странах обычно относятся к ведению центрального правительства, например, вопросы социального обеспечения, здравоохранения, образования, занятости, организация работы полиции, пожарной службы, устранение последствий чрезвычайных ситуаций.

Калейдоскопическая скорость смены правительств в Японии, разумеется, отвлекала внимание от многих вопросов внутренней политики, в том числе в сфере местного самоуправления. Тем не менее, административная реформа в Японии продолжается уже два десятилетия: первые масштабные преобразования, частью которых стали шаги по децентрализации полномочий исполнительной власти, правительство и парламент Японии начали проводить после 1993 г., и к этому их подтолкнули начавшаяся экономическая стагнация и банковский кризис.

В 1994 г. кабинет М. Хосокава определил основные направления реформы местного самоуправления, а в 1995 г. парламент принял рамочный закон о децентрализации полномочий исполнительной власти. В 1999 г. был принят пакет из примерно 500 поправок и дополнений, и в апреле 2000 г. закон вступил в силу. Некоторые правоведы неофициально именуют его «новым законом о МСУ», поскольку он упразднил отдельное министерство местного самоуправления Японии (*дзитисё*), передав его функции вновь созданному министерству по общим вопросам (*сомусё*); определил принципы и виды государственного вмешательства в дела местного самоуправления; законодательно закрепил за органами местного самоуправления (ОМС) полномочия, ранее делегированные им центральным правительством, тем самым ликвидировав систему особых отношений (*инин дзиму*), более полувека существовавшую в Японии между центральной и местной властью.

В 2003 г. кабинет Д. Коидзуми продолжил реформу «по трем направлениям», подразумевавшим одновременное сокращение государственных дотаций ОМС, передачу им собственных налоговых источников финансирования, а также оптимизацию системы муниципальных налогов и механизмов распределения финансовых потоков между центром и регионами.

В 2005 г. общий дефицит государственных и местных финансов вынудил правительство также инициировать массовую кампанию по укрупнению муниципалитетов – «большое укрупнение эпохи Хэйсэй», в результате которого за пять последующих лет общее число единиц МСУ в Японии сократилось с 3232 практически вдвое.

В декабре 2006 г. был принят закон о стимулировании децентрализации, а в мае 2007 г. создан Штаб содействия децентрализации во главе с премьер-министром С. Абэ, в который вошли все члены его кабинета. В том же году был учрежден Комитет по содействию реформе децентрализации, который в 2008–2009 гг. представил правительству четыре пакета рекомендаций по ключевым для МСУ темам: перераспределение полномочий от префектур к муниципалитетам; дерегулирование и смягчение предъявляемых к ОМС требований; отказ от системы региональных представительств центральных министерств и ведомств; реорганизация местных налогов и системы финансирования МСУ.

В марте 2009 г. на основе указанных рекомендаций ЛДП сформулировала основные направления реформы и подготовила схему реорганизации системы региональных представительств центральных министерств и ведомств. Однако из-за сопротивления министерской бюрократии, препятствовавшей передаче ОМС дополнительных полномочий и источников финансирования, правительство не успело принять их в качестве законодательно обязывающих документов. Немаловажно, что в ходе «большого укрупнения эпохи Хэйсэй» значительно сократилась и избирательная база ЛДП, из-за чего она проиграла выборы сначала в палату советников в 2007 г., а затем и в палату представителей в 2009 г. Местные политики и депутаты муниципальных собраний традиционно обеспечивали ЛДП поддержку избирателей в обмен на выгодные государственные проекты по развитию территорий, однако из-за массовых слияний муниципалитетов вопросы партийной лояльности отошли на второй план.

В августе 2009 г. к власти пришла Демократическая партия Японии (ДПЯ), которая де-факто продолжила курс на децентрализацию – это обещание было одним из ключевых в ее предвыборной кампании. Но при этом кабинет Ю. Хатояма отказался от использования термина «децентрализация» (*бункэн*), провозгласив вместо этого более радикальный курс на «местный суверенитет» (*дзити сюкэн*). Это позволяло ДПЯ, с одной стороны, заявлять о готовности к самым радикальным переменам в сфере административного управления, а с другой – дистанцироваться от политики Д. Коидзуми и всех прежних правительств ЛДП, тесно сотрудничавших в этом вопросе с министерской бюрократией. В отличие от них, кабинет Ю. Хатояма объявил о намерении «сокрушить ее сопротивление». Тем не менее, сам термин «местный суверенитет» стал лишь ярким политическим лозунгом ДПЯ, поскольку в условиях унитарного государства ему оказалось трудно найти юридическое определение.

ДПЯ сформировала Совет по выработке стратегии регионального суверенитета (*тиикисюкэн сэньякукайги*) во главе с премьер-министром (по аналогии со штабом ЛДП). Уже на первом заседании в декабре 2009 г. совет утвердил график исполнения реформы «местного суверенитета» («план Харагути»), названный по имени предложившего его министра по общим вопросам. План предполагал две временные фазы. Первая – до лета 2010 г., ее итогом должна была стать разработка проекта стратегии по реформе «местного суверенитета». Вторая – до лета 2013 г., ее итогом должна была стать разработка всеобъемлющего закона о стимулировании «местного суверенитета», радикально пересматривающего положения существующего закона о местном самоуправлении. Также до лета 2010 г. ДПЯ планировала вынести на рассмотрение парламента законопроект о создании дискуссионного форума, на котором чиновники центрального правительства и органов местного самоуправления могли бы совместно разрабатывать положения региональной по-

литики. Это было давнее требование ОМС, реализация которого могла бы стать первым шагом реформ со стороны правящей ДПЯ. На эту идею позитивно отреагировали даже оппозиционные ЛДП и Комэйто.

Однако из-за проблем со сменой премьер-министра и необходимости разработать стратегию экономического роста до 2020 г. ДПЯ не смогла представить в парламент до окончания весенней сессии 2010 г. ни законопроект о создании дискуссионного форума, ни проект стратегии по реформе местного суверенитета, который должен был прояснить примерный план действий на ближайшие 2–3 года. Многие из положений стратегии могли бы существенно изменить отношения между центральным правительством и ОМС. Среди них: предложение отказаться от целевого государственного субсидирования конкретных программ в пользу общих дотаций, которые ОМС могли бы использовать по своему усмотрению, не согласовывая с министерствами, а также предложение ликвидировать региональные представительства центральных министерств и ведомств или передать их местным органам власти. Задержка с появлением проекта стратегии позволила прессе заявить о «предательстве ДПЯ интересов местного самоуправления» и об «отсрочке децентрализации»¹.

В итоге пока в ДПЯ шла внутрипартийная борьба, ЛДП взяла реванш на выборах в июле 2010 г., получив вместе с союзной Комэйто большинство в палате советников, а с ним – и возможность блокировать выгодные ДПЯ законопроекты. В стране возник «перекрученный парламент», а министерская бюрократия получила достаточно времени, чтобы подготовиться к эффективному противодействию реформам. И хотя в дальнейшем кабинет Н. Кана смог провести решение об отказе от целевого государственного субсидирования ряда программ ОМС в пользу общих дотаций (октябрь 2010 г.)² и принять закон об отмене общенациональных стандартов обслуживания населения, позволивший ОМС устанавливать их самостоятельно (апрель 2011 г.), в целом ДПЯ провалила собственные многообещающие планы реформ по децентрализации. Еще одним «слабым местом» ДПЯ как партии стало то, что за три года пребывания у власти она не смогла предложить в этом направлении ничего нового, по инерции используя лишь идеи, разработанные под руководством ЛДП.

Здесь важны несколько моментов. Прежде всего, курс на децентрализацию полномочий исполнительной власти в настоящее время признан единственно верным в японском истеблишменте. Причем не

¹ Асахи симбун. 17.06.2010.

² В 2010 г. общий объем государственных субсидий ОМС достигал 21 трлн. иен (248 млрд. долл.). Из них 80% (17 трлн. иен или 201 млрд. долл.) составляли целевые субсидии для оплаты услуг в сфере здравоохранения, обязательного образования и социального обеспечения. Еще 4 трлн. иен выделялись на финансирование общественных работ (Асахи симбун. 06.09.2010.).

только в правящей ЛДП и оппозиционной с 2012 г. ДПЯ, но и в руководстве более мелких партий, которые могли бы составить основу так называемого «третьего полюса», что нашло отражение в их предвыборных программных документах. Далее, неспособность ДПЯ в свое время предложить новую повестку дня означает также своеобразный консенсус по основным направлениям реформы – новых предложений, скорее всего, уже и не появится, поскольку все возможные варианты были многократно обсуждены в условиях «двухпартийной системы». Вернувшейся к власти ЛДП осталось только завершить начатые ранее процессы: в марте 2013 г. под председательством премьер-министра С. Абэ был вновь сформирован Штаб содействия децентрализации.

В Основных направлениях экономической и финансовой политики³, принятых 14 июня 2013 г., подчеркивается, что «реформы государственного и муниципального сектора являются основой сильной экономики Японии и высокого качества жизни населения», поэтому кабинет С. Абэ намерен содействовать продолжению административной реформы и воплощению в жизнь политики децентрализации, а также «агрессивно» продвигать реформу государственной и муниципальной службы. К 2015 фин. г. правительство намерено в два раза сократить дефицит местных бюджетов (как и дефицит первичного баланса госбюджета), а к 2020 фин. г. – достичь их профицита. По мнению авторов документа, систему местных финансов уже давно необходимо перевести из «чрезвычайного» в «нормальный» режим работы, поэтому она будет реформирована таким образом, чтобы за счет местных налогов ОМС могли бы самостоятельно обеспечивать себя объемом средств, достаточным для поддержания экономического роста. В рамках «абэномики» раскрытие потенциала местных сообществ, местной промышленности, малого и среднего бизнеса становится одной из ключевых задач по возрождению Японии.

Интересы центральной бюрократии

Но вот будет ли премьер-министр С. Абэ в вопросах децентрализации и дальше сотрудничать с постоянно тянущей время министерской бюрократией? Собственно, ключевым вопросом, беспокоящим центральную бюрократию, является сама возможность изменения сложившихся финансовых, экономических и политических связей между центром и регионами в результате дальнейшей децентрализации. Перспектива того, что традиционная система управления с высокой степенью регламентации со стороны государства и патерналистским стилем руководства по отношению к ОМС может быть трансформирована в некую систему партнерских отношений государства и ОМС, вызывала

озабоченность министерской бюрократии еще при правлении Д. Коидзуми. Введение нового субнационального уровня самоуправления – «системы региональных округов» (*досюсэй*), о которой будет подробно рассказано ниже, – лишит центральное правительство функции гаранта, обеспечивающего доходную часть бюджетов ОМС, а повышение бюджетной дисциплины местных властей приведет к перестройке всей системы государственных и муниципальных финансов. Но, самое главное, эти факторы существенно сузят роль центрального правительства и количество работающих в нем чиновников, что не может не беспокоить министерскую бюрократию. Это создает конфликт интересов между различными группами влияния в Японии, который значительно затрудняет проведение политики децентрализации. Вернее, разные группы влияния в рамках этого курса ставят себе разные цели и задачи.

Как указывает японский исследователь И. Аоки⁴, если даже премьер-министр начнет активно проводить курс на дальнейшую децентрализацию, министерства будут вести себя крайне пассивно. Сохраняя зависимость ОМС от субсидий и указаний центральной власти, министерства и ведомства сохраняют свою значимость, парламентарии также не склонны регулировать сферы своего влияния. При этом опасаются пускаться в «свободное плавание» и многие муниципалитеты, настаивающие на том, чтобы государство продолжало оставаться надежным источником пополнения доходной части их бюджетов. Например, во многих мелких муниципалитетах, не охваченных процессом «большого укрупнения эпохи Хэйсэй» (2005–2010), в настоящее время возникла серьезная проблема существенного снижения качества жизни.

Отношения между центром и ОМС всегда были сложными, запутанными, с большим количеством не только вертикальных, но и разнонаправленных связей, скрепленных практикой *амакудари*. Как отмечает российский исследователь И. Л. Тимонина, в процессе перераспределения финансовых ресурсов из центра на места участвуют многие силы. Это министерства и ведомства, каждое из которых имеет свою позицию по отношению к местным властям и конкурирует с другими министерствами по вопросам бюджетно-кредитной политики; ассоциации глав местных органов власти, воздействующие на решения правительства с помощью прошений и апелляций; парламентарии, представляющие экономические интересы своего избирательного округа; предпринимательские организации, как общенациональные, так и региональные. Это указывает на столкновение в этой сфере многочисленных экономических и политических интересов, а также личных амбиций и пристрастий. Такая система управления действует в стране с эпохи Мэйдзи,

³ Basic Policies for Economic and Fiscal Management and Reform. June 14th, 2013, Cabinet Decision, Government of Japan. http://www5.cao.go.jp/keizai1/2013/20130614summary_02.pdf.

⁴ Ichiro Aoki. Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan. Policy Research Institute, Ministry of Finance. JUNE 2008, p. 53 <http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/ron187.pdf>.

поэтому сломить сопротивление бюрократов из столичного района Касумигасэки – трудная задача для любого кабинета⁵.

В настоящее время одной из ключевых проблем взаимоотношений между местными и центральными властями является вопрос финансирования расходов региональных представительств центральных министерств и ведомств. Они учреждаются каждым министерством самостоятельно и их деятельность никак не скоординирована между собой, что, несомненно, вызвано узкими ведомственными подходами и бюрократическими барьерами между ведомствами. Однако в этих региональных представительствах и филиалах работают 210 тыс. из 330 тыс. сотрудников министерств, которые не подчиняются региональным властям⁶. При этом органы местной власти, прежде всего, префектуры и города особого значения, обязаны финансировать до 33% строительных расходов и до 45% общих расходов таких представительств, на что ежегодно тратится около 100 млрд. иен. Только в префектуре Осака размещены 84 представительства центральных министерств и ведомств, и, например, в 2009 фин. г. общая сумма платежей префектуры по их счетам составила 42,5 млрд. иен.

Более того, когда эти представительства предъявляют ОМС счет за расходы, там указана только общая сумма без детализации, которую ОМС обязаны перечислить на счет министерства. В качестве примера ненужных работ, которые вынуждены финансировать местные власти, ныне губернатор столичной префектуры Токио и член Комитета содействия реформе децентрализации (*тихобункэнкайкаку суйсин шинкай*) Н. Иносэ называет строительство 20-этажного офисного здания регионального представительства в Сэндай, напротив 18-этажного здания администрации префектуры Мияги. По его словам, на содержание 210 тыс. сотрудников региональных представительств, в том числе на подобное строительство, ежегодно впустую тратится около 100 млрд. иен⁷.

Когда вышеуказанный Комитет содействия реформе децентрализации поднял вопрос о возможном сокращении персонала региональных представительств и передаче местным властям полномочий по содержанию автодорог и речных путей первой категории, то после долгих переговоров выяснилось, что министерство национальных земель, инфраструктуры и транспорта готово передать ОМС лишь 110 автодорог общей протяженностью 3800 км., что составляет только 18% от общего числа национальных автодорог под управлением центрального прави-

тельства. Несмотря на рекомендацию комитета передать в ведение местных властей 65 из 109 речных путей первой категории, министерство определило для этих целей только 20, что составляет 7% от общего числа речных путей данной категории под управлением центрального правительства. Основанием для таких решений, по мнению министерства, является нежелание ОМС брать на себя такую ответственность.

Однако необходимо понимать, что бюрократы проводят масштабную работу для того, чтобы администрации ОМС усомнились в необходимости брать на себя новые обязанности. Мэры и губернаторы не слишком хорошо разбираются в технических вопросах содержания автодорог или водных путей. Значит, появится неофициальный запрос на уровне специалистов, и тогда эксперты инженерного департамента из министерства «дружески» посоветуют своим коллегам в префектуре, что им нет никакого смысла взваливать на себя такую обузу. После таких «консультаций» лишь некоторые префектуры продолжают требовать передачи им полномочий свыше определенных министерствами, а региональные представительства продолжают работать дальше⁸.

«Бунтующие губернаторы»

Однако в Японии есть целый ряд ярких региональных политиков, рейтингам популярности которых могут только позавидовать их коллеги из Токио. Именно их инициативность, нацеленность на результат, а последнее время и игнорирование с их стороны указаний центральных министерств, могут помочь довести административную реформу до логического завершения. Поэтому привлечение к сотрудничеству известных губернаторов-реформаторов может стать для правительства важным ресурсом.

Например, губернатор префектуры Осака и основатель региональной партии Общество реставрации Хасимото Тору за год решил проблему острого бюджетного дефицита, с которым прежние власти не могли справиться 10 лет. Т. Хасимото существенно урезал зарплаты префектуральных служащих, включая свою собственную, сократил субсидии частным школам и непопулярным объектам культуры. Он вынашивает амбициозный план по слиянию города Осака с префектурой для снижения административных расходов и создания единого мегаполиса, способного конкурировать с крупнейшими городами Азии. Губернатор подал заявку на создание на территории префектуры особой экономической зоны для привлечения иностранного капитала и иностранной рабочей силы, и намерен создать зону казино и игорного бизнеса для привлечения туристов, однако большинство его инициатив оставлены министерской бюрократией без внимания.

⁸ Там же.

⁵ Тимонина И. Л. Государство и регионы в Японии: эволюция экономических отношений // Общественные науки и современность. 2000. № 3. С. 38–39.

⁶ Для сравнения: в Японии 2800 депутатов законодательных собраний префектур и 35 тыс. депутатов городских собраний. (Йомиури симбун. 28.12.2009.).

⁷ Тюо корон. 2009. №2. Беседа губернатора префектуры Осака Хасимото Тору и вице-губернатора префектуры Токио Иносэ Наоки.

Мэр города Нагоя Кавамура Такаси, переизбранный уже на третий срок в апреле 2013 г., добивается 10%-го снижения подоходного налога для горожан за счет 50%-го сокращения числа депутатов городской думы и размера их зарплат⁹. Т. Кавамура основал региональную «Партию снижения налогов», а в 2010 г. инициировал сбор подписей под петицией с требованием досрочного роспуска городского собрания, после того, как последнее отказало ему в долгосрочном закреплении низких налогов, что было предвыборным обещанием Т. Кавамура. В поддержку инициативы мэра сразу высказались не менее 40 тыс. жителей, готовых стать добровольными помощниками по сбору подписей. Это стало беспрецедентным событием в японской истории, особенно учитывая тот факт, что петиция считается инициативой рядовых граждан, а не глав ОМС. Ситуация интересна тем, что прогрессивная исполнительная власть в лице мэра Т. Кавамура легитимными способами попыталась избавиться от коррумпированной законодательной, но именно этот юридический казус заставил многих задуматься о роли глав ОМС и депутатов местных собраний в процессе дальнейшей децентрализации.

Еще одним ярким примером регионального лидера является губернатор префектуры Сига и основатель Партии будущего¹⁰ Када Юкико. Ее упорство в борьбе с министерской бюрократией, в частности – блокирование дорогостоящих и экологических проектов по строительству дамб, продвигаемых министерством национальных земель, инфраструктуры, транспорта и туризма Японии, обеспечило Ю. Када высочайший уровень поддержки населения. Все трое – Т. Хасимото, Т. Кавамура и Ю. Када – сформировали местные региональные партии, чтобы иметь поддержку в городских и префектуральных собраниях. Поскольку в японской политике до сих пор даже на региональном уровне доминировали только общенациональные партии, это – новый многообещающий тренд.

Более того, часть региональных лидеров пытается прорваться в большую политику. Так, по итогам парламентских выборов в Палату представителей в декабре 2012 г., национальная партия Общества реставрации Японии, где Т. Хасимото является соучредителем, получила 54 места из 480, Партия всех, продвигающая радикальную реформу системы МСУ, – 18, Партия будущего – 9 мест, что в совокупности составляет 17%. По итогам выборов в Палату советников в июле 2013 г. Общество реставрации получила 9 мест из 242, Партия всех – 18, другие

⁹ В 2009–2010 гг. оклад депутата городской думы г. Нагоя составлял 15 млн. иен в год – один из самых высоких в Японии. Депутаты также ежегодно получали 6 млн. на исследовательские цели. До марта 2010 г. депутаты получали по 10 тыс. иен за каждый день заседания думы, в то время как финансовые обязательства города по выпущенным облигациям составляли 1,8 трлн. иен (21,4 млрд.долл), что в два раза превышало размер городского бюджета (Асахи симбун. 26.08.2010.).

¹⁰ Распущена в мае 2013 г.

независимые партии – 10 мест, что в совокупности составляет 15%. Разумеется, новые парламентские партии пока далеки от того, чтобы стать «третьим полюсом» силы, но поскольку до 2009 г. их вообще не существовало, а причиной их «взлета» (как и в случае с ДПЯ) стала усталость избирателей от политики ЛДП, новому кабинету С. Абэ не стоит об этом забывать.

Кроме активного участия в партийном строительстве губернаторы префектур Осака, Киото, Сига, Хёго, Вакаяма, Тоттори и Токусима, чтобы ускорить процесс упразднения региональных представительств центральных министерств, в декабре 2010 г. учредили Федерацию региона Кансай (*кансай коики рэнго*). Она стала первым межпрефектуральным органом, заявившим о намерении самостоятельно выполнять ряд функций центрального правительства, например, в таких сферах, как развитие местной промышленности и местного туризма, а также предотвращения техногенных и природных катастроф. Такие инициативы, несомненно, уменьшают роль региональных представительств центральных органов власти, формируя условия для их роспуска, и подрывают репутацию центральной бюрократии. Кроме того, они позволяют местным властям заранее отработать взаимодействие на предмет ожидаемого объединения префектур в рамках уже упоминавшейся «системы региональных округов» (*досюсэй*).

Степень солидарности губернаторов наглядно демонстрируют результаты опроса, проведенного в 2009 г. агентством Киодо цусин¹¹. Губернаторов попросили прокомментировать выступление К. Канэко, в то время министра национальных земель, инфраструктуры и транспорта, разьяснявшего им расходные статьи, по которым префектуры оплачивают содержание региональных представительств центральных министерств. Как отмечалось выше, это – один из острых вопросов взаимоотношений центральной и местной власти. Из 47 губернаторов 40 признали представленные разьяснения недостаточными, 21 выразил неудовлетворение частичной модернизацией системы региональных представительств при полном сохранении ее сущности. 46 губернаторов заявили, что система региональных представительств должна быть либо качественно изменена, либо ликвидирована (нынешняя ситуация устраивала только губернатора префектуры Миэ), причем 27 из 46 губернаторов предпочли вариант полной ликвидации представительств. При этом из 47 губернаторов только трое заявили, что их префектура согласна оплачивать счета, выставленные региональными представительствами центральных министерств. Губернатор Т. Хасимото заявил, что префектура Осака впредь не будет оплачивать иных необоснованных расходов, кроме пособий в связи с уходом в отставку и пенсий. Губернатор префектуры Сайтама пообещал заморозить платежи, если выяснится,

¹¹ Санкэй симбун. 14.06.2009.

что представленная информация о расходах не соответствует действительности. Губернатор префектуры Вакаяма заявил, что не даст никаких денег, пока не получит приемлемых объяснений.

«Бунтующие губернаторы» составляют серьезную силу, которую нельзя недооценивать. Именно они формируют фронт борьбы с министерской бюрократией, являясь для большинства глав ОМС примером того, как надо отстаивать свои права. Однако время покажет, станут ли они главной движущей силой перемен, и смогут ли создаваемые ими политические партии когда-нибудь окрепнуть настолько, чтобы довести необходимые реформы до конца.

Назад, в будущее

Поскольку кабинет С. Абэ пока не раскрыл своих планов относительно того, какую степень свободы он намерен предложить ОМС, интересно рассмотреть ряд концепций, популярных в японском истеблишменте. Например, бывший премьер-министр Н. Кан на заседании Совета по выработке стратегии местного самоуправления в июне 2010 г. заявил следующее: «Идея суверенитета граждан составляет основу моего политического мышления. Я также всегда говорил, что нам нужно придерживаться курса противоположного тому, который был принят в ходе революции Мэйдзи. В то время структура относительно децентрализованного управления бакуфу была вынужденно заменена на централизованную структуру правительства Мэйдзи. Мое понимание местного суверенитета заключается в том, чтобы сегодня вновь вернуться к децентрализованному государству»¹².

Пугающее стремление Н. Кана вернуть государственное управление и местное самоуправление к принципам военно-феодального правления времен сёгуната, несмотря ни на что, содержало в себе несколько стратегических посланий. Во-первых, оно провозглашало идеалом эпоху без развитого бюрократического аппарата, во-вторых, указывало на принципиальную готовность правительства ДПЯ изменить саму модель местного самоуправления, в-третьих, исторически и идеологически обосновывало давно циркулирующую в политических кругах идею о необходимости деления страны максимум на 300 муниципалитетов – примерно по числу доменов в феодальной Японии.

О необходимости укрупнения муниципалитетов до 300 «базовых единиц управления» ранее заявляли многие представители истеблишмента – и «архитектор» системы «региональных округов» профессор К. Эгути, и бывший председатель Федерации крупного японского бизнеса *Кэйдан-рэн* Ф. Митарай, и бывший лидер ДПЯ влиятельный политик И. Одзава.

¹² Выступление премьер-министра Японии Наото Кана перед членами Совета по выработке стратегии местного суверенитета <http://www.kantei.go.jp/jp/kan/actions/201006/21tiiki.html> (яп.яз) и http://www.kantei.go.jp/foreign/kan/actions/201006/21tiiki_e.html (англ.яз.).

Другое дело, что в настоящее время продолжать процесс укрупнения уже невозможно. В стране не так давно завершилось «большое укрупнение эпохи Хэйсэй», и, несмотря на принятие специальных законов, стимулирующих дальнейшие слияния, количество ОМС уже достигло предельного минимума.

Кроме того, важным остается и вопрос количества уровней управления. Например, тот же И. Одзава последние 15 лет выступал за двухуровневую систему, состоящую только из центрального правительства и 300 муниципалитетов. Однако губернатор префектуры Осака Т. Хасимото так прокомментировал эту идею: «Этот образ страны далек от реальности. С ним не согласится ни один глава местной администрации... <...> ДПЯ говорит об укреплении регионального суверенитета, но произойдет совершенно иное. При двухуровневой системе управления центральное правительство будет только сильнее, а процесс принятия решений сверху-вниз более вероятным... <...> Попытка сделать центральное правительство следующим уровнем управления над базовыми единицами местного самоуправления опасна. Она может привести к бесконечному расширению полномочий центральной власти»¹³.

С критикой плана И. Одзава выступила и Национальная ассоциация сельских и поселковых муниципалитетов (*дзэнкоку тёсонкай*). В целом, выступая за дальнейшую децентрализацию полномочий административной власти, ассоциация, тем не менее, отмечает, что последнее укрупнение муниципалитетов и так принесло больше вреда, чем пользы¹⁴.

Вопросы дальнейшего укрупнения

Как уже отмечалось, в 2005 г. общий дефицит государственных и местных финансов вынудил правительство Японии инициировать очередную массовую кампанию по укрупнению муниципалитетов – «большое укрупнение эпохи Хэйсэй», которое было признано завершённым к 2010 г. Хотя уменьшить количество единиц местного самоуправления до 1000, как было тогда запланировано правительством, не удалось, общее число органов местной власти в Японии сократилось практически вдвое и по состоянию на январь 2013 г. составило 1789 единиц (с учетом особых управ Токио). Особенно заметным процесс укрупнения оказался в некоторых регионах – так, общее число муниципалитетов в префектуре Хиросима сократилось на 73,3%, в префектуре Ниигата – на 72,3% (для сравнения: в префектурах Токио и Осака сокращение составило 2,5% и 2,3% соответственно). Однако далее

¹³ Японские политики о децентрализации и административной реформе. Цитаты из японских СМИ (июль 2009): Цит. по: <http://ampontan.wordpress.com/2009/07/03/you-say-you-want-a-devolution/>.

¹⁴ Хэйсей гаппэй о мэгуро дзитай то хёка (Текущее состояние и оценка укрупнения муниципалитетов в эпоху Хэйсэй). Доклад исследовательской группы Национальной ассоциации небольших муниципалитетов, октябрь 2008. <http://www.zck.or.jp/activities/201008/201008index.html>.

практика масштабного укрупнения органов местной власти, скорее всего, продолжится за счет слияния префектур.

Еще в 2003 г. премьер-министр Д. Коидзуми предложил изменить структуру административного деления страны, объединив все префектуры примерно в 9–13 округов с большим уровнем самостоятельности, чем у нынешних префектур, что позволило бы сократить число административных образований и снизить административные расходы. В 2006 г. в правительстве С. Абэ в составе кабинета министров была создана должность министра по продвижению «системы региональных округов» (*досюсэй*), а в 2007–2008 гг. правительства Я. Фукуда и Т. Асо организовали широкую общенациональную дискуссию по этой теме.

Отсутствие каких-либо иных форматов продолжения административной реформы привело к тому, что идея внедрения «системы региональных округов» постепенно стала вызывать в японском обществе все меньше возражений. В результате вероятность превращения страны в «союз автономных провинций», «Соединенные Штаты Японии», которая еще при правительстве Д. Коидзуми выглядела абсолютно утопичной, в настоящее время рассматривается в сугубо практической плоскости. В отчете министерства по общим вопросам «О текущем состоянии и перспективах развития местного самоуправления в Японии» от февраля 2010 г. указывается, что перед правительством стоит задача создать условия для введения «системы региональных округов» в течение 10 лет¹⁵.

В качестве прообраза системы обычно упоминается префектура Хоккайдо с населением 5,6 млн. Она самая крупная по площади, уже имеет частицу *до* из *досюсэй* в своем названии и, что особенно важно, создание на ее территории «регионального округа» не требует изменения административных границ. Еще примерно 11 «провинций» (*сю*) предлагается создать в рамках исторически сложившихся крупных экономических районов: Тохоку (9,6 млн. жителей), Хокурику–Синьэцу (7,7 млн.), Северный Канто (14 млн.), Южный Канто (19,5 млн.), Токай (15 млн.), Кансай (20,1 млн.), Тюоку (7,6 млн.), Сикоку (4 млн.), Кюсю (14 млн.), Окинава (1,36 млн.) и Токио (8,6 млн.), который станет особым штатом.

Президент японского «мозгового центра» РНР¹⁶ и председатель Национального совета по введению системы «*досюсэй*», основанной на местном суверенитете (*тиикисюкэнгата досюсэй кокумин кёгикай*)¹⁷ К. Эгути предположил, что экономическая специализация Хоккайдо будет связана, прежде всего, с международным туризмом, а Тохоку – с

сельским хозяйством, однако местным властям необходимо обеспечить достаточно быстрый переход этой отрасли от семейных фермерских хозяйств к крупным агрохолдингам и сместить акцент на современные аграрные технологии. В этом случае регион сможет развиваться как международный центр современного земледелия, имеющий специализированные вузы и предлагающий зарубежным студентам обширные программы обучения и стажировок в этой сфере.

Сикоку за счет низких налогов сможет привлечь как мелкие промышленные предприятия, так и обеспеченных пенсионеров. Для Хокурику–Синьэцу основой развития станет прямая торговля с крупными городами Северной Азии, а для Кюсю – с Китаем, Южной Кореей и Тайванем. По подсчетам К. Эгути, каждый из таких округов, как особый штат Токио, Южный Канто, Кансай и Токай может претендовать примерно на 10 место в списке ведущих мировых экономик и по своему промышленному потенциалу примерно сопоставимы с Канадой, Испанией или Южной Кореей. Кюсю и Северный Канто могут претендовать примерно на 16 место. Тохоку, Хокурику–Синьэцу и Тюоку – примерно на 20 и сопоставимы с Тайванем, Хоккайдо – примерно на 30, а Сикоку – на 35¹⁸.

Указание на то, что будущие «региональные округа» станут самостоятельными «игроками» глобальной экономики встречается в японской печати достаточно часто. По мнению бывшего председателя Федерации крупного японского бизнеса *Кэйданрэн* Ф. Митарай, специализация «региональных округов» и выработка ими независимых стратегий экономического развития неизбежны, поскольку округа станут конкурентами в борьбе за финансовые и человеческие ресурсы – как между собой, так на международном рынке. При этом Ф. Митарай высоко оценивает экономическую конкурентоспособность новых японских округов на глобальных рынках. По таким параметрам, как размер территории, количество населения и уровень развития экономики он считает Кюсю сопоставимым с Голландией, а Хоккайдо – с Австрией¹⁹.

Известный японский стратег К. Омаэ, ранее баллотировавшийся на пост губернатора префектуры Токио, полагает²⁰, что в настоящее время человечество вплотную подошло к эпохе создания региональных ядер экономики, которые в условиях глобализации придут на смену национальным государствам. По его мнению, это будут автономные и само-

¹⁵ Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) Japan, 2010. http://www.clair.or.jp/j/forum/other_data/pdf/20100216_soumu_e.pdf.

¹⁶ Сайт центра Peace and Happiness through Prosperity (PHR): <http://research.php.co.jp>.

¹⁷ Сайт совета: <http://www.dousyusei.jp/>.

¹⁸ Кацухико Эгути. Тиики сюкэнгата досюсэй га ёку вакару хон. (Справочник по системе региональных округов, создаваемых в русле местного суверенитета). Токио: РНР Кэнкюдзё, 2009. Цит. по Anthony Rausch. Post Heisei Merger Japan. A New Realignment in the Doshu System. Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies (EJCS). Discussion Paper, 20.04.2010. <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2010/Rausch.html>.

¹⁹ The Japan Times. Revitalizing Japan through doshusei. 03.10.2007.

²⁰ Kenichi Ohmae. The Next Global Stage: The Challenges and Opportunities in Our Borderless World. Pearson Prentice Hall, 2005.

достаточные образования – своего рода «региональные государства» постиндустриальной эпохи, внутри которых самостоятельно решаются и экономические, и политические, и социальные вопросы.

В рамках предлагаемой концепции «региональные округа», скорее всего, возьмут на себя все вопросы, с которыми не могут справиться города, города – все вопросы, с которыми не могут справиться деревни. Это означает, что с исчезновением префектур и в условиях практически полного исчезновения деревень, на всех уровнях местного самоуправления единовременно произойдет значительное расширение властных полномочий путем перехода на один уровень вниз. Упрощенно говоря, города возьмут на себя большую часть бывших функций префектур, а «региональные округа» – значительную часть бывших функций центральных органов власти.

Введение системы «региональных округов» должно кардинально изменить существующие в Японии политические, административные и финансовые механизмы. В настоящее время административная власть в стране де-факто монополизирована центральным правительством, тогда как местные администрации не имеют возможности проявить инициативу и все свои действия вынуждены согласовывать с центральными министерствами и ведомствами. Система досюсэй должна будет исправить этот дисбаланс, предоставив каждому региональному округу широкую финансовую автономию, право самостоятельно реализовывать крупные инфраструктурные проекты, привлекать инвестиции, управлять природными и энергетическими ресурсами и определять экономическую, налоговую и промышленную политику региона.

Кроме того, в результате более четкого разделения полномочий между центром и органами местной власти планируется устранить огромный объем дублирующих полномочий на всех уровнях управления. Предполагается также, что за счет сведения к минимуму регулирующих функций государства новые региональные власти получат своеобразный «карт-бланш» в поиске решений острых проблем, с которыми столкнулась, прежде всего, сельская Япония. Это усиливающийся отток работоспособного населения, падение уровня жизни и, как следствие, рост преступности.

В свою очередь, отношения «региональных округов» с центром по традиции должны будут проецироваться на более низкий уровень местного самоуправления, что, предположительно, должно будет заставить и муниципалитеты отойти от алгоритма зависимого мышления и начать самостоятельный поиск эффективных моделей развития.

* * *

В заключение следует отметить, что, несмотря на объективные трудности, препятствия со стороны центральной бюрократии и част-

ную смену правительств, процесс децентрализации в Японии продолжается. Отношение традиционно консервативной элиты к политической модернизации всегда было неоднозначным, а в данном случае административная реформа грозит завершиться перестройкой всей системы властных отношений и полным нивелированием роли некоторых традиционных групп влияния, таких как министерская бюрократия, поэтому последняя оказывает ей ожесточенное сопротивление. Тем не менее, Японию последнее время все чаще приводят в качестве примера государства, где начался постиндустриальный процесс децентрализации власти и уже есть некоторые позитивные результаты.