

Алейникова Л.Г.

luba169@mail.ru

Мельков С.А. – докт. полит. наук, профессор

304304@mail.ru

Шумова Е.П.

eva1899@mail.ru

«Сами с усами»? К вопросу изучения в России японского опыта административного реформирования

В рамках подготовки к преподаванию и непосредственного реального преподавания учебной дисциплины «Модернизация системы государственного и муниципального управления» (в очной и заочной магистратуре Академии гражданской защиты МЧС России) мы уже давно активно используем книгу А.И. Сенаторова «Очерки административной реформы в Японии», выпущенную в 2004 году в Институте Дальнего Востока Российской академии наук [1]. Несмотря на некоторую «не свежесть» содержания рецензируемой книги А.И. Сенаторова (все-таки уже прошло 13 лет с момента ее опубликования), все же целесообразно заметить, что она в научном смысле остается актуальной до сих пор.

Далее кратко отметим несколько причин современной актуальности содержания рецензируемой книги «Очерки административной реформы в Японии».

Во-первых, во многих странах мира в конце XX – начале XXI столетия прошли успешные реформы (преобразования). Их опыт, полагаем, нуждается, как минимум, в тщательном изучении и, как максимум, в применении, в какой то мере, в отечественной практике государственного и муниципального управления.

Во-вторых, успешные преобразования никогда не остаются незамеченными. В данном случае мы ведем речь не столько о политической «замеченности», сколько об институциональных и экономических результатах. И действительно, если писать о Японии конца XX столетия, то многие ученые признали японские реформы исключительно успешными [1, С. 5]. Хотя надо признать, что на слуху в нашем окружении обычно хорошие японские машины, бытовая техника и роботы (и не забудем еще про «Годзиллу» – есть такой фильм).

В-третьих, изучение зарубежного опыта политического и административного реформирования, по всей видимости, может помочь в преодолении господства командно-административных методов централизованного управления. А к таковым, как известно, отечественный государственный аппарат тяготеет давно.

В-четвертых, в рецензируемой книге подмечена такая важная политико-экономическая зависимость, как детерминированность успеха любого реформирования качеством бюджетной сферы. Судя по содержанию рецензируемой книги А.И. Сенаторова «Очерки административной реформы в Японии» в этой стране к подготовке и проведению бюджетной реформы отнеслись максимально серьезно, что и обеспечило успех реформирования в целом. А сама бюджетная реформа опережала все иные реформы [1, С. 12].

В-пятых, в Японии, судя по содержанию рецензируемой книги А.И. Сенаторова, к реформе образовательной системы приступили далеко не в первую очередь. Почему мы

считаем этот японский опыт важным для нашей страны, для ее реформирования? А потому, что у нас система образования реформируется уже более двух десятков лет и пока позитивных результатов этой реформы как то и не видно [2].

В-шестых, важность для образовательного процесса по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» актуализируют результаты анкетирования, проведенного в Академии гражданской защиты МЧС России¹. Результат по диаграмме 1 – 50 % от общего числа опрошенных педагогов и сотрудников считают, что с политической реформы, 35,7 % не смогли дать ответ, 7,1 % – с финансовой и по 3,6 % – с бюджетной и образовательной реформы. Как видим из диаграммы 1, более трети опрошенных педагогов и сотрудников фактически не знают, с какой реформы начался процесс административного реформирования (как известно, очень успешный по степени эффективности достижения поставленных целей) в Японии.

С какой реформы началась административная реформа в Японии во второй половине XX столетия?

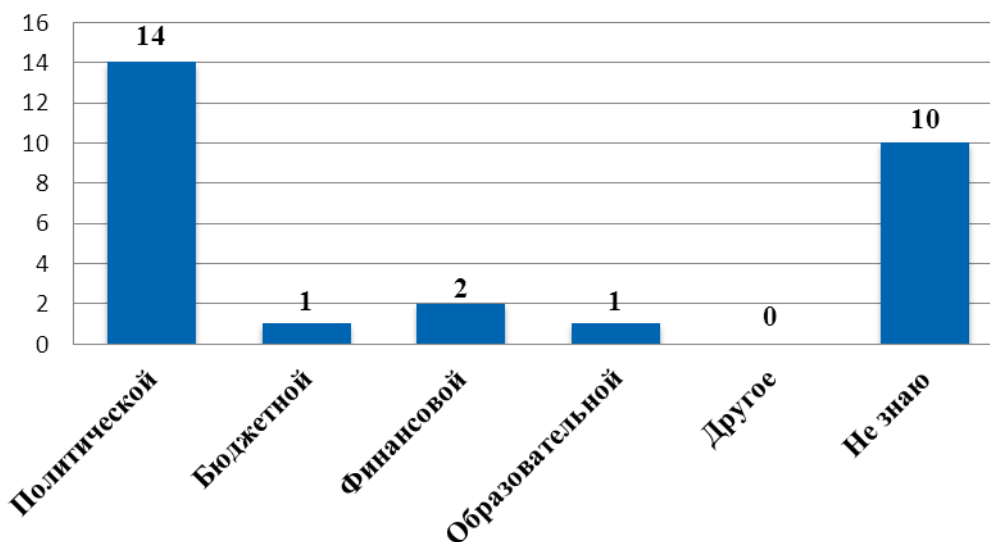


Диаграмма 1. Мнение педагогов и сотрудников Академии гражданской защиты МЧС России

Далее – кратко изложим некоторые свои авторские соображения о содержании рецензируемой книги А.И. Сенаторова.

В начале (в первой главе) рецензируемой книги административная реформа в Японии рассматривается в общем курсе Японии на системные изменения². В качестве предпосылок поворота к структурным реформам в этой стране А.И. Сенаторов выделяет следующие:

- ликвидация тоталитарного императорского режима;
- наделение представительных органов власти реальными полномочиями;
- развития местного самоуправления;
- политическая свобода;

¹ Выборка – 28 человек (2,5 %). В анкетировании участвовали педагоги кафедр Государственного и муниципального управления и Рекламы и связей с общественностью, Центра современных средств обучения, Учебно-методического отдела Академии гражданской защиты МЧС России.

² Это очень важная мысль, особенно в связи с доминирующим в нашей стране стремлением провести реформу, практически ничего не меняя в существующей системе управления.

– демократизация образования и СМИ;

В то же время, пишет в своей книге А.И. Сенаторов, в Японии сохранились высокая степень концентрации власти в руках центрального правительства, а общий объем и в целом сфера государственного регулирования долгое время оставались гораздо большими, чем в развитых странах Европы и США [1, С. 7].

Фактически в Японии после 2-й мировой войны была выбрана достаточно простая и понятная стратегия из 2-х пунктов: сначала восстановление разрушенного и деформированного войной народного хозяйства и уже затем – мощный экономический подъем. А вся работа по подготовке реформирования была проведена правительством (об этом А.И. Сенаторов пишет много и весьма подробно в своей книге) в тесном взаимодействии с парламентом³. Примерно к концу 1970-х – началу 1980-х гг. в японском обществе была «... осознана необходимость преодоления «сплошного регулирования» и потребность во внедрении рыночного механизма» [1, С. 8].

Например, фактически административная реформа в Японии (при Р. Хасимото) началась с бюджетной реформы и реорганизации центральных органов исполнительной власти. Была официально заявлена цель административного реформирования – масштабное дерегулирование. Важно отдельно подчеркнуть, что любые действия японского политического руководства закреплялись в специальном законодательстве (об этом А.И. Сенаторов пишет в нескольких местах своей книги).

Так, по проблематике местного самоуправления: «... в национальном законе по возможности детально прописаны взаимоотношения между главами местных администраций и местными собраниями, общие принципы и методы работы всех органов местного самоуправления по осуществлению их собственных функций. Здесь же определены основы отношений между государством и органами местного самоуправления (далее – ОМС). Действия ОМС, идущие вразрез с законами и основывающимися на них правительственными указами, признаются недействительными» [3, С. 47].

А.И. Сенаторов отмечает в своей книге, что «японское законодательство закрепило за правительством большие возможности контроля за деятельностью органов местного самоуправления и воздействия на них. Помимо издания правительственных указов и министерских приказов, центр широко применял «административное руководство». В отношениях с ОМС административное руководство принимает две формы: властную (финансовые ревизии, административные инспекции, лицензирование) и более мягкую, без непосредственного обращения к «силовым» аргументам (например, требования предоставлять материалы, отчеты, доклады, уведомления о различных шагах, консультации, обследования, технические советы и предупреждения; требования о внесении разного рода поправок к принимаемым ОМС решениям)» [3, С. 48].

Насколько такой подход центрального японского правительства коррелирует с современной реформой местного самоуправления в нашей стране? Среди современных российских проблем, как представляется, основными на сегодняшний день являются следующие проблемы:

– **соотнесения властно-управленческих и гражданско-самоуправленческих начал** в системе местного самоуправления. Но поскольку эта проблема не решена применительно ко всей системе российской власти и здесь продолжает доминировать принцип иерархии и

³ Любопытно бы понять: как японцам это удалось? Наверно, японцы сразу же выбирали в парламент людей с исключительно реформаторским мышлением?

централизации в противоположность принципу полиархии и субсидиарности, то и местное самоуправление оказывается в тренде этих общих подходов идеологии [4]. Как видим, в Японии с этой проблемой уже разобрались в сторону децентрализации;

– **разногласий** среди исследователей **относительно самой природы и сущности местного самоуправления**. Очень часто в нашей стране от политиков, чиновников и даже ученых исходят суждения о том, что «местное самоуправление – это всего лишь конечная инстанция государственного управления» идеологии [4]. Понятно, что в Японии рассуждают и действуют противоположным образом;

– **ментальных установок** российского населения, связанных с отношением к органам местного самоуправления как к органам государственной власти низового уровня, то есть местной власти, что во многом противоречит самой сущности местного самоуправления и его идеологии [4];

– слабой гражданской активности в реализации местного самоуправления. Эта проблема, по сути, выступает причиной того, что местное самоуправление в современной России еще не обрело в полной мере своего главного субъекта – сообществ граждан, проживающих на данной территории [4].

В Японии, как пишет в своей книге А.И. Сенаторов, политико-управленческая самостоятельность ОМС опирается на их **финансовую самостоятельность**. Так, доходы ОМС складываются, во-первых, из местных налогов, различных сборов в виде платы за пользование общественными услугами, комиссионных, местных займов, т.е. из собственных источников, и, во-вторых, из разного рода трансфертов, поступлений от государственной казны [3].

«Местные налоги (префектурные и муниципальные) устанавливаются в соответствии с Законом о местных налогах, в котором определяются как база налогообложения, так и порядок сбора каждого вида и ставки всех местных налогов. В ряде случаев ОМС предоставлено право в определенных пределах варьировать налоговые ставки. Допускается и введение новых налогов на местах, но с одобрения министерства, ведающего делами местного самоуправления». Можно согласиться с А.И. Сенаторовым в том, что «... местное налогообложение в Японии довольно строго регламентируется и в целом по стране унифицировано. Но только следует еще раз подчеркнуть: местные налоги – главный источник самостоятельного финансирования деятельности ОМС. Однако поступления от местных налогов составляют лишь менее 1/3 совокупных доходов ОМС» [1, С. 41]. Большая же часть бюджетов префектур и муниципий формируется за счет поступлений денежных средств из государственной казны. Это, прежде всего, так называемые «местный передаваемый налог» и «местный уступаемый налог», которые по существу являются не налогами, а особыми видами трансфертных выплат местным администрациям из государственного бюджета» [1, С. 41].

Укрепление финансовой самостоятельности ОМС сторонники децентрализации в Японии видели в расширении прав на введение местных налогов, в том числе в виде местного налога на потребление, в ослаблении регламентаций по использованию средств, поступающих из государственного бюджета, в снятии ограничений по местным займам. По поводу местного передаваемого налога принципиальных возражений не было слышно, но выдвигалось, пишет А.И. Сенаторов, требование изменить соотношение между государственными и местными налогами с 6 : 4 до 4 : 6 или как минимум до 5 : 5. Интересно, дискутируется ли где-либо в нашей стране эта проблема?

Какие конкретные перемены в соответствии с принятыми японским парламентом законодательными поправками были внесены в японскую систему местного самоуправления?

1. Было уточнено распределение ролей между государством и ОМС. Было признано, что ОМС выполняют широкую роль в самостоятельном и комплексном управлении на своей территории, руководствуясь принципом улучшения благосостояния их жителей. Государство же, в свою очередь, должно было сосредоточиться на делах, касающихся существования государства в международном обществе, делах, желательных для обеспечения единства страны, а также на политике и предприятиях, которые необходимо осуществлять в национальном масштабе и с национальных позиций. Управление по вопросам, близким жителям и затрагивающим их непосредственно, государство по возможности передает ОМС.

2. В целях установления новых отношений между государством и ОМС был отменен прежний порядок исполнения государственных функций по поручению центральных административных органов, при котором губернаторы и главы муниципий, исполняя государственные дела, фактически становились одновременно и составной частью центральной администрации.

3. Были пересмотрены принципы и виды государственного вмешательства в дела ОМС, что нашло отражение в Законе о местном самоуправлении. Фактически были закреплены три принципа государственного вмешательства:

1) «принцип законности», по которому для вмешательства требуется основание в форме закона или правительственного указа;

2) «принцип общей законности», при котором общие правила вмешательства установлены Законом о местном самоуправлении, вмешательство государства допускается в минимально необходимой для достижения цели степени и должно сопровождаться заботой о сохранении независимости и самостоятельности органа местного самоуправления;

3) «принцип справедливости и открытости». Для соблюдения этого принципа устанавливаются процедурные нормы, касающиеся передачи документов, сроков их рассмотрения и урегулирования возникающих проблем, публичности во взаимоотношениях центра и ОМС.

4. Было принято решение об учреждении Комитета урегулирования споров в отношениях между государством и местным самоуправлением. Предполагалось, что комитет должен быть сформирован и действовать в составе канцелярии премьер-министра, но при последующей реорганизации правительственной структуры его место определено в составе Министерства общих дел. Комитет урегулирования споров проводит расследование по жалобам ОМС, не согласного со вмешательством административного органа государства, выносит свое заключение в форме рекомендации, уведомления или предупреждения. Если главу ОМС посредничество комитета не удовлетворит, он может обратиться с иском в суд высшей инстанции.

5. В законы внесены многочисленные изменения, направленные на передачу прав от государства к префектурам, а от префектур к муниципиям.

6. Были пересмотрены в сторону смягчения обязательные правила и нормы, касающиеся структуры и кадров органов местного самоуправления. В японских правительственных кругах изначально ожидали, что вступление в действие законодательных поправок приведет к повороту от управления по типу «унифицированного централизованного руководства» с его акцентом на «национальное единообразие и

справедливость» к управлению по типу «многообразия и разделения прав», отражающему мнение местных жителей.

Вследствие такого поворота, полагали реформаторы, во-первых, граждане сами смогут заботиться о собственных территориях проживания, управлять ими самостоятельно.

Во-вторых, полагали реформаторы, местные дела будут решаться в соответствии с реальной обстановкой на местах, по собственному суждению и под ответственность местного самоуправления.

В-третьих, полагали реформаторы, вмешательство государства в деятельность местной власти будет сведено к необходимому минимуму; одновременно с сокращением трудовых и финансовых затрат для жителей будут упрощены различные процедуры в решении их дел.

На наш взгляд, важно подчеркнуть, что в Японии дискутировалось и укрупнение первичных ОМС. На слиянии городов, поселков и деревень настаивали в первую очередь деловые круги, усматривая в этом предпосылку лучшего экономического развития. Большинство же местного населения и властей высказывало опасение, что удаление администрации от жителей приведет к ослаблению внимания к их непосредственным нуждам [4].

Видимо, сложность пересмотра существующей системы финансирования местного самоуправления, обостренная непреодоленностью длительного экономического застоя и общим дефицитом государственных финансов, побудила правительство Японии на первый план выдвинуть задачу укрупнения нынешних первичных органов местного самоуправления – городов, поселков и деревень путем их слияния. Программой административной реформы намечено масштабное сокращение числа нынешних городов, поселков, деревень, а именно: в 3 раза, с более чем 3200 до 1 тыс. Насущность задачи укрупнения муниципий, указывается в японской прессе, «определяется кризисом местных финансов, их долги достигли 180 трлн иен. Финансовое положение на местах и далее будет ухудшаться. Выбор один – слияние» [4, С. 59].

Чтобы местные жители могли предложить слияние по собственной воле, в Японии была введена следующая схема: собрав более 1/5 подписей лиц, обладающих правом на выборы, инициативная группа может непосредственно потребовать от главы администрации города, поселка, деревни учредить совет по консультациям о слиянии с другой (другими) муниципиями; глава администрации вносит в местное собрание предложение об учреждении такого органа. Уже на стадии законного оформления существования совета по консультациям о слиянии со стороны правительства оказывается финансовая поддержка его деятельности по составлению плана дальнейшего строительства объединенных муниципий.

Форсируя процесс создания крупных муниципий, правительство настойчиво пропагандировало его выгоды для различных слоев населения. От слияния муниципий, как отмечается в одном из правительственных материалов, ожидается:

- 1) появление возможности стабильной заботы о старшем поколении;
- 2) повышение качества услуг в результате возможности муниципии получать квалифицированных специалистов в сфере страхования, инженерных работ и т.д.;
- 3) более полное использование имеющихся культурных, спортивных и прочих общественных учреждений;
- 4) более эффективное и практичное оснащение местности дорогами, жилищным хозяйством, строительство культурных и спортивных центров и т.п. учреждений,

развертывание обычного градо- и поселкового строительства с широких региональных позиций;

5) возможность концентрированного направления капиталовложений, осуществления крупных проектов;

6) экономия расходов на администрацию и повышение качества ее работы;

7) закрепление на местах молодежи и предприятий, повышение имиджа своей территории и чувства принадлежности к своей муниципии [4, С. 61].

Насколько опыт укрупнения муниципальных образований применим в нашей стране? Насколько такой подход центрального японского правительства на укрупнение муниципальных образований коррелирует с современной реформой местного самоуправления в нашей стране?

Авторам этой статьи уже приходилось частично изучать этот вопрос (вопрос объединений муниципий), составлять учебные кейсы, разбирать ситуации объединения территорий и муниципальных образований со студентами бакалавриата, обучающимися по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» [6, С. 49-50]. Здесь лишь кратко обозначим «выжимки» из своих личных наблюдений:

– в нашей стране объединений территорий и муниципальных образований происходит редко и проводится в качестве некоего эксперимента с не всегда понятными целями [5];

– как правило, в нашей стране объединений территорий и муниципальных образований происходит по команде «сверху»;

– сложно обнаружить серьезную, востребованную высшей властью аналитику по реальному объединению территорий и муниципальных образований (может быть, впрочем, эта аналитика где то и есть).

Словом, проблема объединения территорий и муниципальных образований как механизм повышения эффективности местного самоуправления в нашей стране существует и мы (в частности, Е.П. Шитова в своей магистерской диссертации) планируем продолжать ее изучение.

Далее приведем некоторые результаты опроса преподавателей и сотрудников Академии гражданской защиты МЧС России, проведенного авторами данной научной статьи, на предмет их (преподавателей и сотрудников) знакомства с содержанием и особенностями процесса административного реформирования в Японии во второй половине XX столетия⁴.

⁴ Выборка – 28 человек (2,5 %). В анкетировании участвовали педагоги кафедр Государственного и муниципального управления и Рекламы и связей с общественностью, Центра современных средств обучения, Учебно-методического отдела Академии гражданской защиты МЧС России.



Диаграмма 2. Мнение педагогов и сотрудников Академии гражданской защиты МЧС России

Интерпретация результата. По диаграмме 2 – 60,7 % опрошенных педагогов и сотрудников считают административную реформу в Японии успешной, а 39,3 % – не определились с ответом. С учетом диаграммы 1, приведенной в статье ранее, мы полагаем, что большинство давших ответ «да», сделали это интуитивно. Кроме того, мы считаем, что определенное ментальное доверие ко всему «японскому» (лучшие видеотехника, автомобили и т.д.) проявилось в ответе на данный вопрос.



Диаграмма 3. Мнение педагогов и сотрудников Академии гражданской защиты МЧС России

Интерпретация результата. По диаграмме 3 – большинство опрошенных (64,2 %) не знают или не определились, возможно ли применение японского опыта реформирования в России, положительный (17,9 %) и отрицательный (17,9 %) ответ по данному вопросу дало равное количество человек. Очевидно, что полученный результат следует рассматривать в тесной связи с диаграммой 1. Логично, что незнакомые с японским опытом управления, реформирования и т.д. не могут «автоматически» перенести определенное ментальное

доверие ко всему «японскому» (см. интерпретацию диаграммы 2) на отечественную систему государственного и муниципального управления.

Таблица 1

**Предложения педагогов и сотрудников Академии гражданской защиты МЧС России
о применении в нашей стране японского опыта**

№	Что конкретно из японского опыта административного реформирования можно применить в современной России?
1.	Опора на интересы бизнеса.
2.	Изменение роли государства.
3.	Тщательная проработка финансово-экономической базы реформы.
4.	Очень серьезное отношение к кадровой работе. Система работы с персоналом в компаниях Японии одна из лучших, о чем свидетельствует статистика – 2,5 кадровика на 100 человек персонала.
5.	Структурирование ветвей власти: государственных, административных структур.
6.	Обустройство управления на муниципальном уровне.
7.	Преобразования должны способствовать сокращению административного давления на предпринимательскую деятельность.
8.	Избавить государство от вмешательства в бизнес.
9.	Реформа образования.

Интерпретация результата. В таблице 1 изложены конкретные предложения опрошенных педагогов и сотрудников Академии гражданской защиты МЧС России о применении в нашей стране японского опыта. Как видим, фактически все предложения в той или иной степени связаны с изменением роли государства и, наверно, в первую очередь, с изменением его роли в сфере экономики. И хотя предложения (по номерам из таблицы 1) 5 и 6 не конкретны, все их можно рассматривать в качестве некоторых «маркеров» для будущих российских реформаторов.

В качестве выводов по статье далее тезисно отметим несколько ключевых положений, к которым пришли авторы данной статьи.

Безусловно, в Японии накоплен позитивный и полезный опыт административного реформирования.

Любые реформаторские решения следует готовить не только органам исполнительной власти, но и парламентариям всех уровней, институтам гражданского общества.

Любые реформаторские планы желательно закреплять законодательно.

Без предварительно продумывания ресурсов (в первую очередь, финансовых), необходимых на достижение целей реформ, реформы в принципе обречены на провал.

В целом рекомендуем изучать эту книгу всем управленцам, политологам, социологам и пиарщикам (специалистам по связям с общественностью), при изучении таких учебных дисциплин, как «Система государственного и муниципального управления», «Государственная и муниципальная служба», «Модернизация системы государственного и муниципального управления», «Политический процесс, управление и регулирование», «Управление проектами», «Маркетинг территорий». То есть, рекомендуем студентам и педагогам – а фактически всем гражданам, небезразличным к судьбам нашей страны и мира в целом.

Литература:

1. Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. – М.: Ин-т Дальн. Востока РАН, 2004. – 184 с.
2. Эркин А.Ф. Нет «школы одурачивания». А что есть? Размышления преподавателя о содержании современной российской образовательной политики [Электронный ресурс] // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2016. № 3 [сайт]. URL: http://gosreg.amchs.ru/pdf/files/17number/articles17/Erkin_17.pdf (дата обращения: 01.04.2017).
3. Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии [Электронный ресурс] // Российская академия наук. Институт Дальнего Востока. Библиотека ИДВ [сайт]. URL: book-2004-senatorov.pdf (дата обращения: 07.04.2017).
4. Мельков С.А., Ряжапов Н.Х. Местное самоуправление в современной России: поиски жизнеспособности в теории и на практике [Электронный ресурс] // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2015. № 4 [сайт]. URL: book-2004-senatorov.pdf (дата обращения: 07.04.2017).
5. Малека Ю.Н., Крылов О.В. Объединение муниципальных образований на примере городов областного подчинения Московской области Балашиха и Железнодорожный: реалии и перспективы [Электронный ресурс] // ГосРег: государственное регулирование общественных отношений. 2016. № 3 [сайт]. URL: http://gosreg.amchs.ru/pdf/files/17number/articles17/Maleka_Krylov_17.pdf (дата обращения: 07.04.2017).
6. Малека Ю.Н., Мельков С.А., Шитова Е.П. Снижает ли объединение территорий политическую конфликтность и управляемость: анализ проблемы и решение кейса студентами бакалавриата // Власть. 2017. № 2. – С. 41-51.