

Полохало Ю. Н.

Революция Мэйдзи и реформы управления в Японии

В конце XII в. в Японии был установлен режим военной феодальной диктатуры во главе с верховным правителем страны, носившим титул

сёгун. Сёгунатское правление просуществовало более семи веков и было временем постоянных войн между группировками феодальных князей-даймё, опиравшихся на дружины воинов-самураев. Только третьему в истории Японии сёгунату Токугава, правившему с 1603 г., удалось создать более или менее эффективную систему централизованного управления и объединить страну. Вся власть принадлежала сёгуну и его правительству, а император оставался лишь формальным правителем государства. Однако по традиции, в качестве потомка богини Солнца Аматаэрасу, он номинально рассматривался как лицо, стоявшее во главе всего японского народа.

С 1830-х гг. обострился серьезный кризис токугавского сёгуната. Это нашло выражение в ускорившемся разложении феодального строя, разрушении крупного фео-

ПОЛОХАЛО Юрий Николаевич — кандидат исторических наук, доцент, декан факультета международных отношений Северо-Западной академии государственной службы

дального землевладения, обнищания основной массы самурайства, кризисе финансовой системы центральной власти и большинства княжеств, главы которых выступили против власти сёгуна. Причем в национально-патриотический символ страны был превращен давно забытый, но всеми заботливо почитавшийся император. Лозунги «реставрации императорской власти» сплотили и объединили оппозиционные силы, состоявшие из представителей различных слоев и социальных групп японского общества. Антисёгунскую коалицию поддерживали США и Англия, заинтересованные в изменении внешней политики Японии. В результате этого осенью-зимой 1867–1868 гг. с сёгунатом в Японии было покончено. Власть в стране 3 января 1868 г. была передана 122-му в истории страны императору — 15-летнему Муцухито.

Первым шагом юного императора стало провозглашение новых принципов национальной политики, изложенных в пяти пунктах, получивших название «Хартия клятвенных обещаний» или «Пять пунктов императорской клятвы». Она содержала следующие положения:

1. Будут организовываться общественные собрания, и все государственные дела и вопросы будут решаться в соответствии с общественным мнением.
2. Правители и управляемые одинаково должны посвящать себя служению народу.
3. Военным и гражданским чинам, а также простому народу будет предоставлена возможность проявить личную предприимчивость и активность.
4. Будут устранены все дурные обычаи прошлого, и все действия будут проводиться на основе справедливых законов.
5. Полезные знания будут заимствоваться во всем мире, и таким путем будут укрепляться основы империи¹.

Объявлялось, что правление императора будет носить название Мэйдзи, или эра «Просвещенного правления». В историю это событие вошло под названием «Революция (или Реставра-

ция) Мэйдзи», хотя революционным подобный переворот можно считать не столько по форме, сколько по результатам, ибо вслед за ним последовали преобразования, коренным образом изменившие облик страны. В то же время необходимо заметить, что если на Западе новая ступень развития достигалась отрицанием предыдущей, то в Японии — путем обновления традиций. Поэтому не случайно для определения пути последующих событий современники выбрали имеющий вековую традицию термин *исин*, обозначающий именно «обновление».

Император Муцухито, а вернее действовавшие от его имени чиновники и советники, начали проведение радикальных реформ, в том числе в сфере управления страной. В соответствии с Указом о государственном устройстве от 17 мая 1868 г. (его часто называют первой конституцией правительства Мэйдзи) учреждалась новая система управления империей. Государственная власть передавалась Большому государственному совету, именованному Дадзюкан и выполнявшему законодательные и исполнительные функции. Он состоял из консультативного совета и нескольких ведомств. В руководство

¹ История Японии. — М., 1998. Т. II С. 31.

Дадзокана входили главный государственный министр, два его заместителя и советники — руководители ведомств. Обычно это были принцы крови, либо представители придворной аристократии или высших самураев. Средние и низшие должности предоставлялись самураям более низких рангов. Совещания министров и советников проходили регулярно, на них выработывались коллективные решения по поводу важных вопросов государственной политики, издавались законы и декреты, которые затем шли на подпись к императору. Дадзокан был достаточно эффективной формой правления и, кроме того, он соответствовал прежней традиции, позволяя небольшой группе людей концентрировать в своих руках всю власть, быстро принимать решения, а затем проводить их в жизнь через своих же министров.

Консультативный совет имел двухступенчатую структуру. Вся полнота правительственной власти (выработка и издание законов, их изменение, осуществление высшей судебной власти, назначение высших должностных лиц, решение политических вопросов) была сосредоточена в верхней па-

лате. Нижняя палата являлась лишь совещательным органом, в котором были представлены княжества, города и другие административные единицы. Ее члены назначались правительством на неограниченный срок.

Интересно, что в Указе о государственном устройстве от 17 мая 1868 г., возможно, под влиянием американской конституции, был провозглашен (хотя и чисто декларативно) принцип разделения властей; («власть законодательная не должна иметь исполнительных функций, а власть исполнительная не должна иметь законодательных функций») в него также было включено положение (тоже декларативное) об избираемости и ротации чиновников, где говорилось, что все чиновники должны заменяться после 4 лет службы и назначаться большинством голосов при тайном голосовании².

Весной 1869 г. столица японской империи была перенесена из Киото в город Эдо, переименованный в Токио.

В Японии, по-прежнему разделенной на отдельные княжества (их насчитывалось примерно 280), местные правители (даймё) чувствовали себя полновластными хозяевами в своих владениях и

² Там же. С. 32.

зачастую вели себя независимо по отношению к императорской власти. Поэтому очень важным мероприятием стало создание и укрепление системы централизованных органов управления. Эти преобразования осуществлялись постепенно и осторожно. В 1868 г. во всех княжествах начали действовать органы императорского правительства как посредники между центральной и местной властью, был создан унифицированный аппарат управления. Кандидатуры на должности правительственных уполномоченных выдвигались из числа не столько знатных, сколько способных людей и утверждались центром. Реформа 1871 г. ликвидировала феодальные уделы и наследственные привилегии князей-даймё, чем была ослаблена социальная и экономическая база самурайства. Затем последовала реорганизация системы административно-территориального деления, согласно которой княжества вовсе упразднялись и создавались имперские владения — префектуры. Каждую из 75 префектур должен был возглавлять новый губернатор, утверждаемый Дадзоканом.

Одновременно реорганизовали правительство: новый Государственный совет делился на три палаты — центральную (за-

нималась по указанию императора вопросами религии, дипломатии, войны и мира, заключения договоров), правую (административное руководство), левую (подготовка рекомендаций по законопроектам центральной палаты). Для практического управления страной были учреждены 8 министерств.

Всю систему власти на местах взяло под свой контроль ведомство внутренних дел. Ему вменялось в обязанность в том числе регулировать границы префектур и уездов, назначать и смещать местных чиновников, определять их заработную плату и многое другое, вплоть до контроля за нравственностью. Губернаторы префектур назначались из центра и вместе со штатом чиновников определяли общее направление политики на местах и осуществляли контроль за ее исполнением. Аналогично действовали в рамках своей компетенции и нижестоящие органы в уездах, городах. Так формировался слой местной бюрократии. В деревнях и городских кварталах действовало общинное самоуправление.

За неимением выбора кадры чиновничества комплектовались из числа тех же князей и самураев, однако теперь это уже были совсем иные управляющие:

из когда-то независимых аристократов или рыцарей они превратились в чиновников, состоящих на службе у государства и получающих за это жалование из казны. Следует отметить еще одну особенность: это были чиновники, сформировавшиеся практически заново, не имевшие ни опыта, ни корней, ни традиций, а именно потому не погрязшие в коррупции, не научившиеся бюрократическим проволочкам, взяточничеству и т. п., что неизбежно сопутствовало бюрократической структуре того времени. Сыграло свою положительную роль и введение системы поощрений и наказаний как средства воспитания чиновников. Безусловно, прежние связи и протекционизм пока сохранялись, но они в условиях трансформирующегося общества уже не были определяющими³.

Реформа официально отменила привилегии и различия между самурайским, крестьянским, ремесленным и торговым сословиями. Отныне общество подразделялось на знатных людей (более 400 семей бывших даймё и старой придворной аристократии), бывших самураев (около 6% населения) и простолюдинов (90% населения).

Причем последние получили право иметь собственные фамилии. Вне классификации оказались изгои и духовенство, составлявшие 4% населения Японии. Всего в стране в то время проживало примерно 30 млн человек⁴. Вместе с тем прежние титулы и звания сохранялись, а лишившимся владений князьям и самураям, не ставшим чиновниками, были назначены пенсии, выплачивавшиеся из казны.

В начале 1870-х гг. правительство Мэйдзи провело еще ряд реформ, завершивших первый период преобразований. Так, в 1871 г. было принято Постановление о новом денежном обращении, в качестве национальной денежной единицы вводилась йена. В этом же году было создано Министерство образования, а через год издан Основной кодекс образования. В соответствии с кодексом страна разделялась на районы различных типов: университетские, средней школы и начальной школы, а также вводилось обязательное четырехлетнее образование для всех японских мальчиков и девочек, начиная с шестилетнего возраста. С этой целью в стране было создано более 5500 начальных

³ Васильев Л. С. История Востока. — М., 1994. Т. 2. С. 218–219.

⁴ Мак-Клейн Дж. Л. Япония. От сёгуната Токугавы — в XXI век. — М., 2006. С. 244.

школ⁵. В программу начальной школы входило обучение чтению, письму и арифметике, изучались переводы западных трудов по истории, географии, искусству и точным наукам. Большое внимание уделялось самосовершенствованию и развитию собственной индивидуальности учащихся.

В январе 1873 г. был издан Указ о воинской повинности. Он предусматривал, что все мужчины по достижении двадцатилетнего возраста будут призываться на три года на действительную воинскую службу, а затем еще четыре года будут находиться в резерве. Указ делал исключение для глав семей и единственных наследников в семьях крестьян и предпринимателей, а также предусматривал замену службы денежными выплатами. Этой реформой были окончательно подорваны позиции самураев, которые теперь в лучшем случае могли претендовать на офицерские должности в регулярной армии. В то же время реформа способствовала усилению власти правящего режима, так как была создана сила, способная поддерживать внутреннюю стабильность государства.

Реформы, осуществленные правительством в администра-

тивной, аграрной, экономической, торговой, правовой и иных сферах жизни общества в течение первого десятилетия, требовали принятия нового законодательства, в первую очередь в области политической.

Еще в 1871 г. правительство направило в США и Европу специальную миссию в составе 41 чиновника. Цели миссии были изложены в приветствии императора, переданном президенту Соединенных Штатов: «Мы намерены провести реформы и улучшить положение в стране, чтобы встать в один ряд с наиболее просвещенными нациями. Однако цивилизация и институты Японии настолько отличаются ее от других стран, что мы не можем ожидать достижения быстрого успеха в наших начинаниях. Нашей целью является поиск и отбор среди огромного количества установлений просвещенных наций таких образцов, которые наилучшим образом подойдут к нашим современным условиям и которые, путем постепенных реформ и улучшений нашего государства и обычаев, позволят нам сравняться с ними»⁶. Делегация была поделена на три группы, каждая из которых имела свою задачу:

⁵ Берндт Ю. Лики Японии. — М., 1988. С. 97.

⁶ Цит. по: Мак-Клейн Дж. Л. Указ. соч. С. 267–268.

- изучение конституций и политических систем западных стран;
- сбор информации экономического характера относительно промышленности, торговли, банковской, денежной и налоговой систем;
- изучение систем образования и науки.

За два года делегация посетила девять крупных городов США, большинство европейских столиц, в том числе Санкт-Петербург. Японцы не хотели слепо копировать имевшиеся образцы, они отбирали те, что наилучшим образом удовлетворяли бы потребностям страны, перекликались бы с историческим опытом Японии и в то же время соответствовали целям будущих реформ.

По возвращении в Японию были подготовлены рекомендации, в которых содержалась концепция конституционной системы, при которой император будет считаться источником власти, министры будут осуществлять власть от имени монарха, а двухпалатному парламенту отводилась законодательная функция. Для обсуждения законодательных аспектов власти и конституции в 1875 г. была создана Палата Старейшин, стали регулярно созываться собрания руководителей префектур для решения местных административных вопросов.

С начала 1880-х гг. в стране развернулось широкое движение, возглавляемое представителями либеральной буржуазии и интеллигенции самурайского происхождения, за права и свободы народа, за введение в Японии парламентского и конституционного строя. Это привело к изданию в 1881 г. императорского рескрипта, обещавшего учредить, правда, только в 1890 г., парламент. В ходе развития петиционного движения за создание парламента в Японии возникли первые политические партии: в 1881 г. — Конституционно-либеральная, представлявшая интересы средней и мелкой сельской буржуазии, помещиков и интеллигенции самурайского происхождения; а в следующем — еще две: Партия реформ и прогресса, социальной базой которой стала средняя и крупная промышленная буржуазия, а главным требованием — введение конституционной системы, и Имперская партия, полностью поддерживавшая правительство и принадлежность власти императору.

Для укрепления исполнительной власти и приближения ее к европейским образцам в 1885 г. провели очередную реорганизацию государственного аппарата. Основой послужила структура германского правительства, учрежденного О. Бисмарком. Вместо

Большого государственного совета был создан кабинет министров и 10 министерств. Ближайшим советником монарха по всем политическим вопросам (премьер-министром) стал глава министерства императорского двора, он же — хранитель императорской печати. В сферу ответственности премьер-министра входило координирование политики правительства, наблюдение за деятельностью членов кабинета, хотя теоретически они были подотчетны только императору, который официально назначал их на должность. Подпись главы кабинета должна была ставиться под всеми законами и указами. В то же время новые правила содержали подробные инструкции для каждого из министров по поводу ведения дел и требовали от них советоваться с «талантливыми людьми». На министерские посты, как правило, назначались люди, прошедшие профессиональную подготовку на более низких должностях в том ведомстве, которое они должны были возглавить.

В середине 1880-х гг. была введена система экзаменов на занятие должностей всеми чиновниками (кроме самых высших рангов). Экзамену предшествовал испытательный срок. Дальнейшее продвижение по службе помимо результатов экзаменов зависело также от возраста, характера, состояния

здоровья и способностей претендента. Большую роль в подготовке новой бюрократии начал играть (и по сей день играет) Токийский университет, созданный в 1877 г.

Вводилось пять аристократических титулов: принц, маркиз, граф, виконт, барон. Их получили представители старой придворной аристократии или, как их называл император, «благородные потомки блестящих предков», высшие правительственные чиновники, офицеры армии и флота, некоторые выдающиеся деятели. Все ранги предусматривали наследственные пенсии, а их носители могли претендовать в последующем на назначение в верхнюю палату парламента.

Преобразования политической системы затронули и уровень местной власти. Губернаторы, как и прежде, назначались центральным правительством, но были учреждены и выборные префектуральные и городские собрания. Членов префектуральных собраний избирали из числа депутатов уездных, городских, поселковых и деревенских собраний. Из членов городских собраний избирались мэры городов.

В 1882 г. авторы конституционного проекта выехали в Германию для консультаций со специалистами в области конституционализма. Выбор Германии не стал случайно-

стью, так как решено было взять за образец конституцию Германской империи, что представлялось весьма логичным: Германия находилась в стадии становления, развивалась очень быстро и по многим параметрам, в том числе по форме правления, была сопоставима с Японией.

Для обсуждения проекта и подготовки окончательной редакции конституции был издан императорский указ (май 1888 г.) о создании тайного совета, который гласил: «Считая целесообразным совещаться с лицами, оказавшими значительные услуги государству, воспользоваться их ценными советами в делах государственных, Мы сочли за благо утвердить Наш Тайный совет»⁷. Тайный совет объявлялся высшим совещательным органом при императоре. Его члены назначались самим монархом из представителей высших должностных лиц. Состоял совет из председателя, его заместителя, двенадцати и более советников и секретарей. При этом все, за исключением секретарей, должны были быть старше 40 лет. Обсуждение проекта конституции проходило в обстановке строжайшей секретности в течение

полугода, причем во всех заседаниях принимал участие император⁸.

Конституция была провозглашена в День основания империи 11 февраля 1889 г. от имени императора на торжественной церемонии в императорском дворце. Написанная простым и четким языком, она представляла собой сравнительно небольшой документ, состоявший из 76 статей, объединенных в семь глав. Конституция провозглашала демократические свободы и гражданские права для всех граждан страны. Создавалась конституционная монархия с широкими полномочиями императора, который объявлялся «персоной священной и неприкосновенной», а власть императорской династии — существующей извечно. Императору предоставлялись весьма широкие права главы государства: созывать, открывать, закрывать и распускать парламент; издавать «высочайшие повеления» взамен законов в период между парламентскими сессиями; издавать и утверждать законы; подписывать международные соглашения; быть верховным главнокомандующим армией и флотом; объявлять войны и заключать мир; назначать и увольнять всех гражданских и военных долж-

⁷ Цит. по: История Японии. Т. 2. С. 116.

⁸ Там же. С. 116–117.

ностных лиц, жаловать дворянские звания, чины и иные знаки отличия; ему по-прежнему принадлежала законодательная инициатива.

Согласно конституции, в стране создавался парламент, состоящий из двух палат. В верхнюю палату — Палату пэров — входили члены императорской фамилии, высшая категория титулованной аристократии, крупнейшие налогоплательщики и лица, назначавшиеся императором за особые заслуги перед государством. Члены императорской фамилии, принцы, маркизы и некоторые назначенцы императора считались членами палаты пэров пожизненно, графы, виконты, бароны и крупные налогоплательщики избирались на 7 лет. Нижняя палата — Палата представителей в количестве 300 депутатов — избиралась мужчинами старше 25 лет, имевшими высокий имущественный ценз. Таким образом, право избрания нижней палаты получил примерно 1% населения страны, что можно считать нормальным для общества, еще не подготовленного к парламентским институтам и нормам демократической процедуры⁹. Кандидат в депутаты должен был быть не моложе 30 лет и вносил денежный залог. Депутатский мандат действовал 4 года.

Парламент имел право принимать или отвергать законопроекты, представленные правительством, формально пользовался правом законодательной инициативы, утверждения бюджета. Однако ни один закон, принятый им, не был действителен без последующего утверждения его императором, в то время как императорские указы приобретали силу закона без обсуждения в парламенте. В решении важнейших внешнеполитических вопросов, таких как объявление войны, заключение мира, заключение международных договоров и соглашений, парламент не имел никаких прав.

Японский парламент также не имел права контроля над исполнительной властью. Правительство, называвшееся кабинетом министров, по конституции отвечало лишь перед императором, и в случаях, когда парламент отклонял представленный им бюджет, могло в отставку не уходить, принимая бюджет предыдущего года. Парламент имел право рассматривать петиции, касающиеся деятельности кабинета, однако этим правом он пользовался лишь формально. Все решения в обеих палатах принимались большинством голосов. Верхняя палата обладала правом вето на решения

⁹ См. *Васильев Л. С. Указ. соч. С. 221.*

нижней. Таким образом, представительный орган был не более чем фасадом, за которым стоял император, имевший практически неограниченную власть.

Высшим консультативным органом при императоре стал, согласно конституции, Тайный совет из 27 человек. Он должен был давать рекомендации монарху по просьбе последнего. Совет был независим от правительства и парламента и подчинялся только императору. Фактически каждое сколько-нибудь важное решение правительства или парламента должно было получить одобрение этого органа.

В середине 1890-х гг. появился новый, неконституционный, но чрезвычайно влиятельный в системе государственной власти институт — немногочисленная группа пожизненных советников императора. Этот орган получил право влиять на решение важнейших вопросов внутренней и внешней политики — назначение премьер-министров, объявление войны и заключение мира, подписание договоров с иностранными державами. Премьер-министры также назначались, как правило, из числа советников.

Японский парламент впервые был созван в 1890 г. Надо сказать, что он оказался весьма самостоятельным и строптивым в отношении правительства, которое,

пользуясь своими правами, несколько раз его распускало, в частности за отказ голосовать за военные расходы. Та же участь постигала и последующие его созывы.

Характерной чертой внутриполитической жизни Японии в начале XX в. стала борьба между представителями правящих кругов и набирающими силу новыми социальными слоями. Результатом этой борьбы стал постепенный переход власти от аристократической бюрократии к политическим партиям, выражавшим интересы, в первую очередь, промышленной и торговой буржуазии. Представители бюрократии также стали понимать, что для лучшего контроля над конституционной системой необходимо взаимодействие с политическими партиями, представленными в парламенте.

Таким образом, радикальные преобразования, осуществленные лидерами Мэйдзи в течение трех десятилетий, открыли путь капиталистического развития и ускоренной модернизации, радикально изменили структуру японского общества и определили дальнейший путь развития страны, что позволило ей вступить в сообщество наиболее развитых стран мира. Можно сказать, что основы процветания Японии в современном мире были заложены именно в то время.