



ПЕРЕДУМОВИ ТА ПРОБЛЕМИ УПРОВАДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ СИСТЕМИ У ФЕОДАЛЬНІЙ ЯПОНІЇ

У середині XIX століття, після прибуття в Японію американських військових кораблів під командуванням Пері, які увійшли до Ураги у 1853 році, стала очевидною необхідність проведення нагальних реформ. Пері вручив вірчі грамоти, і під його натиском сьогунат був змушений відкрити країну для торговельних зв'язків. Існування на той час двох центрів влади – сьогунату в Едо та імператорського двору в Кіото – і відсутність юридичних кодексів та навіть правових термінів робили Японію вразливою перед могутніми державами Європи, Росією та Америкою.

Після прибуття Пері член Ради старійшин Масохіро Абе порушив традиції диктатури сьогунату і запропонував даймьо висловити свою думку, що стало першим кроком до уведення в ужиток виразу “kōgi yogo” (громадська думка) і виявлення надалі своїх політичних поглядів різними верствами населення. У 1854 році був укладений договір про дружні відносини між Японією та Америкою.

Налагодження зв'язків з іншими державами спонукало до перегляду як правової системи, так і державного управління в цілому. Пошуки системи на заміну сьогунату підвели до ідеї створення парламенту в Японії. Уявлення про парламентську систему складалося завдяки перекладам джерел із європейських мов і подвійним перекладам із китайської мови та спостереженням тих, хто побував у країнах Європи й Америки.

Перше бачення парламенту виклав у відомих записках “Sen chū hassaku” виходець із клану Тоса Рьома Сакамото. Це мав бути парламент із двох палат. Верхня – аристократи, вищі сановники, нижня – прості люди, народ. Клан Тоса мав намір поставити головою парламенту сьогуна Йосінобу Токугаву, проте прихильники ліквідації сьогунату виступили проти збереження сьогуна в

парламентській системі. Токугава також, за порадою Амане Нісі, сам запропонував передати верховну владу імператору.

У 1867 році за наказом про реставрацію монархії був створений новий уряд із системою відомчого підпорядкування державних установ “sanshoku”, яка через рік розрослася у служби у справах релігій, внутрішніх справ, закордонних справ та флоту, фінансів, карних справ. У той же час була запроваджена система з аристократів і феодалів для виконання об'єднувальної функції між кланами та урядом. Суть цієї системи полягала у тому, що аристократи, які були членами кланів, відбиралися урядом і призначалися на ключові посади, а феодали висувалися кланами до центру пропорційно від великих, середніх та малих кланів для вираження громадської думки і ставали представниками у нижній палаті.

Члени кланів з Етідзену та Тоси Хатіро Міока і Тодзі Фукуока запропонували зробити більш чітким напрям нового державного управління завдяки союзу імператора та голів кланів. За їхнім проектом імператор та феодалні князі мали підписати зобов'язання про започаткування Ради даймьо у верхній палаті та про прийняття неупереджених рішень з урахуванням громадської думки. Ця ідея була підтримана видатним політиком Такайосі Кідо, і після внесених ним поправок текст зобов'язання перетворився на основний курс державного управління нового уряду Мейдзі “gokajō – no seimon”. У квітні 1868 року імператор провів церемонію приведення до присяги підлеглих йому вищих сановників. На той час парламентська система розглядалася лише як така, що може зв'язати клани з центром. Залежна від феодалних князів нижня палата мала правити місцем обнародування їхніх поглядів, які, втім, жодним чином не стримували уряд. Розуміння парламент-

ської системи обмежувалося лише можливістю почути широкий спектр думок і не сягало структури та повноважень.

Через два місяці після оприлюднення “gokajō – no seimon” структура центрального уряду знову зазнала змін. Нова програма “seitaisho” проголосила політичною метою попередню “gokajō – no seimon”, у загальній структурі уряду був відновлений політичний термін стародавньої Японії “Dajōkan”. Разом з тим на зразок Європи та Америки збиралися увести розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову. За програмою “seitaisho” вищий урядовий орган “Dajōkan” поділявся на 7 департаментів, з яких законодавчий та судовий департаменти віддали відповідно законодавчої та судовою гілками влади, решта 5 – управлінський, справ релігій, фінансовий, військових справ, закордонних справ – належали до виконавчої гілки влади. Серед них управлінський департамент відрізнявся від інших структурою та особливим характером зв'язків з верхнім і нижнім бюро законодавчого департаменту, а саме: чиновники з управлінського департаменту суміщали роботу у законодавчому департаменті таким чином, що неминучим стало підпорядкування нижнього бюро, до якого як депутати входили колишні феодальні князі, управлінському департаменту, який, у свою чергу, підпорядковувався верхньому бюро законодавчого департаменту, де відбувалося обговорення та ухвалення рішень. Отже, фактично верхнє бюро законодавчого департаменту відповідало кабінету міністрів, а управлінський департамент виконував роль посередника між верхнім бюро та іншими департаментами. Законодавча та виконавча гілки влади фактично не були розділені. Тому відповідно до існуючого становища у вересні 1868 року законодавчий департамент об'єднали з управлінським. Це була чергова спроба створити орган, який мав вигляд місця, де проводяться обговорення державних проблем. Назва представників “kōshi” була змінена на “kōtunin”, а згодом – на “kōginin”. Представники кланів вже мусили викладати свої думки у письмовій формі і тільки стосовно загальних питань, як, наприклад, положення про оподаткування та інші. Такі

зміни викликали посилення гострої критики стосовно ігнорування суті курсу “gokajō – no seimon”, який був узятий за основу у новій програмі [Togimi 1988, 134].

Враховуючи таку критику, Арінорі Морі та Такахіра Канда разом із прибічниками у грудні 1868 року підготували законопроект про Публічну раду, а у березні наступного року відбулося її урочисте відкриття. Головним завданням ради було прийняття законів. Засідання ради мало розпочинатися 27 числа кожного місяця. На першому засіданні законопроекти приймалися до розгляду, на другому – вносилися доповнення, а на третьому засіданні ухвалювалися рішення більш ніж 3/5 голосів. Тобто в основу роботи ради закладалася система трьох читань. Проте створення Публічної ради було лише намаганням наблизитися до парламентської системи. Насправді рада виконувала роль органу для обговорення, який не мав впливу на виконавчу владу. З березня по червень рада провела 18 засідань. За цей час на розгляд ради був поданий лише один урядовий законопроект. Усі інші розроблені й ухвалені радою законопроекти були передані до управлінського департаменту, але так і не набули чинності законів. Втім, у багатьох випадках шлях законопроектів був перекритий консерватизмом Публічної ради. Це стосувалося законопроектів, подібних до законопроекту про заборону харакірі, та законопроекту про добровільну відмову посадових осіб від носіння холодної зброї, які були відхилені радою.

Після набуття чинності у липні 1869 року указу про повернення країни і народу імператору й уведення у “Dajōkan” посад лівого та правого міністрів була створена реакційна урядова структура. Публічну раду було перейменовано у Палату депутатів. І хоча процедура обговорення, запроваджена у Публічній раді, була збережена, повноваження Палати депутатів були обмежені. Перше засідання палати відбулося 27 серпня. На ньому було обрано 12 секретарів. Сесія тривала з вересня до грудня. Друга сесія була відкрита 28 травня наступного року. Головним завданням другої сесії був розгляд і ухвалення зведених законів про систему кла-

нів. Ці закони регулювали персональний склад кланів, їхні фінанси тощо. Більш характерним для роботи Палати депутатів був обмін думками, наприклад стосовно заходів проти фальшивомонетників та стосовно планів збільшення чисельності армії та флоту [Okubo 1987, 256].

Дорадчий орган, функції якого, по суті, виконувала Палата депутатів, насправді був далекий від ідеї участі народу в управлінні державою. Від нього вимагалось узгодження поглядів представників кланів стосовно питань державного управління. Метою створення такого органу було збереження зв'язків між центральним урядом та кланами. Проте перші політичні реформи та перетворення періоду Мейдзі були необхідною ланкою на шляху до побудови системи, подібної до парламентських систем Європи та Америки.

У 1871 р. була проведена заміна системи кланів на систему префектур, після чого клани перейшли до рук призначених центром префектів, що значно посилило централізацію влади. У вересні того ж року структура "Даїокан" була оновлена і цей орган набув вигляду трьох палат. Основу Головної палати, яка була наділена правом прийняття рішень, склали перший міністр, його заступники та радники. З обох боків від Головної палати знаходилися Права та Ліва палати. Права палата була виконавчим органом, що створювався з керівників та заступників усіх міністерств. Ліва палата формувалася із призначених Головною палатою депутатів.

Ліва палата, на відміну від попередньої Палати депутатів, вже не потребувала регіонального представництва від колишніх кланів. Депутатами Лівой палати були урядові чиновники та особи з їхнього оточення. Ця палата забезпечувала уряд здібними кадрами, що володіли сучасними знаннями. Обов'язком Лівой палати було обговорення законопроектів. Внесені у 1872 році поправки до положення про Ліву палату більш чітко визначили право розгляду нею законопроектів. У порівнянні з Публічною радою та Палатою депутатів повноваження Лівой палати були посилені. Проте вона не була наділена владою ухвалювати рішення за результатами розгляду законопроектів. Постанови Лівой палати переда-

валися на розсуд Головної палати, яка вирішувала долю закону та терміни уведення його в дію. Вплинути на такі рішення Ліва палата не могла, оскільки виконувала функції консультативного органу. Але важливість діяльності Лівой палати полягала не тільки у розгляді окремих законопроектів. Вперше у Лівій палаті була розпочата робота з вивчення та розробки основних питань, що стосувалися майбутньої парламентської системи країни. У травні 1872 року від Лівой палати до Головної палати був направлений письмовий виклад точок зору стосовно необхідності заснування нижньої палати з метою забезпечення широкого спектра поглядів під час обговорення законопроектів за підписом голови та його заступників. Вони пропонували збирати в нижній палаті депутатів з усієї країни, яким було б надано право розглядати справи від імені народу, чим створювалася можливість здійснювати управління державою як зверху, так і знизу. Відомий японський політик Тайсуке Ітагакі¹, який на той час був державним радником у Головній палаті, та його прибічники підтримали ці пропозиції. 22 травня Головна палата доручила Лівій палаті розробити подальші кроки щодо створення органу, депутатами якого мали бути представники від префектур.

Вже у серпні Ліва палата подала проект дій стосовно заснування Палати Національних зборів у Токіо і в жовтні того ж року пропонувала зібрати радників від кожної префектури для обговорення цього питання. Крім того, у проекті пропонувалося, починаючи з наступного 1873 року, щорічно скликати обраних депутатів на тримісячну сесію. Причому для обрання депутатів пропонувалося у кожній префектурі створити групи зі ста або двохсот заможних осіб, які б володіли землею або промисловими підприємствами чи мали великі статки з торгівлі та які були б добре обізнані у своїй справі, з тим щоб зі свого середовища вони висунули по одному представнику. Тобто коло виборців із правом голосу мало бути дуже обмеженим. Після повторного дослідження проекту, починаючи від активного та пасивного виборчого права та кінчаючи процедурою обговорення, намічалось із січня по травень 1873 ро-

ку підготувати черговий варіант положення про Палату Національних зборів, виклавши його у 120 статтях [Inada 1960, 128]. Дотримуючись обраного напрямку, розробники проекту поступово підійшли до проблем, пов'язаних із конституцією, зокрема вони усвідомили необхідність підготовки закону, який би визначав основи політичної системи. У червні 1873 року повноваження Лівої палати були переглянуті і до її обов'язків включили розробку конституційних проектів. Проте у жовтні відбувся розкол у центральному уряді. Через загострення протистояння, спричиненого відмінністю точок зору на проблему вторгнення у Корею, п'ять державних радників: Такаморі Сайго, Тайсукі Ітагакі, Сіродзіро Гото, Сімпей Етō, Танеомі Соедзіма – пішли у відставку. У січні 1874 року, після консультацій з Нобуо Комуро та Сігесі Кодзавою, що повернулися з Великобританії, де вони вивчали британську політичну систему, Ітагакі та Гото зі своїми однодумцями опублікували доповідну записку про заснування палати обраних народом представників. Ця публікація викликала величезний резонанс, багато газет та журналів розгорнули на своїх сторінках жваві дискусії. У доповідній записці критикували автократичний уряд, у якому після розколу головною постаттю залишився Тосіміті Окубо, та розглядали заснування палати обраних народом представників, що мала відображати думку суспільства, як шлях до збереження країни [Itagaki 1964, 91]. Згодом почав набувати сили Рух за свободу і народні права, який відстоював необхідність запровадження Національних зборів для знищення абсолютизму у країні. Питання парламенту та конституції стали головним предметом політичної дискусії. У лютому 1874 р. положення про Ліву палату знову зазнало кардинальних змін. Ліва палата визначалася тепер тільки як консультативний орган, який, розглядаючи справи, мав допомагати порадами Головній палаті. Повноваження Лівої палати з підготовки проектів конституції були скасовані.

У лютому 1874 р у префектурі Сага за участю Сімпей Етō виникли перші заворушення. У квітні Тайсукі Ітагакі заснував асоціацію у місті Коті, яка стала опорним

пунктом для учасників Руху за свободу і народні права. Політична ситуація в країні продовжувала загострюватися. У січні 1875 р. в Осаці відбулася зустріч Тосіміті Окубо, Такайосі Кідо і Тайсукі Ітагакі [Sakano 1971, 147]. Результатом їхніх домовленостей стало повернення Кідо та Ітагакі на посади державних радників. Вони досягли згоди щодо політичних реформ і в березні разом із радником Ітō увійшли до комітету з дослідження питань, що стосувалися державного устрою. Чотири радники зразу розпочали спільну роботу і в короткий строк підготували проекти реформ, що мали на меті розділення гілок влади. Це проект створення найвищого органу судової влади – Верховного суду, проекти заснування Палати старійшин та місцевих рад. У проектах реформ встановлення конституційного політичного устрою було проголошено національною метою, і планувалося по всій країні створити політичні об'єднання.

У лютому 1875 р. в Осаці з'їхалися представники усіх префектур і було сформовано структуру патріотичного об'єднання. Передумовою організації народно-політичного руху, який мав охопити усі куточки країни, був конституційний політичний устрій.

У червні 1875 р. Такайосі Кідо скликав усіх губернаторів, і протягом 27 днів обговорювалися актуальні питання, що стосувалися доріг, дамб, мостів, місцевої поліції, заходів допомоги бідним, організації початкових шкіл тощо. Усі засідання висвітлювалися пресою на місцях. Проводячи такий з'їзд, Кідо мав на меті пробудити політичну зацікавленість регіонів.

У цей же час було оголошено про створення Палати старійшин і призначення її членів. В урядових колах зразу розпочалися суперечки та протистояння довкола повноважень цієї палати. За першою статтею положення про Палату старійшин до її компетенції входить обговорення і винесення рішень стосовно нових законів та поправок до діючих, а також прийняття доповідних записок. Крім того, відхилений Палатою старійшин законопроект не міг стати законом, і навіть імператор мав право удруге поставити цей законопроект на обговорення лише після внесення поправок. Тобто обмежувалася верховна влада

імператора. Через протест Такайосі Кідо реалізація положення була призупинена. Уряд узяв курс на посилення адміністративної влади та оприлюднив направлені на придушення антиурядової громадської думки постанови про наклеп та газети. Тайсуке Ітагакі, який наполягав на зміцненні Палати старійшин, залишився без підтримки і у жовтні 1875 р. пішов у відставку, а у листопаді уряд прийняв нове положення про Палату старійшин зі значними поправками. Так, право палати приймати доповідні записки розповсюджувалося тепер тільки на ті, що стосувалися законодавства. Крім того, були суттєво звужені повноваження палати стосовно розгляду законопроектів. Палата старійшин була позбавлена права приймати чи відхиляти законопроекти та робити поправки. Розгляд законопроектів палатою тепер зводився тільки до з'ясування, чи узгоджується він з діючими законами і чи має він протиріччя або недоліки. Якщо законопроект є недосконалим, то Палата старійшин зобов'язана лише повідомити першому міністру про необхідність внесення поправок. Тобто у палати було відібрано право повноцінного розгляду законопроектів. У випадку нагальності закон міг бути внесений на розгляд палати вже після оприлюднення. За новим положенням про Палату старійшин навіть відхилений палатою законопроект міг набути чинності закону. Хоча Палаті старійшин була відведена роль консультативного органу, проте заснувати парламентську систему без створення передумов установлення законодавчої влади через конституцію дуже важко й уряд, що взяв на себе зобов'язання запровадити конституційний політичний устрій, компенсував обмеження законодавчих повноважень Палати старійшин, зосередивши її зусилля на проблемах прийняття конституції. У вересні 1876 р. на ім'я голови Палати старійшин надійшов указ імператора, який доручав палаті підготувати проект конституції. Наступного дня четверо членів палати були призначені до спеціально створеної комісії, а через місяць вони подали варіант попереднього проекту конституції Японії [Inada 1960, 292]. Однак цей варіант був настільки слабкий і нічим не умотивований, що навіть не заслуговував на увагу уряду. Хоча

у ньому вже фігурувала назва „Імператорський парламент”, проте формувати його мала Палата старійшин та ради місцевих влад, а про парламентську систему на основі виборів зовсім не згадувалося.

У 1877 р. у зв'язку з Південно-західною війною питання, пов'язані з парламентом та конституцією, відійшли на другий план. Лише після збройного розв'язання конфлікту необхідність вирішення політичних проблем через прояв громадської думки у парламенті постала з новою гостротою. У квітні 1878 р. для відновлення Патріотичного об'єднання в усі куточки країни були розіслані агітатори, і вже у вересні того ж року в Осаці розпочав роботу з'їзд, на який з'їхалися 46 делегатів з 11 префектур [Goto 1978, 91]. Заснована центральна структура опиралася на активну підтримку молоді на місцях, яка виявляла великий інтерес до політичної діяльності. Згуртування учасників Руху за народні права в організації поширилося по усій країні. Відновлене Патріотичне об'єднання з центром в Осаці мало на меті зміцнити свою структуру, для чого було вирішено двічі на рік, у березні та у вересні, скликати з'їзди представників організацій на місцях, що мали у своєму складі не менше 10 однодумців. У березні 1879 р. був проведений другий з'їзд Патріотичного об'єднання, в якому брали участь 80 делегатів від 21 організації з 18 префектур [Itagaki 1964, 263]. У відповідь на розгортання Руху за свободу та народні права уряд вирішив започаткувати зібрання депутатів від префектур. У 1878 р. були удруге скликані представники місцевих влад і протягом 20 днів обговорювалися питання перегляду територіального поділу, питання про зібрання депутатів від префектур, про місцеві податки. Законопроекти щодо цих питань пройшли розгляд Палати старійшин і були оприлюднені як закон про формування повітів, районів міст та селищ, положення про зібрання депутатів від префектур та положення про місцеві податки. Перші вибори депутатів від префектур збіглися у часі із проведенням Другого з'їзду Патріотичного об'єднання. Виборчими дільницями для обрання депутатів були повіти або райони. Депутат обирався серед чоловіків віком від 25 років, які були зареєстровані та проживали на території пре-

фектури не менше трьох років і які сплатили земельний податок у розмірі від 10 ієн – суми на той час дуже великої, – з терміном повноважень у чотири роки, з переобранням кожні два роки половини депутатського складу. Право обирати мали також особи лише чоловічої статі від 20 років, які були зареєстровані на території повіту або району і сплатили земельний податок у 5 ієн [Penaga 1967, 117]. Повноваження депутатів від префектур обмежувалися обговоренням способів стягнення місцевих податків та розглядом бюджетних витрат, а також справ, які втілюються у життя за рахунок місцевих податків. Депутати не були наділені правом законодавчої ініціативи, яка належала тільки губернатору. Зібрання депутатів від префектур були першим кроком на шляху до заснування парламенту, проте цей крок уже свідчив про категоричне небажання адміністративної влади віддавати представникам регіонів законодавчі повноваження.

У листопаді 1879 р. на Третьому з'їзді Патріотичного об'єднання було вирішено підготувати письмове звернення з клопотанням про заснування парламенту і запропоновано учасникам від кожної місцевої організації підготувати свої проекти. Четвертий з'їзд Патріотичного об'єднання, що відбувся у березні 1880 р., зібрав 114 осіб, які представляли 87 000 членів об'єднання із 22 префектур [Itagaki 1964, 272]. З'їзд подав клопотання про заснування парламенту імператорові. Патріотичне об'єднання було перейменовано у Союз боротьби за парламент, і був затверджений його статут із задекларованим бажанням прийняти закон про парламент, за яким представників мали висувати від усіх регіонів країни. Передбачалося зробити уряду пропозиції стосовно цього закону, а також взяти участь у його розробці. На з'їзді прийняли рішення про письмове звернення з проханням дозволити заснувати парламент, яке підписали 97 представників. У квітні Такефуру Катаока та Хіронака Кіно подали це звернення спочатку до уряду, який не прийняв його до розгляду, а потім направили до Палати старійшин, яка також його відхилила. Подальше двадцятиденне намагання повернути до звернення увагу представників влади завело ситуацію у безвихідь. Зреш-

тою, було зроблено і розповсюджено в усіх регіонах письмове доповідь, яка несподівано збудила рух на підтримку звернення. Протягом 1880 року доповідна записка про заснування парламенту із 46 пунктів та звернення із 12 пунктів обійшли 34 префектури [Goto 1978, 123]. У квітні 1880 року уряд посилив нагляд за політичними організаціями та оприлюднив положення про збори, за яким політичні організації могли збиратися у приміщеннях лише з дозволу поліції, а на вулицях це було повністю заборонено. Проте ці заходи не змогли стримати поширення народного руху.

У листопаді 1880 року Союз боротьби за парламент провів у Токіо свій другий з'їзд, на якому прийняв резолюцію про необхідність вивчення поданих проектів бачення конституції. Уперше проблеми конституції розглядали як завдання руху. Цей факт засвідчив підвищення інтересу до конституції та те, що різні групи почали розробляти попередні проекти конституції. Уряд, який офіційно узяв на себе зобов'язання поступово установити конституційний політичний устрій, незважаючи на розбіжність поглядів серед урядових чиновників, не міг залишитися осторонь тенденцій Руху за народні права і зосередив конституційні проблеми у фокусі політичних завдань.

Отже, прибуття до берегів Японії американських кораблів і зав'язування торговельних відносин змусили сьогунат та імператорський двір середини ХІХ століття усвідомити загрозове становище, у якому опинилася країна, та мобілізувати зусилля на проведення реформ, що мали не тільки сприяти об'єднанню країни, а й спрямувати її на більш високий рівень розвитку. Проте визнана як суспільством, так і урядом необхідність заснування парламенту сприймалася з різних точок зору неоднаково. Уряд розглядав парламент як формальну поступку для досягнення компромісу із кланами та централізації влади. Члени кланів намагалися здобути якомога більше влади через представництво у парламенті. Проте прагнення молодих активістів Руху за свободу та народні права, які відіграли важливу роль у запровадженні парламентської системи, до демократизації суспільства і безпосередньої участі у політичному житті не поділяли

ні уряд, ні заможні представники кланів. Після заснування Імператорського парламенту право обирати та бути обраним ще довго залишалося недосяжним для студентської молоді та обмежених у статках багатьох верств населення.

¹ Тайсуке Ітагакі був вихідцем із знатної родини, очолював Рух за свободу та народні права, у 1881 р. заснував Ліберальну партію, пізніше був головою Конституційної ліберальної партії, працював в урядах.

ЛІТЕРАТУРА

- Goto Y. **Jiyūminken**. Tokyo, 1978.
Ienaga M., Matsunaga M., Emura S. **Meiji zenki – no kenpō kōsō**. Tokyo, 1967.
Inada M. **Meiji Kenpō seiritsushi**. jōkan. Tokyo, 1960.
Itagaki T. **Jiyūtōshi**. jōkan. Tokyo, 1964.
Okubo T. **Nihon rekishi taikai** 4 kan. Kindai 1. Tokyo, 1987.
Sakano J. **Meiji Kenpō taisei – no kakuritsu**. Tokyo, 1971.
Torimi Y. **Nihon kindaishi kōgi**. Tokyo, 1988.