

Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2024. № 3(64). С. 118–124
Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies). 2024;3(64):118–124

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Научная статья

УДК: 351.74

doi: 10.47598/2078-9025-2024-3-64-118-124

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПОЛИЦИИ ЯПОНИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Юлия Александровна Кошкарлова

Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, Краснодар, Россия,
juli_and_eva@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1501-5956>

Аннотация. В данной статье освещается вопрос истории развития японской полиции и ее современное состояние. Интерес к данной теме обусловлен традиционно высоким уровнем безопасности в современной Японии, обеспечивающейся, в том числе, и благодаря эффективной деятельности ее правоохранительной системы. Положительный опыт японской полиции в борьбе с преступностью и обеспечении правопорядка уже заимствован рядом азиатских государств, но мало изучен в нашей стране. Основное внимание в статье уделяется последовательному раскрытию процесса развития правоохранительных органов Японии. Выделены три этапа их формирования. Более подробно рассмотрен современный этап развития правоохранительных органов Японии. Автором приведены структура и численность полиции, особенности распределения сотрудников в центре и на местах, представлены функции полиции и приоритетные направления ее деятельности. Особо автором выделен вопрос взаимодействия полиции с гражданами как важнейший фактор обеспечения безопасности. В этом аспекте автор полагает, что пристального внимания заслуживает опыт реформы полиции Японии начала 2000-х годов, обеспечивший рост доверия граждан к полиции, выработку новых форм взаимодействия с населением, способствовавший повышению качества деятельности полиции и прямо отразившийся на результатах работы правоохранителей, прежде всего снижении уровня преступности и роста раскрываемости преступлений.

Ключевые слова: японская полиция, Национальное полицейское агентство, полицейские будки, история правоохранительных органов, взаимодействие полиции с гражданами

Для цитирования: Кошкарлова Ю. А. Особенности развития полиции Японии: история и современность // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2024. № 3 (64). С. 118–124. <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2024-3-64-118-124>.

LEGAL ISSUES

Research article

FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE JAPANESE POLICE: HISTORY AND MODERNITY

Yulia A. Koshkarova

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnodar, Russia, juli_and_eva@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-1501-5956>

Abstract. This article highlights the issue of the history of the development of the Japanese police and its current state. The interest in this topic is due to the traditionally high level of security in modern Japan, which is ensured, among other things, due to the effective activities of its law enforcement system. The positive experience of the Japanese police in combating crime and ensuring law and order has already been borrowed by a number of Asian countries, but little studied in our country. The main focus of the article is on

the consistent disclosure of the development process of law enforcement agencies in Japan. Three stages of their formation are highlighted. The current stage of development of law enforcement agencies in Japan is considered in more detail. The author presents the structure and size of the police, the peculiarities of the distribution of employees in the center and in the field, presents the functions of the police and the priority areas of its activities. The author highlights the issue of police interaction with citizens as the most important factor in ensuring security. In this aspect, the author believes that the experience of the Japanese police reform in the early 2000s deserves close attention, which ensured an increase in citizens' trust in the police, the development of new forms of interaction with the population, contributed to improving the quality of police activities and directly affected the results of law enforcement officers, first of all a decrease in crime and an increase in crime detection.

Keywords: Japanese Police, National Police Agency, police cabins, history of law enforcement agencies, police interaction with citizens

For citation: Koshkarova Yu. A. Features of the development of the Japanese police: history and modernity. *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social'ny`x texnologij) = Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)*. 2024;(3(64)):118–124. (In Russ.). <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2024-3-64-118-124>.

Сегодня Япония является одной из наиболее стабильных и безопасных стран в мире. Более десяти лет подряд она неизменно входит в десятку самых безопасных государств для проживания и путешествий благодаря низкому уровню преступности и высокому качеству жизни. Высокий уровень безопасности здесь обусловлен, с одной стороны, особенностями этнокультурного развития Японии (моноэтничность и группоцентричность социума, привычка жить упорядоченно и по правилам и т. п.), с другой стороны, это результат эффективной работы государственных структур и прежде всего правоохранительных органов.

Следует отметить, что исследования системы правоохранительных органов Японии представлены относительно небольшим числом научных исследований, в частности таких авторов как П. Н. Бирюков, В. Н. Еремин, К. Зугари, В. Е. Квашиш, П. Н. Кобец, Р. М. Шакурьянов, У. Л. Эймс, Э. Эссельстрем и др. Многие стороны и особенности системы правоохранительных органов Японии остаются еще слабо изученными.

Развитие системы правоохранительных органов в Японии имеет длительную историю. В ранний период истории Японии поддержание правопорядка обеспечивалось самим обществом на основе норм обычного права. С зарождением государственности правоохранительные функции постепенно перешли и к органам государственной власти.

В середине VII в. в государстве Ямато создается аппарат управления государством, формируется административно-территориальная структура (провинция, уезд). В центральном ап-

парате с обеспечением порядка были связаны министерство наказаний и военное министерство, а на местах — управители провинций и уездов. Армия, наряду с военной функцией, выполняла полицейские функции, обеспечивала охрану объектов дворца и столицы, а также императора и его семьи. Для поддержания порядка с 646 года в Японии создаются заставы, сторожевые пункты. С VIII века для обеспечения порядка и борьбы с пожарами в столице была создана специальная стража. Ее посты размещались во всех частях города, ночью организовывались дозоры, передвижение населения ночью было под запретом. В 816 году в Японии появились полицейские управы и столичное полицейское управление («кэбииситё»).

Тем не менее, в этот период в большей мере исполнение правил социального поведения и поддержание правопорядка в Японии обеспечивалось самим обществом, а не государственной правоохранительной системой. В частности, на местах предотвращение нарушений закона, наблюдение за жителями, наряду с другими полномочиями, возлагалось на старост сел.

В IX веке в условиях политического кризиса и ослабления императорской власти в Японии вспыхнули восстания, начался разгул «конных банд» («сюба-но то»), грабивших население и провинциальные склады, убивавших чиновников. Для обеспечения порядка в центральной и северной Японии были созданы посты военизированной полиции — «кэбииси». В 901 году был введен закон, расширивший права управителей провинций, согласно которому они могли самостоятельно, не дожидаясь императорского

указа, поднять войска для поимки преступников. Военные отряды «полицейского управления» в X–XI вв. были небольшими, вероятно, менее 500 чел. [1, с. 195–196].

С оформлением системы сёгуната центральное правительство (бакуфу) стремилось установить реальный контроль на местах. В 1180 году домом Минамото было создано управление «самурай докоро», исполнявшее военные и полицейские функции, в 1184 году появилось юридическое ведомство монтю-дзё, занимавшееся судебными делами. Оба ведомства стали действовать в общегосударственном масштабе. С этой целью с 1185 года во все владения знати и церкви стали назначать «дзито», который возглавлял администрацию, поддерживал порядок и осуществлял сбор налогов, судил за нетяжкие преступления. Появилась и, собственно, полицейская должность — «сюго». Сюго отвечали за набор воинов для сторожевой и военной службы, поддержание порядка в провинции и арест преступников. Должность «сюго» занимали преданные сёгуну военачальники, она носила наследственный характер.

В период сёгуната Асикага с XIV века ведомство «мусядокоро», ранее отвечавшее за охрану дворца, фактически превратилось в столичное полицейское управление в составе 6 военных отрядов. Важную роль в обеспечении порядка и контроля в XVI веке стали играть чиновники — дайкан, которые осуществляли полицейский надзор за населением. На низовом уровне закрепилась система пятидворок («куми»), связанных круговой порукой и отвечавших за дисциплину и выплату налогов.

В Японии было несколько самоуправляющихся городов, независимых от феодальных властей (Сакаи, Хаката, Нагасаки, Осака). Полицейские и судебные функции в них исполняли городские власти, используя подконтрольные им войска самообороны.

В период Токугавского сёгуната (1603–1867 гг.) были сформированы централизованные органы управления, в том числе ответственные за обеспечение правопорядка. Руководство полицейским аппаратом и военными отрядами самураев, охрана сёгуна и его дворца возлагались на младших государственных советников (вакадосиёри). Судебные и полицейские функции, а также борьба с пожарами

и т. п. в сёгунской столице (г. Эдо) возлагались на городскую управу (Эдо-мати-бугё), финансируемую бакуфу. Численность Мати-бугё к концу XVIII в. составляла 17 чел. и по 100 чел. в каждом из его филиалов (Северном и Южном). Существовал также аппарат полицейских чиновников — цензоров и инспекторов (омэцукэ) с помощниками (мэцукэ). Мэцукэ занимали более низкое положение, чем чиновники-бугё, их численность составляла порядка 24 чел., они расследовали случаи недобросовестного управления, коррупции или недовольства в любой точке Японии, особое внимание уделяя слежке за простолюдинами.

К середине XIX в. численность сотрудников Мати-бугё и филиалов возросла, из них только полицейские чины (ёрики и досин) составляли 140 чел. в каждом филиале [2]. Ёрики — полицейские чины из привилегированного сословия самураев — осуществляли управление патрулями и охранными подразделениями. Полицейские офицеры «досин», также принадлежавшие к самураям, но более низкого класса, осуществляли охрану тюрем, патрулирование, расследовали тяжкие преступления и помогали с казнями. У полицейских самураев были помощники из простолюдинов (тённин) или изгоев: комоно, окаппики, гоёкики (или мэакаси).

К обеспечению правопорядка с 1690-х гг. нелегально привлекались горожане (окаппики) в качестве осведомителей, патрульных, конвоиров (их содержали за свой счет досин). Окаппики в свою очередь нанимали себе несколько помощников (ситаппики). К середине XIX в. только в Эдо насчитывалось порядка 1880 окаппики и ситаппики [2].

По распоряжению сёгунского правительства с 1629 года в городах для защиты горожан начали создаваться посты «народной полиции» (цудзибан), содержащиеся за счет удельных князей. Постепенно посты самообороны (дзисинбан) стали создавать и сами горожане. В городских кварталах также действовали квартальные сторожа, запиравшие ворота квартала на ночь и регулировавшие проход в квартал в ночное время. Впоследствии такие посты охраны порядка переросли в систему полицейских «будок» («кабан»). В начале XVIII в. в крупных городах (Эдо, Киото, Осака)

из доверенных и пользующихся уважением горожан в помощь полиции были учреждены должности квартальных старост-матидосиёри и подчиненных им матинануси для выполнения административных поручений и надзора на территории своего квартала.

Реформы Мейдзи (1868–1912 гг.) в Японии затронули все стороны жизни, в том числе и правоохранительную систему. С 1871 года было решено сформировать полицию в соответствии с европейскими стандартами. В 1873 году в Японии создано Министерство внутренних дел. В 1874 году в Министерстве внутренних дел Японии появился столичный департамент полиции. Низовым звеном полиции на местах стала система полицейских «будок» («кобан»). Функции регулярной полиции («кэйсацу») выходили за рамки узко полицейских: помимо противодействия преступности полиция отвечала за противопожарную безопасность, контролировала печатные издания, давала разрешение на проведение массовых мероприятий, создание общественных объединений и союзов и др. К концу XIX в. полиция превратилась в инструмент государственного контроля и надзора за населением [3, с. 200].

В первой половине XX в. регулярная полиция императорской Японии являлась элементом репрессивного государственного аппарата: она осуществляла внесудебные расправы с политическими противниками режима, совместно с армией и военной полицией подавляла бунты, антияпонские восстания в Корее и т.д. Полномочия полиции были значительно расширены после объявления в стране чрезвычайного положения 1 сентября 1923 г., а также на основании принятия в 1923 году указа «О распространении ложных слухов», а затем в 1925 году Закона «Об охране общественного спокойствия».

Помимо регулярной полиции в императорской Японии также была сформирована военная полиция: а) Корпус безопасности японской императорской армии («кэмпэйти») действовал в период 1881–1945 гг. в сухопутных войсках, обеспечивал безопасность в армии, контрразведку, следственные и процессуальные действия в отношении военнослужащих, военную цензуру; б) «Специальный полицейский

корпус» («токкэйтай») — военная полиция и контрразведка Императорского флота Японии.

1 января 1911 г. в Японской империи была создана полиция общественной безопасности — «Особая высшая полиция» («Токубэцу кото кэйсацу», сокращенно «токко кэйсацу» или «токко») также известная как «полиция мысли», просуществовавшая до 1945 г. «Токко» выполняла следующие функции: защита государства; борьба с «подрывными» элементами; цензура печати; предотвращение беспорядков, митингов, демонстраций; расследование уголовных дел; контрразведка. Роль тайной политической полиции возросла после принятия вышеупомянутого закона 1925 года. В структуру полиции общественной безопасности входили шесть отделов (специальной полицейской работы, наблюдения за иностранцами, наблюдения за корейцами в Японии, трудовых отношений, цензуры, арбитража) и подбюро, отвечавшее за изучение и подавление подрывных идеологий.

Современная модель правоохранительной системы Японии формируется в послевоенный период. Как известно, после капитуляции в 1945 году полиция, как и другие репрессивные формирования милитаристской Японии, была распущена. Новая модель правоохранительных органов Японии создавалась под контролем американских оккупационных властей.

На волне демократических преобразований была сделана попытка внедрения принципа децентрализации в управление и финансирование полиции, что нашло отражение в первом законе о полиции 1947 года (Закон № 196). В 1948 году руководство национальной и муниципальной полицией возложили на Комиссию общественной безопасности [4, с. 9].

Однако в 1954 году Япония возвратилась к централизованной полицейской системе, возглавляемой Национальным полицейским агентством («Кэйсацу-чэ») на основании нового закона о полиции (Закон № 162, 1954 г.).

В 1947 году Министерством внутренних дел была воссоздана Императорская гвардия (ранее являвшаяся частью императорской армии). Ее функции — охрана главы государства — Императора Японии и его семьи, обеспечение пожарной безопасности на террито-

рии Императорского дворца. В 1954 году Императорская гвардия вошла в состав Национального полицейского агентства. В настоящее время в составе гвардии насчитывается 900 человек.

В 1954–1962 гг. в составе национальной полиции создан мобильный полицейский спецназ («кидотай») для борьбы с массовыми беспорядками и несения комендантской службы.

В 1965 году для защиты VIP-персон было создано специальное полицейское подразделение «полиция безопасности», выполняющее функции телохранителей.

В 1956 году Японская полиция присоединилась к Интерполу.

Полиция Японии в практической деятельности руководствуется Законом «О полиции» (1954 г.), Уголовным кодексом Японии (1907 г., ред. 1995 г.), Законом об исполнении полицией обязанностей (1948 г.), Уголовно-процессуальным кодексом (1948 г.), Законом о безопасности дорожного движения (1970 г.), Законом о борьбе с организованной преступностью (1991 г.), Законом о местах содержания под стражей и обращении с задержанными и осужденными (2005 г.), Законом о запрете несанкционированного доступа к компьютерным данным (1999 г.), Законом о кибербезопасности (2014 г.), Законом об ответственности за подготовку к преступлениям (2017 г.) и др.

Японская полиция — это самостоятельная государственная структура, подчиненная напрямую правительственному органу — Национальной комиссии общественной безопасности. Национальная комиссия общественной безопасности назначает (с одобрения Премьер-министра Японии) Генерального комиссара, возглавляющего Национальное полицейское агентство (НПА). В структуру НПА входят: Генеральный комиссар и его заместитель; Секретариат генерального комиссара; Бюро общественной безопасности; Бюро по уголовным делам; Бюро дорожного движения; Бюро безопасности; Бюро по кибербезопасности; Отдельные полицейские структуры (Национальная полицейская академия, научно-исследовательский институт полицейских наук и Штаб-квартира национальной гвардии); 6 региональных полицейских бюро, за исключени-

ем столичного управления полиции и Главного управления полиции префектуры Хоккайдо, напрямую подчиненных НПА.

Каждому из региональных полицейских бюро подчинено несколько префектур. Префектура, согласно закону о полиции, имеет собственную полицейскую организацию, аналогичную центральной. Комиссии общественной безопасности префектур подчиняются губернатору, который по согласованию с НПА назначает и утверждает шефа полиции префектуры [5]. Столичное управление полиции в своих правах и полномочиях приравнивается к префектуре. Шеф столичного управления полиции назначается так же, как и Генеральный комиссар. Столичное управление полиции и полиция префектуры разделены на округа (в них основным звеном являются отделения полиции) и участки, представленные системой: а) «полицейских будок» («кобан»), где круглосуточно посменно работают участковые полицейские (общая численность 20–25 человек, состав одной смены — 3–5 сотрудников); б) городских и сельских полицейских пунктов («чузайшо»/«тюзайсё»), представляющих собой жилые «полицейские будки», в которых обычно живет и работает один офицер. В настоящее время в Японии насчитывается около 6300 «кобан» и 6300 «чузайшо». Опыт работы системы «кобан» привлекает большое внимание во всем мире, более того, ряд стран (например, Сингапур и Индонезия) внедрили систему «кобан» японского образца.

Численность полиции Японии составляет порядка 296,4 тыс. чел. (2020 г.) [5]. Из них 7800 — сотрудники НПА (в том числе Императорской гвардии), остальные проходят службу в префектурах.

Основные функции японской полиции: защита жизни, здоровья и имущества граждан; предотвращение, пресечение и расследование преступлений, задержание подозреваемых; обеспечение соблюдения правил дорожного движения; поддержание общественной безопасности и порядка; осуществление некоторых административных режимов, связанных с противодействием незаконному обороту наркотиков, огнестрельного оружия, контролем за пребыванием иностранных граждан и др.

Японская полиция социально ориентирована. В ее обязанности входят: поддержание тесного контакта с общественностью с целью предотвращения преступлений, поиска и возврата утерянного имущества; оказание помощи населению в случае стихийных бедствий; обеспечение ухода за потерявшимися или сбежавшими из дома детьми; консультирование граждан по их проблемам.

Серьезное внимание полиция Японии уделяет поддержке жертв преступлений и их семей: информирование о процедуре следственных действий и системе поддержки жертв преступлений; сопровождение в больницу или суд; защита жертв, включая усиленное патрулирование; психологическое консультирование (существует даже мобильный вариант — специальный автомобиль для оказания помощи жертвам преступлений). Также национальное правительство Японии осуществляет выплаты пособий пострадавшим и их семьям.

Начиная с 1954 года основной акцент в деятельности полиции делается на профилактику и предотвращение преступлений и правонарушений. При каждом отделении полиции действует «Совет связи с населением», который принимает активное участие в различных акциях по поддержанию порядка и профилактике правонарушений (например, традиционная «июльская компания», проводимая под эгидой Минюста). Особое внимание уделяется предупреждению преступности в молодежной среде, особенно среди несовершеннолетних.

Полиция Японии считается одной из достаточно эффективных в мире. Это достигается численностью полиции, непосредственно обеспечивающей поддержание общественной безопасности (в патрулях, полицейских «будках» и пунктах задействовано до 60% численности сотрудников), уровнем технической оснащенности полицейских, общественной ориентированностью, активным взаимодействием с населением на местах [4, с. 11].

Тем не менее, в 2002 году в Японии впервые был поставлен антирекорд по количеству преступлений и правонарушений за послевоенный период. Поэтому перед обществом и полицией была поставлена задача создания

«общества, в котором преступления почти не происходят». В период 2000–2002 гг. с целью восстановления доверия граждан к полиции была подготовлена и проведена полицейская реформа: разработаны «Стандарт публикации инструкций и уведомлений НПА», «Руководство по объявлению дисциплинарных взысканий», внесены изменения в Закон «О полиции» о подаче и рассмотрении жалоб на сотрудников полиции и создании «Совета полицейского участка» для отражения общественного мнения о деятельности полиции и т. д. [5]. Все это позволило значительно повысить качество исполнения обязанностей сотрудниками полиции. Положительные результаты реформы очевидны: в период с 2002 по 2019 год количество зарегистрированных преступлений в Японии сократилось на 71%, выросла их раскрываемость [5]. Взаимодействие с гражданами важно в этом вопросе: полиция обращается к общественности за информацией и помощью через офлайн- и онлайн-публикации. В 2007 году введена специальная система денежного вознаграждения (система государственных вознаграждений), призванная стимулировать граждан предоставлять информацию для раскрытия тяжких преступлений. Также для предотвращения и раскрытия преступлений с 2018 года японская полиция использует новейшие технологии — систему искусственного интеллекта [4, с. 13].

Таким образом, процесс формирования и развития полицейских органов Японии условно можно разделить на три этапа:

а) I этап (с V–VII вв. по 1868 г.) — становление органов охраны правопорядка в средневековой Японии;

б) II этап (1868–1945 г.) — создание системы правоохранительных органов по европейскому образцу в период реформ Мейдзи, подчинение правоохранительных органов задачам милитаристской Японии с усилением карательной функции;

в) III этап (1945 г. — настоящее время) — оформление современной модели правоохранительной системы Японии, демократизация, модернизация и социальная ориентация правоохранительных органов.

Полиция современной Японии является одной из самых эффективных в мире. Эффектив-

ность полицейской системы Японии объясняется прежде всего значительным количеством рядовых сотрудников, действующих непосредственно на местах, активным взаимодействием

с местным населением с целью профилактики и предотвращения преступлений, высокой технической оснащенностью служителей правопорядка.

Список источников

1. Жуков А. Е. История Японии : учебное пособие : в 2 т. Т. 1. С древнейших времен до 1868 г. Москва : Институт востоковедения РАН, 1998.
2. Прасол А. Ф. От Эдо до Токио и обратно: культура, быт и нравы Японии эпохи Токугава. Москва : Астрель: CORPUS, 2012.
3. Кобец П. Н. Положительный опыт японской полиции в сфере охраны правопорядка и профилактики преступности // Юрист-Правовед. 2021. № 2 (97). С. 199–204.
4. Квашис В. Е. Полиция Японии: организация и эффективность // Общество и право. 2018. № 2 (64). С. 9–14.
5. Национальное полицейское агентство Японии : официальный сайт. URL: <https://www.npa.go.jp/index.html>

References

1. Zhukov A. E. History of Japan: a textbook: in 2 volumes. Vol. 1. From ancient times to 1868. Moscow: Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences; 1998. (In Russ.).
2. Prasol A. F. From Edo to Tokyo and back: culture, way of life and customs of Japan of the Tokugawa era. Moscow: Astrel: CORPUS; 2012. (In Russ.).
3. Kobets P. N. The positive experience of the Japanese police in the field of law enforcement and crime prevention. *Yurist-Pravoved = Jurist-Lawyer*. 2021;(2(97)):199–204. (In Russ.).
4. Kvashis V. E. Japanese Police: organization and efficiency. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*. 2018;(2(64)):9–14. (In Russ.).
4. National Police Agency of Japan: official site. (In Russ.). Available from: <https://www.npa.go.jp/index.html>. (In Jap.).

Информация об авторе

Ю. А. Кошкарова — кандидат культурологии, доцент кафедры теории и истории права и государства.

Information about the author

Yu. A. Koshkarova — Candidate of Sciences (Cultural), Assistant Professor of the Department of Theory and History of Law and State.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 10.09.2024; одобрена после рецензирования 19.09.2024; принята к публикации 23.09.2024.

The article was submitted 10.09.2024; approved after reviewing 19.09.2024; accepted for publication 23.09.2024.