

УДК 342

Артур Харитонов,

студент

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ЯПОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню становлення й розвитку процесу децентралізації в Японії як прикладу для завершення реформи з децентралізації в Україні, висвітленню його загальної характеристики та особливостей. Особливу увагу присвячується повноваженням місцевих органів публічної влади в Японії в контексті розгалуженої системи японського адміністративно-територіального поділу.

Ключові слова: «абеноміка», реформа, децентралізація, місцеві органи публічної влади, деволуція, децентралізація в Японії.

Постановка проблеми. Сучасний етап реформи з децентралізації в Україні, який розпочався у 2014 році, ускладнився відсутністю чітко визначеної стратегії розподілу повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Для вирішення кризового становища, що склалося, необхідно проаналізувати та осмислити досвід прогресивних демократичних країн, які за формою державного устрою є так само унітарними, як Україна. Прикладом такої країни є Японія, що останніми роками виявила себе як економічний і політичний союзник України на шляху демократизації.

У контексті конституційної реформи й децентралізації в Україні неабиякого значення набуло питання аналізу досвіду зарубіжних країн із можливістю його застосування на теренах нашої держави. Ураховуючи актуалізацію діяльності Конституційної комісії, що має на меті вносити пропозиції щодо вдосконалення Конституції України, зокрема стосовно децентралізації, ми переконані, що висвітлення науково обґрунтованих аспектів іноземного досвіду передавання повноважень органів державної влади на рівень місцевого самоврядування стане не лише важливим кроком для розвитку конституційно-правової доктрини, а й матиме практичне значення для провадження реформи з децентралізації в Україні. На нашу думку, Японія має стати основним взірцем для України з питань децентралізації, адже обидві країни є великими унітарними державами, з багатомільйонним населенням, основну частину якого становлять представники одного етносу. Японія раніше за Україну реформувала законодавство з інкорпорацією найбільш ефективних інститутів як континентальної, так і англо-американської правових систем, що має викликати неабиякий інтерес під час поліпшення недосконалої національної правової системи. Не викликає сумнів і те, що японська модель побудови унітарної децентралізованої держави стала одним із факторів потужного економічного зростання Японії.

Досвід реформ місцевого самоврядування й децентралізації в Японії з можливостями застосування цього досвіду в Україні висвітлено в роботах українських учених: М. Баймура-

тової, О. Батанова, Ю. Біленка, В. Борденюка, І. Бутка, П. Ворони, Л. Герасіної, В. Гробої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, А. Крусяна, П. Любченка, Н. Мішиної, В. Погорілка, О. Прієшкіної, М. Пухтинського та інших.

Метою статті є аналіз становлення й розвитку процесу децентралізації в Японії як прикладу для завершення реформи з децентралізації в Україні, висвітлення його загальної характеристики та особливостей.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап децентралізації в Японії розпочався з прийняттям Конституції 1946 року, що мала на меті замінити принципи мілітаристської централізованої Японської імперії на засади місцевої автономії. Визначальним під час розгляду цього питання є розділ VIII Конституції Японії [4] (далі – КЯ), що має назву «Місцеве самоврядування», з наявністю лише чотирьох статей, які, попри невелику кількість, отримали надважливе регуляторне значення. Проаналізуємо їх більш детально:

1. Стаття 92 КЯ визначає, що організація та робота органів місцевої публічної влади (саме так у японському законодавстві називаються органи місцевого самоврядування) визначається окремими законами відповідно до принципу місцевої автономії.

2. Стаття 93 КЯ передбачає, по-перше, наявність роботи зборів як основного органу місцевої публічної влади, по-друге, процедуру обрання головних посадових та інших посадових осіб органів місцевої публічної влади, які обираються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці шляхом прямих виборів.

3. Стаття 94 КЯ проголошує повноваження органів місцевої публічної влади, що передбачають право управління власними коштами й майном, самостійного ведення справ на місцях і адміністративного управління, видання власних постанов відповідно до норм японського законодавства.

4. Стаття 95 КЯ, що вирізняється демократичним характером, зобов'язує Парламент схвалювати проекти законів щодо регулювання питань місцевого самоврядування з населенням адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, вже з аналізу конституційно-правових норм можна визначити, що батьки-засновники японської демократії наділили органи місцевого самоврядування широкими повноваженнями й гарантіями незалежності від волі органів державної влади, а це стало запорукою ефективного і сталого розвитку кожної з адміністративно-територіальних одиниць держави (про раціональність таких положень чомусь не подумали творці української Конституції).

Проте, безумовно, на виконання цих декларативних конституційних провізій було розроблено низку адміністративно-правових актів, що розкривають наведені вище засади організації та роботи місцевих органів публічної влади. До них можна зарахувати акт «Про місцеву автономію», що посідає центральне місце в питанні японської децентралізації. Зокрема, цим актом створюється дворівнева система місцевого самоврядування в Японії: рівень префектур (*то-до-фу-кен*) і муніципалітетів (*ші-чо-сон*). На рівні префектур діють то або метрополії (інший підхід – столична префектура); до або край (інший підхід – губернаторство; наразі краєм визначають лише адміністративно-територіальну форму острова Хоккайдо, що зумовлено історично); *фу* або командирство (інший підхід – міські префектури; історична назва префектур, до якої японське законодавство зараховує міста Кіото й Осака); поняттям «*кен*» визначають усі інші 43 префектури Японії, тобто вони є загальними. На рівні муніципалітетів функціонують *ші* або міста; *чо* або селища; *сон* або села. Необхідно відрізнити від адміністративно-територіальних одиниць історичні регіони, які часто використовуються публіцистами, з об'єднанням декількох префектур і муніципалітетів (наприклад, регіони Канто, Кансай, Тохоку тощо).

Деякі муніципалітети, окрім цього, отримують спеціальний статус за рішеннями Кабінету Японії відповідно до статті 252 акта «Про місцеву автономію»: для цього місту необхідно мати населення понад 500 тисяч, особове економічне та політичне значення. Станом на 2017 рік такий статус мають 20 міст (Чіба, Фукуока, Сайтама, Шізуока, Йокогама, Кобе, Нагоя, Хірошіма, Кавасакі, Осака, Кіото тощо), які отримують право поділу на райони в містах із особливими правами. Проте ці райони в містах не можна ототожнювати зі Спеціальними районами Токіо, яких усього 23: вони мають інші повноваження й передбачені окремою нормою акта «Про місцеву автономію». Також у Японії продовжують існувати так звані «супрефектури», що вирізняються специфікою управління у важкодоступних місцях (горах, островах), а також у місцях, що отримали цей статус історично.

Губернатори, мери й депутати однапалатних законодавчих зборів, як зазначалося раніше, обираються населенням у ході прямих виборів один раз на чотири роки з необмеженим правом переобрання на новий строк. Кількість депутатів залежить від розміру населеного пункту: до 22 депутатів – для міст із населенням від 10 до 20 тисяч; до 56 депутатів – із населенням від 500 до 900 тисяч [5, с. 207]. Особливою ознакою японського місцевого самоврядування є те,

що депутати не обмежені принципом несумісництва, тобто вони поєднують роботу в місцевих органах публічної влади з основною зайнятістю в іншій сфері, а також не мають імунітету [1].

Повноваження органів місцевого самоврядування в Японії необхідно розглядати також у сукупності з положеннями акта «Про децентралізацію» 2000 року, що значно розширив права цих органів і відмежував їх від центральної влади.

У ході децентралізаційної реформи органи місцевої публічної влади здобули набули повноваження:

I. До компетенції префектур японське законодавство зараховує масштабні інфраструктурні проекти (будівництво та утримання транспортних зв'язків, портів, аеропортів); функціонування середніх шкіл, питання зайнятості педагогів і розробки навчальних програм з урахуванням державних рекомендацій; будівництво й забезпечення функціонування лікарень; охорону громадського порядку та утримання поліції [5, с. 212].

II. До компетенції муніципалітетів належать питання ведення реєстрів актів цивільного стану й інших реєстрів цивільного призначення; функціонування початкових навчальних закладів; організації водопостачання; утримання доріг місцевого призначення; утилізації побутових відходів і функціонування каналізації; пожежної безпеки; соціальної допомоги населенню, організації дошкільних закладів і дитячих садків, догляду за літніми людьми [5, с. 212].

Законодавство Японії передбачає чітке розмежування повноважень місцевих органів публічної влади, префектури й муніципалітети не є пов'язаними між собою відносинами підпорядкування, а тому виступають як незалежні суб'єкти. Проте необхідно відзначити розмитість положень щодо повноважень префектур і муніципалітетів, які часто дублюють один одного.

В. Грובה пропонує розглядати повноваження місцевих органів публічної влади за такими напрямками: 1) повноваження у сфері прийняття нормативно-правових актів місцевого значення; 2) повноваження під час прийняття й затвердження місцевих бюджетів; 3) повноваження у сфері місцевих податків і штрафів; 4) ведення справ і здійснення адміністративного керування; 5) управління своїм майном; 6) здійснення делегованих центральними відомствами функцій; 7) створення та підтримка необхідної для життєдіяльності інфраструктури окремої адміністративно-територіальної одиниці тощо [3]. Наведена класифікація дещо розширює повноваження місцевих органів публічної влади, наведені в КЯ, з урахуванням норм акта «Про місцеву автономію».

Аналізуючи сутність японської децентралізації, ми можемо виокремити особливі ознаки функціонування інституту місцевого самоврядування в Японії:

1. **Бюджетний федералізм.** Місцеві органи влади отримали можливість довільно встановлювати місцеві податки [1]. Префектури мають право стягувати податки на тютюн, пальне, продаж авто й загальний податок із продажу, тоді як муніципалітети – податки з власності, нерухо-

мости, житла та планування міста [6]. Також на рівні префектур можуть корегуватися податкові ставки в межах, визначених на законодавчому рівні. При цьому широко застосовуються міжбюджетні трансферти, часто кошти державного бюджету допомагають упоратися бюджетами місцевого рівня з передкризовими явищами.

2. **Деволуція.** Обрану Японією форму провадження децентралізації можна визначити як деволуцію, тобто передавання повноважень від центральної влади на місцевий рівень, у японській моделі – асиметричним шляхом (різна сукупність повноважень в адміністративно-територіальних одиницях).

3. **Японська пряма демократія.** Наявність специфічних форм прямої демократії для участі виборців у керуванні адміністративно-територіальними одиницями та захисту прав і свобод людини. Це стосується засобів громадського контролю за діяльністю голів адміністрацій (губернаторів, мерів) і членів місцевих органів управління, права виборців щодо їх відкликання; а також пропозицій стосовно розпуску окремих місцевих зборів (за зверненням 1/3 виборців) у разі несумлінного виконання їхніми членами належних обов'язків [2].

4. **«Абеноміка».** Політика, що провадиться вже декількома Кабінетами прем'єр-міністра від Ліберально-демократичної партії Японії Шіндзо Абе, має одним із напрямів посилену децентралізацію, що здійснюється відповідно до концепції «місцевого суверенітету». В Основних напрямках економічної та фінансової політики, прийнятих 14 червня 2013 р., підкреслюється, що «реформи державного й муніципального секторів є основою сильної економіки Японії і високої якості життя населення», тому кабінет Шіндзо Абе має намір сприяти продовженню адміністративної реформи й утіленню в життя політики децентралізації, а також «агресивно» просувати реформу державної та муніципальної служби [7, с. 48].

5. **Антагонізм державного й місцевого рівнів.** Префектури та муніципалітети виступають категорично проти будь-яких спроб уряду встановити представництво держави на місцях, окрім як у сфері функціонування об'єктів загальнодержавного значення (об'єкти, контроль над якими здійснюють Сили самооборони Японії тощо). Прикладом може постати таке міжпрефектурне утворення, як Федерація регіону Кансай, створена за ініціативою кількох губернаторів префектур історичного регіону. Діяльність цієї Федерації спрямована на поступове звуження присутності Токіо в регіоні та передавання їй повноважень на здійснення функцій держави, першим виявом цих процесів є набуття повноважень у галузі регіональної промисловості [5, с. 221].

Незважаючи на безумовні позитивні наслідки японської децентралізації, наявність широких повноважень місцевих органів публічної влади може призвести й до контроверсійних наслідків. Зокрема, загальновідомим є конфлікт центральної японської влади з обраним у 2014 році губернатором префектури Окінава Такеші Онага, пов'язаний із перебуванням на терито-

рії островів Рюкю американських військових баз: ігноруючи офіційну позицію Токіо, Такеші Онага як вища посадова особа префектури неодноразово звертався до колишнього Президента США Барака Обами з вимогою перемістити бази з території префектури, а після обрання новим керманічем Сполучених Штатів Дональда Трампа зробив візит до Вашингтона для зустрічі в Білому домі, що ніяким чином не координувалася з національним Міністерством зарубіжних справ або прем'єр-міністром Японії. Проте конфлікт Такеші Онага з Кабінетом Шіндзо Абе свідчить про наявність практичної дії конституційного принципу місцевої автономії та концепції «місцевого суверенітету».

Завершуючи аналіз останніх тенденцій у процесі децентралізації в Японії, ми можемо ствердити, що японська реформа є все ще не завершеною. Відносно стабільна ситуація з кожним роком набуває динамічних ознак, що відтворюється передусім завдяки «абеноміці», яка має підґрунтям конституційні положення розділу VIII Основного Закону Японії.

Висновки

Ми можемо ствердити наявність позитивних тенденцій у процесі японської децентралізації, що здійснюється згідно з концепцією «місцевого суверенітету». Розуміючи всю складність політико-правової обстановки, що склалася в Україні з 2013 року, ми рекомендуємо українському Уряду взяти за основу японську ліберальну модель проведення децентралізації, яка вже виявила себе як одна з найбільш прогресивних та ефективних у світі.

Список використаних джерел:

1. Ворона П.В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації місцевої влади / П.В. Ворона // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 2 (36). – 440 с.
2. Герасіна Л.М. Конституційно-політичний процес в Японії: історичні віхи та узгодження політико-правових засад системи влади / Л.М. Герасіна, М.Г. Окладна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 15. – Х. : Право, 2008. – С. 46–57.
3. Грובה В.П. Особливості органів місцевого самоврядування в Японії / В.П. Грובה // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – Вип. 13 (1). – С. 33–35. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13\(1\)_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13(1)_9).
4. Конституции зарубежных государств : [учебное пособие]. – 2-е изд., исправ. и доп. – М. : БЕК, 2002. – 568 с.
5. Политическая система современной Японии : [учебное пособие для студентов вузов] / под ред. Д.В. Стрельцова. – М. : Аспект Пресс, 2013. – 384 с.
6. Стівенс Енрю. Місцеве самоврядування у Японії: різноманітність податків фінансує японські префектури та муніципалітети / Енрю Стівенс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.citymayors.com.
7. Saprykin D.A. (2013) "Decentralization – an integral part "Abenomics", Japonija 2013, Ezhegodnik, pp. 44–60.

Статья посвящена исследованию становления и развития процесса децентрализации в Японии как примера для завершения реформы по децентрализации в Украине, освещены его общие характеристики и особенности. Отдельное внимание посвящается полномочиям местных органов публичной власти в Японии в контексте разветвлённой системы японского административно-территориального деления.

Ключевые слова: «абэномика», реформа, децентрализация, местные органы публичной власти, деволюция, децентрализация в Японии.

The article is devoted to the research of incipience and development of decentralization process in Japan as an example for decentralization reform ending in Ukraine, showing it's general characteristics and features. Special attention is given to local government powers in Japan in context of ramified system of Japanese administrative divisions.

Key words: “abonomics”, reform, decentralization, local governments, devolution, decentralization in Japan.

