
Ю. О. Шпак, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Організація місцевого самоврядування в Японії

Розглянуті основні проблеми модернізації місцевого самоврядування в Японії. Аналізуються адміністративний поділ у країні, компетенція місцевих рад, стан реформування місцевих органів самоврядування.

Ключові слова: Японія, парламентарна монархія, місцеве самоврядування, адміністративний поділ, модернізація.

Японія нині належить до парламентарних монархій, однієї з найбільш поширених монархічних форм правління. Ця форма правління зберігається в багатьох країнах, що свідчить про її актуальність та важливість на сьогоднішній день. Крім того, така форма правління надзвичайно гнучка до політичних та соціальних реалій сьогодення. На нашу думку, найбільш ґрунтовне її визначення дав К. В. Арановський, за яким парламентарська монархія являє собою юридичну форму, що забезпечує правління двох суверенів — народу і монарха, закріплює основні політичні повноваження за народно-представницьким органом (парламентом), а формально — юридичні — за монархом [1]. Крім Японії до цієї форми правління належать Великобританія, Швеція, Канада, Австралія та інші розвинені держави.

Питання організації місцевого самоврядування в Японії, яка є однією з найбільш яскравих прикладів парламентарної монар-

хії, розглядалося у працях В. Є. Чиркіна, С. Г. Сєрьогіної, М. В. Баглая, В. В. Батуренко, В. П. Захарова, А. І. Сенаторова та інших вітчизняних науковців, однак фундаментальних досліджень із цієї теми не провадилось. Метою статті є розгляд історичних, політичних та соціальних умов становлення нинішньої організації державного управління та місцевого самоврядування в країні, стану та тенденцій розвитку місцевого рівня територіальної організації влади в Японії.

Японія в наш час є однією з найбільш розвинених країн світу, навіть після окупації та значних конституційних змін, викликаних поразкою в Другій світовій війні, вражає ступінь технологічного та економічного прогресу в країні. Саме в післявоєнний період держава зазнала докорінного зламу віджилих політичних інститутів, які стосувались і реформування місцевого самоврядування. США відігравали одну з основних ролей у демократизації державного ладу Японії. Представники Америки в часи окупації розпочали перебудову економічних та державних інституцій, що зрештою привело до значного зростання економічного потенціалу. Реформи стосувались і конституційних норм. Так, за результатами декларації, підписаної в Потсдамі в 1945 р. державами-переможницями, прем'єр-міністр Японії створив комісію для створення нової демократичної Конституції, однак підготовлений проект Основного Закону був відхилений через те, що запропоновані зміни були незначними. У той же час у штабі військ окупації американські юристи розробили проект, який був прийнятий 1946 р. та діє і понині. Отже, не можна заперечувати, що США значною мірою вплинули на нинішній стан як безпосередньо законодавства в країні, так і становлення Японії як демократичної, сучасної країни, а також місцевого самоврядування, як наслідок таких державних змін.

Конституція Японії складається з 11 глав (103 статті), які послідовно регулюють: статус імператора, відмову від війни, права і обов'язки народу, діяльність парламенту, Кабінету міністрів, судів, державні фінанси, місцеве самоврядування, процедуру змін у Конституції [5, с. 686]. Цікаво, що й досі в Конституцію не вносилося змін, хоча це неодноразово обговорювалось спе-

ціалістами. Найбільше незадоволення викликає походження Основного Закону, його розробка зарубіжними експертами. Що стосується статусу імператора, то згідно з новою Конституцією він вже не є священною особою, як це зазначалось у Конституції Мейдзі, а є символом держави та єдності народу. Його статус визначається волею народу, якому належить суверенна влада. Крім цього імператор виконує лише такі дії, які належать до справ держави, що передбачені Конституцією, та не наділений повноваженнями, пов'язаними зі здійсненням державної влади [6]. Звичайно, нова Конституція значно обмежила права імператора, наділяючи його лише номінальними функціями. Як слушно зазначає В. П. Захаров, якщо раніше правлячі класи Японії підтримували міф про божественне походження імператора, то після розгрому країни виникає міф про «демократичність» та «доброту» «імператора-людини». Японський імператор Хірохіто в новорічному посланні 1946 р. сам відмовився від своєї «божественності» в інтересах збереження за собою та своєю династією престолу, заявивши, що вчення про його божественне походження є міфом [3, с. 30].

Законодавчу владу в країні представляє парламент, який, у свою чергу, поділяється на дві палати – верхню (Палата радників) та нижню (Палата представників). Конституція визначає строк повноважень кожної з палат. Так, Палата радників функціонує 6 років, до того ж половина її складу має бути переобрана через 3 роки, а Палата представників – 4 роки; обидві палати обираються в повному складі народом. У палатах діють комітети з різних галузей політичної діяльності, кожний член палат має бути членом хоча б одного комітету. Виконавча влада представлена Кабінетом міністрів, до складу якого можуть входити прем'єр-міністр та не менше як 14 міністрів, однак їх кількість може бути збільшена до 17 міністрів. Згідно з Конституцією Кабінет виконує, поряд з іншими функціями управління, такі обов'язки, як сумлінне проведення в життя законів, ведення державних справ, керівництво зовнішньою політикою, укладання договорів, організація і керівництво цивільною службою, складання бюджету та винесення його на розгляд парламенту, видання урядових указів з метою проведен-

ня в життя положень Конституції і законів, прийняття рішень про загальні і приватні амністії, пом'якшення та відстрочення покарань та відновлення в правах [6]. Міністрів призначає прем'єр-міністр, до того ж більшість міністрів обираються зі складу членів парламенту. Цікавим є те, що міністри не є спеціалістами в даній сфері діяльності, справжнє управління виконують адміністративні заступники міністра, які мають спеціальну освіту та володіють достатніми знаннями.

Згідно з Конституцією положення щодо організації та роботи місцевих органів публічної влади встановлюються законом відповідно до принципу місцевої автономії [6]. М. В. Баглай слушно зауважує, що японське правознавство розрізняє принцип місцевої автономії, автономію місцевої спільноти та автономію мешканців. Принцип місцевої автономії відмежовує автономію адміністративно-територіальної одиниці від держави, автономія місцевої спільноти пов'язана з внутрішньою організацією та формами діяльності адміністративно-територіальних одиниць та передбачає управління громадою, мешканцями на її території, автономія мешканців визначається процедурою проведення місцевого референдуму [5, с. 709–710]. Закон про місцеву автономію був затверджений 17 квітня 1947 р. Японія поділена на 47 адміністративних префектур, серед яких одна столична префектура (Токіо), дві міські префектури (Осака, Кіото), районні префектури та одна префектура на о. Хоккайдо [7, с. 317]. Низову ланку адміністративно-територіального поділу утворюють міста («си»), селища («мати») і сільські громади («мура»). Столиця країни місто Токіо в адміністративному відношенні являє собою двадцять три спеціальних райони, які у правовому відношенні прирівняні до статусу міст [4, с. 359].

У кожній префектурі обирається губернатор на 4 роки шляхом прямих виборів. До складу префектурних зборів також входять депутати, які необов'язково мають бути професіоналами, а можуть сумішати цю діяльність з іншою. У виборах місцевих органів влади мають право брати участь особи, які досягли 20 років і проживають у даній місцевості не менше трьох місяців. Кандидатами в члени місцевих зборів можуть висуватися особи, які досягли 25 років, у губернатори, мери

і старости – 35 років [2]. Губернатор має значний обсяг повноважень, наприклад він може звільнити мерів або накладати на них дисциплінарне стягнення, призупиняти реалізацію актів центральних органів управління в межах довіреної йому префектури, може накласти вето на рішення зібрання, призначає деяких посадових осіб та виконує інші важливі функції. Підсумовуючи обсяг повноважень глав адміністрацій, можна зазначити, що вони мають значні повноваження та користуються широким колом прав. До діяльності префектурного зібрання також належать такі важливі питання, як місцевий бюджет, податки, освіта та ін.

У містах діють муніципалітети, які очолюються мерами. До відання мерів входить широке коло питань, що стосуються адміністративної території. Крім того, існує посада старости в селищах, які також обираються населенням на строк 4 роки. Функції муніципалітету пов'язані з вирішенням щоденних потреб місцевого населення, таких як надання населенню та установам комунальних послуг, забезпечення працевдатності установ сфери освіти і охорони здоров'я, контроль за санітарним станом відповідної території, забезпечення роботи соціальних служб, ремонт і технічне обслуговування будинків і споруд, забезпечення безперебійної роботи транспорту, підтримка суб'єктів самоорганізації населення, кадрове забезпечення місцевої муніципальної служби [7, с. 318–319]. При муніципалітеті, крім того, діють постійні комісії з питань, які мають місцеве значення.

Важливо зауважити, що у ст. 94 Конституції Японії закріплено, що органи місцевої влади мають право керувати своїм майном, вести справи і здійснювати адміністративне управління, крім цього, вони можуть видавати свої постанови в межах закону. Місцевим законодавчим органом у муніципалітетах є муніципальні збори, на чолі яких стоїть голова самоврядного колективу. Склад членів зборів залежить від кількості населення: найбільша кількість членів муніципальних зборів – сто двадцять чоловік [4, с. 362]. Безумовно, тільки у великих містах досягається така кількість членів, у селищах їх звичайна кількість сягає двадцяти осіб.

Трапляються випадки, коли для вирішення окремих справ необхідна участь суміжних муніципалітетів, розташованих у межах певної префектури. Така взаємодія можлива завдяки формуванню рад зв'язку місцевих адміністрацій, положення про які передбачено спеціальним законом 1965 р. Такі ради утворюються в складі префектур і деяких міст. Від 1969 р. застосовується також встановлений міністерством у справах самоврядування порядок об'єднання зусиль сусідніх муніципалітетів у вирішенні справ, які стосуються проблеми надання жителям якісних публічних послуг. У цих випадках застосовуються кооперативи або консультативні ради. Зараз майже 90% первинних органів місцевого самоврядування Японії беруть участь у такому співробітництві [4, с. 365].

Відносини місцевих і центральних органів мають досить напружений характер. Центральні відомства зацікавлені в тому, щоб максимально обмежити самостійну діяльність муніципалітетів. Найбільш показово це проявляється в тому, що в державний бюджет переходить 70% податків, тоді як у місцевий – лише 30%, крім того, деякі заклади (наприклад, лікарні, школи) контролюються не муніципалітетом, а центральними органами.

Друга хвиля реформування місцевого самоврядування в Японії розпочалася з кінця минулого століття та продовжується і понині. Загострення відносин між центром та муніципалітетами, вимоги багатьох політичних діячів щодо розширення повноважень місцевого самоврядування призвели до того, що уряд у 1994 р. засвідчив готовність до децентралізації.

У 1994 р. був сформований новий склад Комісії з вивчення системи місцевої влади (існує ще з 1951 р.), а також затверджений спеціальний відділ з децентралізації в новому Штабі адміністративної реформи. У жовтні 1994 р. Комісія з вивчення місцевої влади подала прем'єр-міністру свій висновок. Була запропонована конкретна схема процесу децентралізації:

- 1) уряд розробляє та затверджує основні напрями реформи;
- 2) уряд розробляє та передає на розгляд проект закону про децентралізацію;

3) з метою прискорення децентралізації, контролю за її реальним продовженням затверджується спеціальний орган – Комітет просування реформи децентралізації, який повинен пропонувати рекомендації з її змісту;

4) уряд складає деталізований план необхідних заходів з децентралізації, а Комітет просування реформи децентралізації вивчає стан реалізації цього плану, презентуючи свої міркування уряду [8, с. 58–59].

У 1994 р. був прийнятий документ «Основні напрями реформи місцевого самоврядування», який відображав основні рекомендації Комісії, а вже в 1995 р. був прийнятий Закон про децентралізацію, згідно з яким права місцевих органів повинні бути розширені, однак у ньому не конкретизується, які саме. Зміни, які стосуються децентралізації влади, продовжувались. Був створений Комітет просування реформи децентралізації, який зробив значний внесок у розвиток місцевого самоврядування, він готував рекомендації, які знайшли своє відображення в багатьох законодавчих актах.

У 1999 р. парламент прийняв низку актів, які стосувались місцевого самоврядування:

1) уточнено розподіл компетенції між державою та органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають повноваження щодо самостійного та комплексного керівництва на своїй території, керуючись принципом поліпшення добробуту своїх жителів. Держава, у свою чергу, зосереджується на справах, які стосуються існування держави в міжнародному співтоваристві, справах, які стосуються єдності держави, а також на політиці та заходах, які необхідно здійснювати в національному масштабі та з національної позиції;

2) переглянуто принципи та види державного втручання в справи органів місцевого самоврядування. Визначено три принципи державного втручання: а) «принцип законності», за яким для втручання вимагається підстава у формі закону або урядового наказу; б) «принцип спільної законності», за яким спільні правила законності встановлені Законом про місцеве самоврядування; в) «принцип справедливості та відкритості», для якого встановлюються процедурні норми, що стосуються

передачі документів, строків їх розгляду та врегулювання виниклих проблем;

3) прийнято рішення про заснування Комітету регулювання спорів у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням;

4) у закони внесено численні зміни, спрямовані на передачу прав від держав до префектур [8, с. 60–64].

Звичайно, ці зміни свідчать про значний прогрес у справі децентралізації в державі, однак реформування на даному етапі відбувається здебільшого на папері, ніж реалізовується в життя. Найбільш проблемним залишається питання фінансування, якого реформування нині майже не торкнулось. У муніципалітетах, як і раніше, обмежені власні прибутки, більшість доходів ідуть до центру, тому органи місцевого самоврядування перебувають у залежності від нього.

Підсумовуючи, можна зазначити, хвилі модернізації місцевого самоврядування в Японії є свідченням демократизації суспільства та держави. Японія йде шляхом децентралізації своїх державних інститутів. Проводяться заходи з обмеження втручання центральних органів у місцеві справи, чіткіше визначені функції та обов'язки місцевого самоврядування. Другий етап муніципальної реформи ще не закінчився, тому перспектива подальшої трансформації на місцевому рівні полягає в удосконаленні фінансування місцевих бюджетів, що є значним необхідним кроком реалізації заходів реформи.

Список використаних джерел

1. Арановский, К. В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран [Электронный ресурс] / К. В. Арановский. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1996. – Режим доступа: http://nashaucheba.ru/v30827/арановский_к.в._курс_лекций_по_государственному_праву_зарубежных_стран.
2. Чубинский, В. В. Государственное управление и государственная служба за рубежом [Электронный ресурс] : курс лекций / В. В. Чубинский. – СПб. : Образование-Культура : Изд-во СЗАГС, 1998. – Режим доступа: <http://szags.chat.ru/guigszr/index.htm>.
3. Захаров, В. П. Государственный строй Японии [Текст] : курс лекций / В. П. Захаров. – М., 1956. – 40 с.

4. Калашніков, В. М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : монографія / В. М. Калашніков. — Дніпропетровськ : Пороги, 2009. — 387 с.
5. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — 2-е изд., перераб. — М. : Норма, 2008. — 1056 с.
6. Конституція Японії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/tcoj/index.htm>.
7. Лісничий, В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / В. В. Лісничий. — 2-ге вид., випр. — К. : ВД «Професіонал», 2004. — 336 с.
8. Сенаторов, А. И. Очерки административной реформы в Японии [Текст] / А. И. Сенаторов. — М. : Ин-т Дал. Востока РАН, 2004. — 206 с.

Стаття надійшла 14 лютого 2014 р.

Ю. О. Шпак

Организация местного самоуправления в Японии

В статье рассмотрены основные проблемы модернизации местного самоуправления в Японии. Анализируются административное деление в стране, компетенция местных советов, состояние реформирования местных органов самоуправления на современном этапе.

***Ключевые слова:** Япония, парламентарная монархия, местное самоуправление, административное деление, модернизация.*

Ju. O. Shpak

Organization of local self-government in Japan

The major problems of modernization of local self-government in Japan are considered in the article. The administrative division in the country, competence of local councils and state of reformation of local self-government authorities are analyzed here.

Japan now is regarded as a parliamentary monarchy, one of the most widespread monarchical forms of government. This form of government remains in a great number of countries, which is an evidence of its relevance and importance as of today. Besides, this form of government is extremely flexible in relation to political and social realities of nowadays. There is a list of authors, in whose works the issue of local self-government in Japan was opened, including such scientists

as V. Ye. Chyrkin, S. G. Seriogina, M. V. Baglai, V. V. Baturenko, V. P. Zakharov, A. I. Senatorov, but it is stated that fundamental works were not conducted as regards this issue. Japan is nowadays one of the most developed countries, even after occupation and considerable constitutional changes due to the defeat in the World War II, the level of technological and economic progress in the country impresses. The country experienced a radical turn of obsolete political institutions concerning also reformation of local self-government exactly in the post-war period.

All stages of establishment of that organization of local self-government that exists now are disclosed and historical, political, social grounds of reformation of the local self-government in Japan are characterized in the article. The process of adoption of the Constitution and other laws is described. The organs are listed that represent legislative, executive power in the country. Besides, the article discloses the rights, obligations, powers and freedoms of the Emperor, prime minister, ministers and other authorized persons. The administrative division of the country, powers of governors, mayors working at administrative units are characterized. The relations of local and central organs are disclosed, which are quite strained, because the central authorities are interested to limit the independent activity of municipalities to the maximum extent. The country experienced two waves of reformation of the local self-government, which is shown in the article. The last wave of reformation is still not completed, and the country modernizes its local authorities considerably. Of course, these changes evidence of considerable progress in case of decentralization in the country, but at this stage the reformation occurs rather on paper than is implemented in life. The issue of financing and harmonization of relations between the center and the representatives on places remains one of the most topical issues.

The article states that the modernizations of the local self-government in Japan is an evidence of democratization of the society and the state. Japan follows the way of decentralization of its state institutions. It is stated that considerable actions are completed for limitation of interference of the central authorities in the local affairs, the functions and obligations of local self-government are determined more clearly.

Keywords: Japan, parliamentary monarchy, local self-government, administrative division, modernization.