УДК 35:3.071.(520)

Юрій КУРІЛОВ
Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В ЯПОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Висвітлюються базові засади децентралізації, адміністративного поділу та принципу автономії територій в Японії. Також актуальним щодо цього питання є спосіб обрання місцевої влади та її завдання. Вагомим аспектом у визначенні рівня децентралізованості влади є податки. В Японії податки поділяються на центральні, префектуральні та муніципальні, останні два види визначені як місцеві. Аналізуються проблеми адміністративних устроїв та ідентичність принципу їх побудови в розвинутих країнах, де адміністративний регіон зазвичай позначає історичний регіон з точки зору території та місцевого етносу. Виділяються потенційні перспективи, а також приділяється увага історичному підґрунтю потенційної адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративний устрій, децентралізація, історичний регіон, місцеві податки, префектури, принцип автономії.

Yurii Kurilov. **Decentralization of powers in Japan: experience for Ukraine**

The basic principles of decentralization, administrative organization and autonomy of territories in Japan are described. The urgent issue of this investigation is the way of electing for local authorities and their issues. As an important aspect of determination the degree of decentralization are taxes. In Japan taxes are divided into central, prefectural and municipal, the last two kinds are defined as the local taxes. The problematic areas of administrative organization of territories and an identical principle of their construction in developed countries, where the administrative division usually is or is a part of the historical borders of regions from the point of territory and local ethnicity are analyzed. The potential perspectives as well as the historical background and potential of the administrative reform in Ukraine are emphasized.

Key words: administrative system, decentralization, historical region, local taxes, prefecture, principle of local autonomy.

На сьогодні децентралізація влади є однією з найуспішніших реформ в Україні, що передбачає передачу значної кількості автономії, завдань та коштів у вигляді податків та субвенцій задля самоуправління громадам. Як відомо, громади є первинною ланкою адміністративно-територіального устрою. На сьогодні внаслідок процесу об'єднання територіальних громад кількість новостворених об'єднаних територіальних громад досі не покриває усієї території України. Можна зазначити, що процес децентралізації в Україні, окрім самого процесу передачі повноважень та коштів на місця, певною мірою передбачає процес адміністративної реформи, якою в більшості випадків із другої половини першого десятиліття XXI ст. так чи інакше прийнято називати спроби реорганізації районів в областях [1]. На місцевому рівні до цього процесу також додаються тенденції щодо ліквідації районних рад у містах, створення центрів надання адміністративних послуг та органів самоорганізації населення за принципом районування житлових масивів – концентрації проживання містян. В аналітичній літературі процес адміністративної реформи в Україні на сьогодні розуміють як об'єднання громад із виокремленням їх кордонів, а також кінцевий результат об'єднання громад – укрупнення та зміна меж районів областей. Актуальним постає питання іноземного досвіду щодо поширення децентралізації та її подальшого поглиблення в управлінні з питань передачі громадам більшої компетенції та фінансових джерел, принципів формування кордонів суб'єктів адміністративно-територіального устрою в іноземних державах, прикладом яких є префектури Японії.

© Курілов Ю. Ю., 2018

Актуальність дослідження японської децентралізації зумовлена тим, що Японія, як і Україна, є унітарною державою з багатомільйонним населенням. Досвід японської децентралізації – політичний та історичний процеси передачі автономії та повноважень муніципалітетам – первинній ланці адміністративно-територіального устрою Японії, процеси раціоналізації повноважень префектур, розподіл податків на муніципальні, префектуральні та центральні, включно із процесом передачі окремих податків та частки в податках на місця, – є показовим та таким, що може бути застосованим як рекомендаційний путівник для вітчизняної децентралізації.

Предметом дослідження є відносини між центральним та регіональними урядами Японії, засади принципу місцевої автономії, процес формування муніципалітетів, повноважень та ролі їх органів, виокремлення муніципальних та префектуральних податків, процес передачі податків на місця і, як наслідок, зменшення ролі центрального бюджету у фінансуванні видатків муніципалітетів та префектур.

Об'єктом дослідження є порівняльні особливості формування кордонів адміністративно-територіального поділу Японії, які, перш за все, базуються на історико-етнографічних засадах, а саме принципі розрізнення окремих історичних територій (земель), у межах кордонів яких надалі формувалися кордони адміністративно-територіальних утворень верхнього рівня – префектур Японії. Питання доцільності децентралізації та її вплив на життя громад вивчали як у самій Японії (Х. Ікава, В. Кітамура, Т. Ніікава, А. Сасакі), так і за її межами (П. В. Ворона, В. П. Гробова, А. В. Кожина).

Метою статті є висвітлення генераційних базових засад для функціонування об'єднаних територіальних громад на основі японського досвіду, правових принципів, закладених у процес життєдіяльності громад, принципів наділення коштами суб'єктів самоорганізації та іноземних (загальносвітових) принципів та традицій координування верхньої ланки адміністративних устроїв.

Підвалини процесу децентралізації були закладені в період післявоєнної відбудови Японії. Децентралізація в Японії тривала 15 років та проводилась у два етапи: перший – з початку 1990-х рр. на основі рішення про заохочення децентралізації, другий – з 2000 р. на основі акта про децентралізацію. За період самої реформи змінилося три уряди [8, с. 11].

Показником децентралізованості відносин між центральним урядом та органами місцевого самоврядування є кількість завдань та функцій, що виконують органи місцевого самоврядування. Можна сказати, що чим більше завдань виконують органи місцевого самоврядування, тим децентралізованішими є їх стосунки з урядом. На думку Х. Ікави, місцеві органи влади в Японії виконують надзвичайно велику кількість завдань та адміністративних обов'язків, що вказує на децентралізований тип системи місцевого самоврядування в країні [8, с. 4]. В управлінні важливу роль у визначенні міри децентралізованості системи керування країною відіграє суб'єктно-кількісний склад регіонів та їх адміністрацій, а також обсяг ввірених їм завдань.

Починаючи від 1990 р. децентралізація в Японії розглядалась як головне політичне завдання. З гаслами: «Від уряду до приватного сектору» та «Від центрального уряду до органів місцевого самоврядування» суспільство досягло консенсусу щодо необхідності децентралізації, політичної та адміністративної реформи. Децентралізацію підтримали не лише ті, хто безпосередньо пов'язані з місцевою автономією, але й широкий загал – політики, бізнесмени, тобто суспільство стало на бік масштабної реформи децентралізації [8, с. 10].

Сьогодні структура місцевої автономії та зв'язок між центральною владою і органами місцевого самоврядування визначаються законом про місцеву автономію на основі японської конституції (табл. 1) [11, с.1].

Таблиця 1

Конституційні основи функціонування місцевої влади

Стаття конституції	Зміст статті	Призначення статті
Стаття 92	Положення щодо організації та функціонування органів місцевої публічної влади визначаються законами відповідно до принципу місцевої автономії	Висвітлює основний «принцип місцевої автономії», включаючи як автономію резидентів, так і юридичних осіб
Стаття 93	Органи місцевого самоврядування утворюють свої збори як дорадчі органи, відповідно до закону. Виконавчі посадові особи всіх місцевих державних установ, члени їх асамблеї та інші місцеві посадові особи, які можуть бути визначені законом, повинні бути обраними безпосереднім голосуванням всенародних громад	Для забезпечення автономії мешканців передбачає створення законодавчих асамблей, а також прямі громадські вибори місцевої законодавчої влади та керівників агентств
Стаття 94	Місцеві державні органи мають право керувати своїм майном, справами та адміністрацією, а також приймати власні норми в межах закону	Для забезпечення автономії суб'єктів місцевої влади надає адміністративну владу місцевим органам влади, а також право автономної законодавчої влади в межах закону
Стаття 95	Спеціальний закон, отриманий відповідно до законодавства, що застосовується тільки до однієї місцевої державної установи, не може бути прийнятий з'їздом без згоди більшості виборців відповідної місцевої державної установи	Зобов'язує парламент схвалювати проекти законів щодо регулювання питань місцевого самоврядування з населенням адміністративно-територіальних одиниць. Є положенням, яке вимагає референдуму для набуття чинності спеціальних законів, що застосовуються до певного місцевого уряду

Система самоуправління в Японії складається з двох рівнів – префектур, кількість яких становить 47 (43 префектури «кен» (префектури загального статусу), префектура Токіо «то» (метрополія, столична префектура), провінція Хоккайдо «до» (край, губернаторство) та префектур міст Осака та Кіото «фу» (командирство)) та муніципалітетів у кількості 1 719 (на 1 квітня 2013 р.) або 1 777 (на 1 квітня 2009 р.). На рівні муніципалітетів систему самоуправління утворили 789 міст «ши» (з яких 18 міст мають статус призначених урядом «designated cities» (сейрейшитей тоши), такі міста повинні були мати від 500 тис. до 1 млн населення, вони мають повноваження, подібні до префектур у таких галузях, як соціальне забезпечення, медицина, міське планування, управління національними дорогами та освіта. Крім того, ці міста внутрішньо розділені на адміністративні округи) [13, с. 7 – 8]; 41 місто як центральні міста, обласні центри «core cities» (чукаку ши) (такі міста

повинні налічувати від 300 тис. до 500 тис. населення, площа місцевості становить не менше ніж 100 км^2; 41 спеціально призначене місто «special cities» (токурei ши) із населенням щонайменше 200 тис. людей та інші міста із населенням 30 тис. та міською інфраструктурою [10, с. 7]; 746 містечок «чьо» та 184 села «сон». Переважно містечка та села позначали географічну зону й не мали адміністративних функцій [11, с. 7].

Токіо відіграє одночасно роль префектури та міста. Систему самоуправління в Токіо утворюють 23 спеціальні місцевості (райони) «special wards» (токубетсуку), які мають повноваження нарівні із містами «ши» [3, с. 39 – 41]. Водночас існує така класифікація місцевих органів влади: звичайне місцеве самоврядування (префектури та муніципалітети) та спеціальне місцеве самоуправління (спеціальні округи в Токіо, корпорації місцевого розвитку, приватні округи, муніципальний кооператив та ін.) [11, с. 6].

Слід додати, що функції адміністрацій префектур включають у себе організацію поліцейських дивізій, нагляд за середніми школами та університетами, лікарнями, дорогами, нагляд за водними шляхами та регіональне міське планування, утримання національних автошляхів. Тобто до їх обов'язків входять завдання, делеговані їм національним урядом.

Історично система префектур була введена у 1871 р. урядом Мейджи, відмінивши систему «хан». З початком реформи нараховувалося понад 300 префектур, утворених із попередньої системи земель «хан». У другій половині 1871 р. кількість префектур скорочено до 72, в 1888 р. їх кількість зменшили до 47. З історичної ретроспективи зазначимо, що адміністративна реформа в Японії – це довготривалий процес, у ході якого напрацьовано кінцевий суб'єктний склад адміністративного поділу. У 1947 р. закон про місцеву автономію наділив префектури більшою владою, виборними губернаторами та радами.

Регіони Японії не мали окремого політичного представництва, але об'єднали історично утворені території-регіони (рис. 1) [5, с. 2].

Як бачимо, префектури угруповуються у вісім регіонів. Офіційно ці регіони не наділені владою, у них немає надпрефектуральних органів, парламентів, урядів або посадових осіб, але практика упорядкування суб'єктів адміністративного поділу верхнього рівня, в японському випадку префектур, на основі історичних регіонів є традиційною та типовою для багатьох розвинених східних та західних демократій. Такий підхід формування кордонів адміністративного устрою притаманний як для Японії, так і для Іспанії, Італії, Франції та Німеччини.

Отже, префектури Японії асоціюються з їх історичними регіонами: Хоккайдо, Тохоку, Канто, Чубу, Кінкі, Чогоку, Шикоку та Куйшу. Таке впорядкування японського адміністративного поділу на префектури відображено в кодуванні Міжнародної організації щодо стандартизації (ISO) із номером ISO 3166-2:JP.

Губернатори, мери й депутати однопалатних законодавчих зборів, як зазначалося раніше, обираються населенням у ході прямих виборів один раз на чотири роки з необмеженим правом переобрання на новий термін. Як зазначено в законі про місцеву автономію, префектури очолюють губернатори (чіджи), тоді як міста, містечка та села очолюють голови або мери (чо). Кількість депутатів залежить від розміру населеного пункту: до 22 депутатів – для міст із населенням від 10 до 20 тис.; до 56 депутатів – із населенням від 500 до 900 тис.

Органами законодавчої влади місцевого самоуправління вважаються місцеві збори, які проводять чотири сесії на рік, також можуть мати місце спеціальні сесії. Кандидати на вибори в місцеві ради повинні досягти 25 років. Основними повноваженнями місцевої асамблеї є створення розпоряджень, внесення до них змін або їх скасування, затвердження бюджетів, надання дозволів на розрахунки, складання руху недовіри перед виконавчим керівником тощо. Характерною рисою є те, що велика кількість депутатів у місцевих асамблеях є незалежними, вільними від партійної дисципліни. Виконавчими органами місцевого самоуправління є

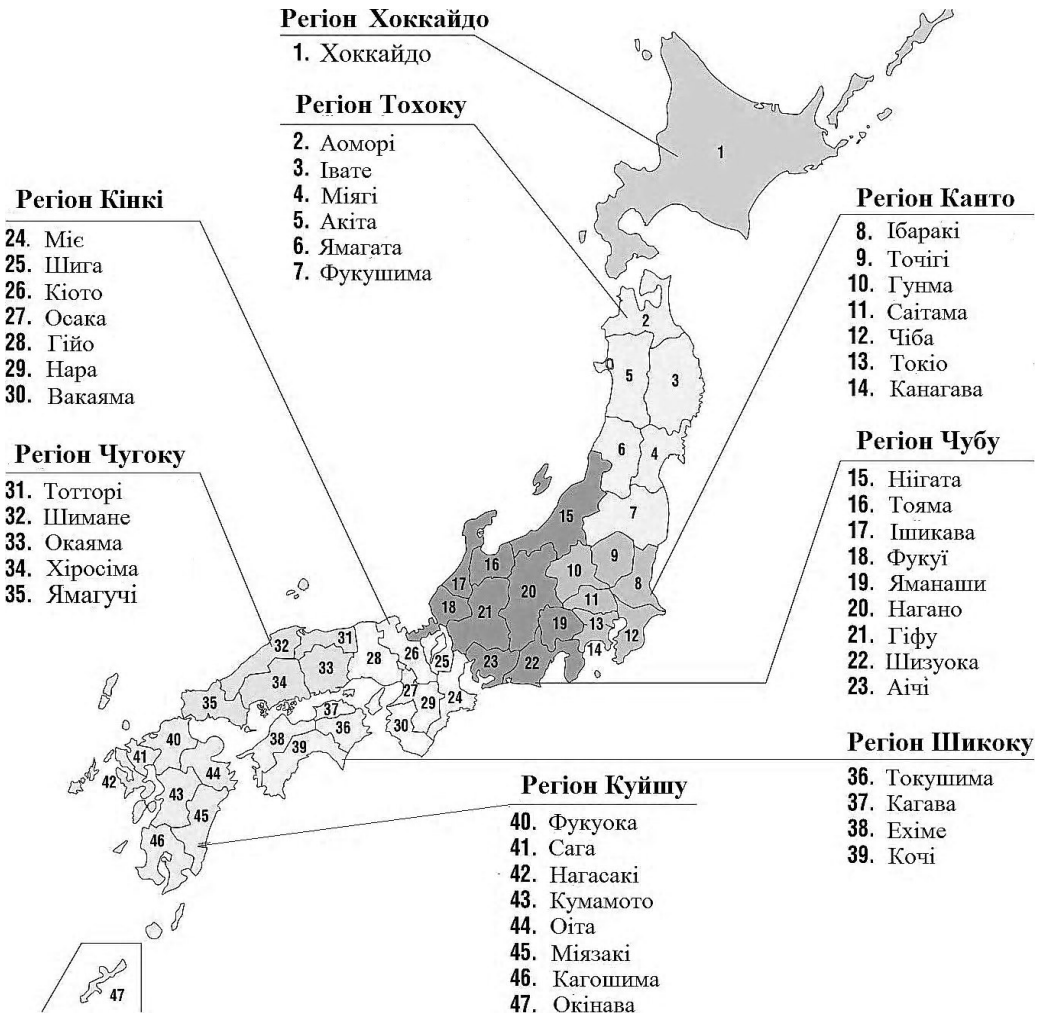

Рис. 1. Мапа регіонів та префектур Японії

виконавчі керівники (губернатори, мер). Кандидати у виконавчі керівники префектур повинні досягти 30 років, для виборів у муніципалітети їх вік повинен становити щонайменше 25 років. Основними повноваженнями виконавчої влади є прийняття регуляцій, подання законопроектів, виконання бюджетів тощо [6, с. 8].

Щодо адміністративної реформи в Японії слід додати, що в період 1878 – 1888 рр. на базі поділу префектур впроваджено субпрефектури, які за змістом відповідають українським районам в областях.

Порівняльні особливості іноземних досвідів: в Японії внаслідок адміністративного поділу створилися 47 префектур на базі восьми історичних регіонів (Хоккайдо, Тохоку, Канто, Чубу, Кінкі, Чогоку, Шикоку та Куйшу), в Іспанії – 50 провінцій на основі сімнадцяти історичних земель (Галісія, Астурія, Кантабрія, Країна Басків, Наварра, Ла-Ріоха, Арагон, Каталонія, Кастилія-Ла-Манча, Кастилія-і-Леон, Мадрид, Валенсія, Екстремадура, Мурсія та Андалусія, Канарські та Балеарські острови), в Італії – 114 провінцій на основі 20 земель-регіонів (Абруццо, Апулія, Базиліката, Калабрія, Емілія-Романья, Лаціо, Лігурія, Ломбардія, Марке,

Молізе, П'ємонт, Тоскана, Умбрія, Валле-д'Аоста, Венето, Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Кампанія), у Франції – 96 метропольних департаментів на базі 13 регіонів (Провансу-Альп-Лазурного берегу, Нової Аквітанії, Бретані, Центру-Долини Луари, Бургундії-Франш-Конте, Нормандії, Іль-де-Франсу, Корсики, Окситанії, Гранд-Есту, О-де-Франсу, Оверні-Рони-Альп, Землі Луари) та п'яти заморських департаментів, у ФРН регіони утворюють 16 земель (Баден-Вюртемберг, Тюрингія, Баварія, Берлін, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Мекленбург-Померанія, Нижня Саксонія, Райн-Вестфалія, Райнланд-Пфальц, Заарланд, Саксонія, Саксонія-Ангальт, Шлезвіг-Гольштайн).

В Японії, Іспанії, Франції та Німеччині кордони префектур, провінцій, департаментів та земель визначаються, перш за все, на основі кордонів історичних земель-регіонів. Тобто суб'єкти адміністративного поділу в цих країнах є складником історико-етнографічного поділу земель, усередині яких у подальшому і формувалися межі регіонів (суб'єктів поділу).

В Україні також існують історичні регіони. Історико-етнографічні землі України поділяються на такі 13 регіонів: Чернігово-Сіверщина, Волинь, Слобожанщина, Наддніпрянщина, Галичина, Поділля, Запорожжя, Донеччина, Закарпаття, Буковина, Причорномор'я, Таврія та Бессарабія (див. рис. 2).

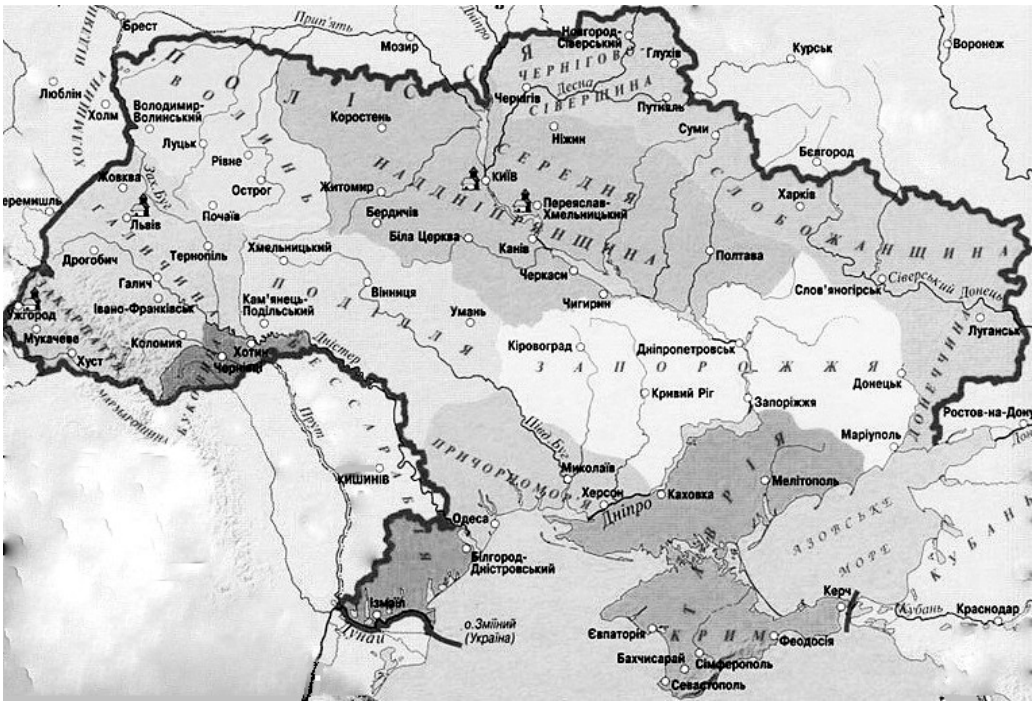

Рис. 2. Мапа історико-етнографічних земель України

Проект закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» містить таке визначення: «Адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація» [4, ст. 1].

На нашу думку, якщо піти шляхом розрізнення регіонів на засадах їх географічних, історичних, економічних, соціальних та культурних особливостей, то Україна може отримати приблизно 50 регіонів. Відродження подібного

регіоналізму може стати засадою для формування нової концепції національної ідеї, складником якої може стати новітній регіоналізм за принципами іноземного досвіду адміністративних поділів.

Відродження традицій регіоналізму прямо корелює з ідеями розбудови української державності та може підштовхнути до формування майбутньої національної візії щодо ідеї адміністративно-територіального поділу на географічні, історичні, економічні, соціальні та культурні регіони (з їх адміністративними центрами), які порівняно з наявними областями України будуть меншими за територією, але більшими за суб'єктною кількістю. Утворення на засадах кордонів тринадцяти історико-етнографічних земель (див. рис. 2) 50 регіонів (волостей), на нашу думку, відповідатиме як національним інтересам, так і традиційним іноземним принципам та уявленням більшості розвинених країн у сфері формування адміністративного устрою. Унаслідок такого підходу отримаємо більшу кількість регіональних гравців (50 ±3) із меншою кількістю території та обсягом завдань, що фактично сприятиме підвищенню адміністративної ефективності таких регіонів та наблизить їх до території, громади та виборця.

Простота реформи полягає в тому, що адміністративна реформа є завжди прерогативою та розробкою центрального уряду, реформа верхньої ланки адміністративного устрою може перетворитися на просту реорганізацію районів 25 областей у 50 волостей-регіонів, розміщених у межах 13 історико-етнографічних земель України. Така реформа може підвищити ефективність публічних адміністрацій у середньому на 50 % та розосередити регіонально-сепаратні (обласні) та федералістські настрої, згуртувавши проукраїнські настрої.

Подальшим етапом дослідження є розробка відповідної мапи адміністративного поділу України на 50 регіонів у межах кордонів 13 історико-етнографічних земель України. Необхідним вважаємо залучити мапу історичних регіонів (земель) України, мапу областей та їх районів та інші джерела для того, щоб провести порівняльний аналіз мап та створити пілотний проект мапи адміністративного поділу України на 50 регіонів у межах 13 історичних земель.

Але будь-який адміністративний поділ не може функціонувати без децентралізованої системи розподілу фінансів. Як правило, основою повноважень самоврядування є відповідний бюджет або місцевий бюджет, через який реалізовується фінансово-правова компетенція органів самоврядування або самоорганізації. Місцевий бюджет є фінансовим планом грошових надходжень та витрат територіальної громади та інших суб'єктів самоврядування упродовж бюджетного року [2, с. 81].

В європейській літературі щодо фінансів самоврядування згадуються такі поняття, як: «finance sensu largo» і «finance sensu stricto», які позначають фінанси самоорганізації відповідно у широкому та вузькому сенсі. Широке розуміння охоплює фінанси регіонів або провінцій. Вузьке значення охоплює фінанси базового рівня – рівня територіальної громади [2, с. 80].

Адміністративна структура в Японії складається з трьох ланок: національного уряду, префектур та муніципалітетів. Загальна кількість податків, зібраних в Японії у 2013 р. становила 86,6017 млрд єн, серед яких загальнонаціональні податки становили 59,2 % та місцеві (муніципальні та префектуральні) податки – 40,8 % відповідно (табл. 2) [3]. Але остаточно у центрального уряду залишилося 35,7 % податків, а в місцевої влади – 64,3 %. Такий розподіл наявний тому, що приблизно 40 % податків, зібраних урядом, розподіляється місцевій владі як податок перерозподілу [7].

Таким чином, існують такі види податків:

– податки, зібрані національним урядом;

– податки, зібрані місцевою владою;

Таблиця 2

Бюджетний розподіл в Японії за 2013 фіскальний рік

Податки	Сума, млрд єн
Зібрані податки загалом	86,6017
Податки, зібрані національним урядом	51,2274
Місцеві податки загалом у тому числі податки, зібрані префектурами муніципальні податки	35,3743 16,8092 18,5651
Податки, повернуті місцевій владі у тому числі місцевий податок перерозподілу місцевий податок переказу спеціальні місцеві гранти	20,2798 17,5955 2,5588 0,1255
Фінальний розподіл податків: уряд регіони	 30,9476 55,6541

– податки перерозподілу – податки, повернуті місцевій владі (використовуються центром з метою забезпечення адміністративної рівності серед суб'єктів самоврядування та подолання регіональної асиметрії в усій країні, можуть становити 25 % від загального бюджету держави та дещо більше ніж 1/3 видатків місцевої влади).

Приблизно 60 % публічних витрат у країні сплачуються через місцеві уряди. Місцеві податки, що утворюють автономний вид доходів для місцевих урядів, збирають місцеві адміністрації в межах своїх повноважень накладати податки. Є два типи місцевих податків – префектурні та муніципальні. Обидва види поділяються на спеціально спрямовані податки та звичайні податки. Подібна система оподаткування утворена в 1997 р. для того, щоб збільшити надходження місцевих бюджетів з метою сприяння місцевій автономії [9, с. 3 – 4].

Податок перерозподілу має свою особливу природу. Він виділяється як кошти, які місцеві уряди можуть використовувати на власні потреби. Подібний механізм бюджетного розподілу був відпрацьований у ході «трійкової реформи» в період 2004 – 2006 рр. [12, с. 9]. Зміст реформи полягав у тому, щоб зменшити урядові трансферти місцевій владі та передати певні джерела оподаткування місцевим органам влади, переглянувши податкові гранти місцевій владі. Реформи мали за мету зменшити дефіцит центрального та регіональних бюджетів у ході сприяння децентралізації [9, с. 4].

Місцевий податковий закон передбачає введення та збір податків префектурами та муніципалітетами, що є фактичним наслідком реформ, а саме передачі податкових надходжень місцевій владі.

В Японії існує безліч видів місцевих податків. Податковий закон передбачає 12 видів префектурних податків (8 видів звичайних податків та 4 види призначених податків) і 13 видів муніципальних податків (6 видів звичайних і 7 видів призначених податків), тобто 25 видів місцевих податків усього. Також додатково місцеві уряди можуть створювати непередбачені законом звичайні та цільові податки, отримавши згоду міністра внутрішніх справ та зв'язків [11, с. 22 – 23].

Незважаючи на досить логічні та раціональні реформи щодо оподаткування у сфері децентралізації публічної влади, в Японії лишилася проблема бюджетної асиметрії регіонів. Наприклад, у таких великих урбанізованих районах, як: Токіо та префектура Аічі – податкові надходження є досить високими. Однак є такі сільські райони, як: префектура Окінава та префектура Нагасакі, де податкові надходження

є низькими. Суми податків, що збираються в Токіо, є приблизно в три рази більшими, ніж зібрані суми податків у префектурі Окінава. Як бачимо, існує велика різниця між місцевими податковими надходженнями великих урбанізованих районів та периферійних сільських, особливо гірських, місцевостей [11, с. 23 – 24].

Заради подолання прогалин у сфері бюджетної асиметрії в Японії створена спеціальна система перерозподілу податків місцевій владі. Ця система гарантує перерозподіл частини податкових надходжень місцевим урядам, визначаючи кількість податків, повернутих кожному місцевому уряду. Цей механізм вносить корекцію щодо фінансового дисбалансу серед бюджетів місцевої влади, викликаного нерівномірними фінансовими надходженнями до місцевої влади [11, с. 24].

Місцевий податок перерозподілу слід фактично вважати місцевим державним податковим доходом, який у дійсності збирає центральний уряд як національний податок від імені місцевого уряду. Потім його перерозподіляють відповідно до встановлених стандартів для компенсації дисбалансу фінансових ресурсів органам місцевої влади. Місцевий податок перерозподілу може бути названий «відмінним фінансовим ресурсом для всіх органів місцевого самоврядування, зібраним національним урядом від їх імені» [11, с. 24] (переклад наш. – *Ю. К.*).

Використання податку перерозподілу припадає на незалежне рішення кожного місцевого уряду. Національному уряду заборонено приєднання окремих умов та обмежень щодо використання цього податкового ресурсу, що робить податок перерозподілу значно відмінним від тих грантів, що є цілком призначеними. Тобто ці фінанси використовують тільки відповідно до незалежного рішення місцевої влади [11, с. 24 – 25].

Загалом подібні реформи посприяли тому, що регіони стали більш самостійними, що є принциповим у ході реформи децентралізації. «Сильні регіони – сильна держава» – із цією тезою пов'язані всі заходи, спрямовані на впровадження децентралізації, результатом якої стає демократизація та автономізація особистості, її свобода щодо можливості впливати на управління. Кінцеві результати розподілу податків, подібного до японського, мають певні федеративні ознаки, тобто частка регіонів у збиранні податків є досить високою та такою, що забезпечує високий рівень автономії.

Слід зазначити, що важливе місце в децентралізації Японії та інших країн посідає адміністративно-територіальний устрій, відповідність кордонів його регіональної мережі географічним, історичним, економічним, соціальним та культурним особливостям регіонів, що є доктринальним як для теоретико-методологічних засад самоуправління (децентралізації) та адміністративної реформи, так і для централізації, відродження історичної ідентичності регіонів, що становить кількісно-розмірну проблематику суб'єктів, історико-етнографічні засади їх розмежування, регіональну економічну симетрію або асиметрію, потенціал ефективності, потребу в адміністративній реформі тощо.

Унаслідок проведення реформи децентралізації Японія отримала раціональну, якісну та автономну систему публічного управління на місцях, фінансові засоби; у громадян з'явилася можливість вирішувати місцеві питання за допомогою виборів та референдумів; самоврядування спромоглося вільно встановлювати податки, підвищилася роль місцевих еліт.

Проаналізувавши загальні принципи розподілу бюджетних коштів між центральною та регіональною владою в Японії, ми виявили, що загальна частка місцевих бюджетів становить 60 % від загального бюджету країни. Місцеві органи влади мають свою кількість завдань та сервісів, на які ці кошти спрямовуються. Аналіз окремих реформ, спрямованих на посилення децентралізації та передачі коштів на місця шляхом передачі значної частки з податкових надходжень від центрального уряду до місцевої влади, показав, що важливою для децентралізації

та самоуправління є наявність відповідного бюджету, а саме наявність децентралізованого механізму у формуванні цього бюджету, у якому важливе місце посідає наявність частки податків, що належать місцевій владі. Тобто місцеві уряди мають свою частку в податках, які сплачують громадяни та інші особи в певній місцевості, що дає змогу суб'єктам самоуправління діяти в інтересах громадян на засадах автономії.

Важливу роль у бюджетній децентралізації в Японії відіграли податки перерозподілу. Як зазначалося, такі податки збирає центральний уряд від імені місцевої влади та врешті-решт передає місцевій владі для розподілу серед різних місцевостей та територій з метою подолання бюджетного дисбалансу. Тобто призначенням податку перерозподілу є подолання певної бюджетної асиметрії серед регіонів для забезпечення виконання місцевими органами своїх повноважень.

Слід підкреслити, що розглянутий у дослідженні підхід не є абсолютним, оскільки не порівнюються всі особливості та складність, притаманні місцевим бюджетам в Японії. Ми запропонували загальний підхід до визначення специфіки бюджетної децентралізації в Японії (загально схема бюджетного розподілу є такою: приблизно 40 % податків збирає сам регіон, 20 % податків повертають регіонам унаслідок перерозподілу, а останні 40 % спрямовані центральному уряду).

Реформу децентралізації можуть супроводжувати певні проблеми, а саме те, що окремі території виявляються більш багатими, а деякі – більш бідними; в одних регіонах наявне бюджетне перенасичення, а в інших – відповідна недостатність. Подібна проблема певною мірою характерна як для Японії, так і для України. Отже, практика, запроваджена в Японії, може бути корисною для України. В Японії задля забезпечення децентралізації місцевостям надається досить висока частка від сплачених податків. Тобто до компетенції місцевої влади належить забезпечення лікарень, шкіл, пожежних та інших сервісів за рахунок власних коштів, зібраних на відповідній території за допомогою податків.

В Україні значну частку у формуванні бюджетів громад посідають субвенції, які, на нашу думку, свідчать про вертикальні відносини між громадою та центром, що суперечить принципам бюджетної децентралізації. З огляду на японський досвід, слід зазначити, що впровадження та поглиблення децентралізації полягає в тому, щоб передати значну частку податків, сплачених на певній території, самій території та зменшити роль субвенцій та дотацій у формуванні місцевих бюджетів.

Список використаних джерел / List of references

1. **Адміністративно-територіальний** устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / за заг. ред. О. В. Турчинова. – Київ : Геопринт, 2009. – 615 с. [Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy. Istoriia. Suchasnist. Perspektyvy / za zah. red. O. V. Turchynova. – Kyiv : Heoprynt, 2009. – 615 s.].

2. **Децентралізація** публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : Софія, 2012. – 128 с. [Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / O. Boryslavska, I. Zaverukha, E. Zakharchenko [ta in.] ; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». – Kyiv : Sofiia, 2012. – 128 s.].

3. **Курілов Ю. Ю.** Децентралізація влади в Японії / Ю. Ю. Курілов // Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 2 – 3 берез. 2018 р., м. Запоріжжя. – Запоріжжя. – 2018. – С. 37 – 43 [Kurilov Yu. Yu. Detsentralizatsiia vlady v Yaponii / Yu. Yu. Kurilov // Derzhavne i munitsypalne upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka : materialy vseukr. nauk.-prakt. konf., 2 – 3 berez. 2018 r., m. Zaporizhzhia. – Zaporizhzhia. – 2018. – C. 37 – 43].

4. **Про засади** адміністративно-територіального устрою України : проект закону від

22 лют. 2018 р. № 8051. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 [Pro zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : proekt zakonu vid 22 liut. 2018 r. № 8051. – Rezhym dostupu : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508].

5. **An Outline** of Local Government in Japan. Council of Local Authorities for International Relations. – Access mode : http://www.gdrc.org/uem/observatory/logov-japan.pdf.

6. **Atsuro S.** Director-General for Policy Coordination, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. Local Self-Government in Japan. May 2014 / Sasaki Atsuro. – Access mode : http://www.soumu.go.jp/main_content/000295099.pdf.

7. **Financial** structure of local governments in Japan. – Access mode : http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/FINANCIAL/ financial01.htm.

8. **Hiroshi I.** 15 Years of Decentralization Reform in Japan / Ikawa Hiroshi. – Access mode : http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/up-to-date_en4.pdf.

9. **Japan** fact sheet. Local-government. – Access mode : http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf.

10. **Local** Autonomy in Japan, Current Situation & Future Shape. Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC), Japan, 2009. – Access mode : http://www.clair.or.jp/j/forum/other_data/pdf/20100216 _soumu_e.pdf.

11. **Local** Government in Japan. Council of Local Authorities for International Relations. – Access mode : http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/LocalGovernmentInJapan2010.pdf.

12. **Recent** Local Financial System Reform (Trinity Reform). – Access mode : http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-2_en.pdf.

Надійшла до редколегії 31.07.18