

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯПОНІЇ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Висвітлено особливості територіальної, організаційної побудови місцевої влади в Японії та місце в цій системі органів місцевого самоврядування. Показано особливості проведення процесу децентралізації в країні.

The features of territorial, organizational construction of local-authority in Japan and place are reflected in this system of organs of local self-government. The features of leadthrough of process of decentralization are rotined in a country.

Ключові слова: префектура, муніципалітет, децентралізація, місцеві податки, депутати, асамблеї, регіони.

У світовому господарстві Японія вже кілька десятиліть відома як країна з передовою економікою, а після періоду післявоєнної ізоляції вона відіграє все помітнішу роль у міжнародних економічних відносинах і політиці.

Японська система територіальної організації місцевої влади являє собою поєднання як національних рис історичного минулого, так і сучасні традиції місцевого врядування. Давність і міцність коріння парламентаризму, правова система, що характеризується винятковою роллю судів, імператорська форма правління, що функціонує в демократичній системі влади і той факт, що країна довгий час була закритою для світу, робить Японію досить цікавою як для дослідника-науковця, так і практика, що працює в органах місцевої влади.

Серед дослідників особливостей державного устрою та організації місцевої влади цієї країни відомі вчені А. Автономов [1], М. Анісимцев [2], В. Кімагура [3], В. Перемін [4], Е. Стівенс [5], І. Цунео [6]. Але до цього часу у вітчизняній науці сам механізм функціонування і формування місцевої влади висвітлено недостатньо. Для України, яка теж певний час у складі СРСР перебувала у стані міжнародної ізоляції її досвід побудови демократичної, відкритої та дієвої місцевої влади досить цікавий, і його елементи можуть мати практичне втілення

Як країна, яка характеризується стабільністю, прогресом і процвітанням, Японія побудувала систему місцевого самоврядування, що є частиною післявоєнного конституційного устрою і яка нині має гарантії автономності місцевих влад, закріплені Конституцією країни (1946 р.) [1]. Конституція Японії проголошує, що “народ має суверенну владу” і надає йому невід’ємне право не лише обирати публічних посадових осіб, а й за потреби відстороняти їх від посади.

Відносини між центральними та місцевими органами влади в Японії досить складні та, незважаючи на те, що центр не завжди виділяв спеціальні кошти під надані повноваження, він постійно виділяв їх у достатній кількості непрямым шляхом – через підвищення місцевих податків або надаючи гранти на вирішення важливих місцевих соціально-економічних проблем. Чим більше система централізована, тим більше центральний уряд відповідальний за фінансову стабільність місцевих органів влади. Він забезпечував достатній рівень фінансування на місцях, яким би болісним не був дефіцит коштів. У такій системі місцеві влади спостерігають за зростанням надходжень з Токіо, незважаючи на найсерйознішу нестачу коштів у центрі.

Цікавий факт – у централізованій державі чим сильніше представлено на національному рівні міністерство, яке відстоює регіональний розвиток, тим швидше йде розвиток на місцях, а ступінь автономії місцевих влад не завжди йде їм на користь. У централізованій системі місцеві влади, співпрацюючи з профільними міністерствами, змогли підвищити свою самостійність та управлінську ефективність, тобто змогли визріти. Таким чином місцеві влади підвищивши свою управлінську ефективність, стали готові до реформи з децентралізації.

Місцеве управління в Японії структуроване у два рівня. Верхній рівень – це так звані префектури або “ту-ду-фу-кен” (вони схожі на північноамериканські графства). Нижчий рівень утворюють муніципалітети міст, селищ, сіл, тобто “ши-ко-сон”. Структура їхня схожа, і вони рівноправні перед законом (рисунок). Національний рівень координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування через профільне Міністерство у справах місцевого самоврядування, а до реформи 2000 р. цим займалося Міністерство внутрішніх справ. Міністерство фактично керує ними, бо здійснює їх контроль на місцях. Крім цього державні кошти отримують і витрачаються винятково за рішенням парламенту, під його контролем [7].

Хоча Японія і є унітарною державою, а її конституція не передбачає федеральних структур, префектури та муніципалітети мають певний рівень незалежності у сферах адміністрування, бюджетних питаннях, прийнятті місцевих законів і підзаконних актів [1]. Загалом японська система місцевого самоврядування є більш уніфікованою порівняно з британською або американською.

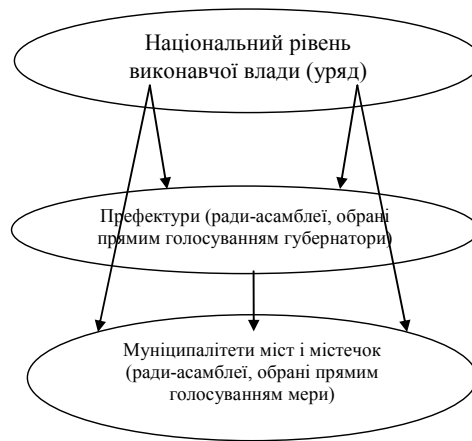


Рисунок. Особливості структури місцевого самоврядування в Японії

Виятками є лише 13 визначених міст, які мають більшу автономію, ніж базові муніципалітети та Токіо, який як столиця країни відповідно до спеціальної угоди обирає уряд метрополії, очолюваний губернатором та 23 попечителями, у межах території діють місцеві ради. Відповідно до угоди, звичайний розподіл повноважень між префектурами та муніципалітетами значно відрізняється. Міста-мільйонери мають внутрішньоміські райони, але в цих районах самоврядування відсутнє, бо глави їх виконавчих органів призначаються мерами міст. Існують також спеціальні округи: фінансово-промислові, корпорації регіонального розвитку, територіальні об'єднання. Їхні органи, що обираються, є делегованими, займаються в основному координуючою діяльністю. Зупинимось на характерних особливостях японської системи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Японії має спеціальний юридичний статус. Принципи “Закону про місцеву автономію” (1946 р.) проголошують повагу до місцевого самоврядування, розділення виконавчої та законодавчої гілок влади, визначення окремого статусу місцевих рад у відносинах з центральним урядом [6]. В японському суспільстві досить високий рівень громадської свідомості, а інтерес до справ громади залишається доволі сильним. На цю систему можливо вплинула американська модель (виборні прямим голосуванням мери міст) та очевидно роль США в управлінні країною в післявоєнній відбудові та їх співпраця нині.

В адміністративно-територіальних одиницях, що мають право на місцеве самоврядування, громадяни обирають строком на чотири роки місцеві збори, що складаються з професійних, але незвільнених від основної роботи депутатів, вони поєднують депутатську роботу з іншою діяльністю. У раді префектури може бути максимум 120 депутатів, у містах і селах від 12 до 30. Вони не мають імунітету. Вибори в однопалатні місцеві представницькі органи (збори префектур, міст, сіл), а також посадових осіб виконавчої влади (губернаторів префектур, мерів міст тощо) провадяться за схемою: вибори зборів – змішана система, а посадових осіб – за мажоритарною системою відносної більшості. Губернатором може бути особа, що проживає в даній префектурі й досягла 30-річного віку, а мер села чи міста також повинен проживати в даній місцевості та мати вік не менш 25 років [2].

Законодавство про місцеву автономію передбачає деякі специфічні форми прямої демократії для участі виборців у керуванні адміністративно-територіальними одиницями. 1/5 виборців має право вимагати, щоб голова місцевої адміністрації (губернатор чи мер) звернувся в місцевий представницький орган (збори) з проханням прийняти або не приймати рішення (за винятком питань оподаткування та фінансів). Місцевий голова зобов'язаний для цього протягом 20 днів скликати для цього збори.

Якщо посадова особа, на думку виборців, неналежно виконує свої обов'язки, то п'ята частина виборців може наполягати, щоб голова забезпечив належне їх виконання або звільнив його.

Не менш 1/3 виборців можуть звернутися до комісії з контролю за виборами з пропозицією про розпуск місцевих зборів. У цьому випадку проводиться голосування (місцевий референдум), якщо проголосувала більшість виборців, що взяли участь у голосуванні – збори розпускаються. Голови місцевих адміністрацій, депутати, посадові особи місцевих влад можуть бути відкликані в тому ж порядку. Але відкликання можливе не раніше, ніж через рік після їхнього обрання і вступу на посаду [6].

У префекторальних структурах існує певний традиціоналізм чи консерватизм японського суспільства. Префектурна система була принесена в країну з попередніх суспільств, які існували до того, коли країна почала своє національне державотворення у XIX ст. Кожна префектура має власного обраного губернатора, їх загалом 47, і ця цифра не змінюється, а кордони префектур та їх ідентичність суворо охороняються.

З іншого боку, муніципальна модель Японії є більш сучасним винаходом, бо вона утворилася в результаті хвилі злиття (об'єднання), яку просував центральний уряд на початку 1950-х рр. і коли кількість муніципалітетів зменшилася удвічі. Частково на такий хід подій вплинула необхідність укріплення місцевої автономії, але більшою мірою – швидка урбанізація, яка відбувалася за післявоєнною відбудовою країни.

Японське місцеве самоврядування наділено такими повноваженнями, які в багатьох країнах

відносяться до рівня центрального уряду. Часто воно має обов'язки щодо соціального страхування та охорони здоров'я, хоча паралельно з префектурами та муніципалітетами діє центральний уряд, надаючи послуги національної системи соціального страхування.

Є певний розподіл обов'язків, що відбувається між різними рівнями місцевої влади. Наприклад, муніципалітети відповідальні за базовий рівень охорони здоров'я, а префектури управляють шпиталями. Дороги поділяться на національні експресвіє і хайвеї, префектурні та муніципальні дороги [2].

Місцеве самоврядування відповідає за стратегічне планування, роботу поліції, надання протипожежних послуг та дії в надзвичайних ситуаціях і при стихійних лихах, що має дуже важливе значення на національному рівні. Поліція управляється через префектурні Комітети громадської безпеки, тоді як пожежники знаходяться в підпорядкуванні муніципалітетів. Місцеві органи, що опікуються розвитком освіти та економіки, організаційно незалежні від місцевих рад (асамблей).

Діяльність японського місцевого самоврядування фінансується за рахунок різноманітних податків. Префектури мають право стягувати податки на тютюн, пальне, продаж авто та загальний податок з продажу, в той час як муніципалітети можуть стягувати податки з власності, нерухомості, житла та планування міста [6].

Працівники органів місцевого самоврядування в Японії є громадськими службовцями і мають такий же термін каденції та статус, як їхні колеги на національному рівні. Для громадських службовців важливо залишатися на тому ж місці роботи і після нових місцевих виборів. Обмінна схема між центральним та місцевим урядами, так само як між рівнями місцевого самоврядування, дозволяє службовцям повторно мати робочі місця та розтягувати термін своєї роботи. В Японії діє трирічний цикл, коли кожного року у квітні працівники переходять працювати на нове місце роботи в межах департаментів організацій, де вони працюють. Депутати асамблей на муніципальному та префектурному рівнях, не маючи на увазі мерів і губернаторів, часто приходять з такої ж основи. Депутати обираються на чотири роки, їм забороняється обіймати інші посади або працювати державними службовцями. Характерною рисою японського місцевого самоврядування є велика кількість незалежних кандидатів і відсутність партійної дисципліни. Депутати схильні приходити до асамблей від однієї з політичних партій, таких як ліберально-демократична чи демократична [6].

Сьогодні місцеве самоврядування в Японії має такий же рівень місцевої автономії, як і в період конституційного розквіту, але у зміненому політичному кліматі суспільства, що розвивається. Національний фінансовий тиск диктує більшу прозорість щодо витрачання коштів на надання місцевих послуг населенню. Національний бюджет на 2004/05 рр. передбачив 2 трлн ієн на місцеве самоврядування. Однак уряд нині хоче їх децентралізувати. Це означає більше злиття громад і зростання довіри до громадянського сектора. Японія має попередній досвід муніципального злиття – наприкінці XIX ст., коли 70 тис. муніципалітетів було перетворено на 15 тис. одиниць, та в післявоєнний період (3,4 тис. од.), про що йшлося вище. Але це не означає, що не можна зробити це ще раз, мета уряду – перетворити понад 3 тисячі муніципалітетів на реформовану одну тисячу.

Такий стан місцева демократія в Японії отримала після проведення реформи децентралізації у країні.

В Японії Акт про децентралізацію, було введено в дію 1 квітня 2000 р. і викликав різкі зміни в цих відносинах: центр – регіони, послабив у цій системі роль центрального уряду. Очікувалося, що після реформи місцеві влади братимуть ініціативу на себе, продовжуючи певною мірою співпрацювати з міністерствами. Таким чином, реформа з децентралізації управління 2000 р. була визначена як реформа з посилення незалежності місцевих влад від центрального уряду в наданні соціальних послуг. Цікаво, що один з відомих захисників децентралізації відмітив, що й до реформи Японія була унікальною державою – її місцеві влади відігравали видатну роль у наданні широкого спектра соціальних послуг. Дійсно, майже 75 % загальної кількості всіх управлінців – це службовці місцевих органів влади, і крізь їхні руки проходить більше 2/3 бюджетних коштів. У період до реформи місцеві влади й так були зрілими та успішними.

У реформі двомірної моделі місцевої демократії в Японії спрацьовує теорія фіскального федералізму – правильне управління може бути досягнуте шляхом передачі повноважень і коштів з центру на місця. Вона доводить, що чим більш незалежною від центру стає місцева влада, тим ефективніше вона працює, за умови моніторингу її місцевими жителями та платниками податків.

Однак досвід Японії ставить під сумнів вигоди фіскального федералізму на ранніх стадіях модернізації місцевої влади. Він показує, що пріоритет слід віддавати іншому – контролю над місцевими органами влади з боку міністерств чи профільного міністерства. Чим більш зрілими стають регіони, тим більше повноважень вони повинні отримувати. Отже, головний шлях для молодих демократій – досягнення успіху адміністративної реформи – повинен полягати в підвищенні управлінських спроможностей місцевих органів влади під контролем центрального уряду. Лише тоді можна передавати їм повноваження та засоби їх реалізації, але тільки у випадку, якщо такої реформи захочуть громадяни.

Як показав японський досвід, на шляху до належного врядування виникають два виклики. Перший можна назвати “зрілістю”, він характеризує ступінь відданості своїй справі місцевих органів влади. Найбільш зрілі органи працюватимуть з максимальною віддачею, надаючи населенню широкий спектр послуг. При цьому вони вимагатимуть від центру ще більших повноважень. Другий – “автономія”. Навпаки, повністю автономна місцева влада, звільнена від впливу центру, буде наслідувати свої власні інтереси. “Ідеальна місцева влада” повинна бути і зрілою, і автономною.

Нині місцеве самоврядування в Японії, всупереч репутації країни щодо бізнесової проникливості, обережно використовує можливості приватного сектора в наданні місцевих послуг. Країна, стикаючись із найшвидшим у світі старінням населення, має вирішувати, яким чином на цей процес реагувати – як зміцнювати та розвивати соціальні і житлові послуги [4]. Місцеве самоврядування також просувається все глибше у сферу культурних послуг та опікується підтримкою туризму, який суттєво стимулює економіку. Нині японські місцеві влади роблять великий наголос на своїх міжнародних зв'язках, які в суспільстві, що глобалізується, мають представляти великий інтерес для питань майбутнього місцевого самоврядування. На думку професора Кіматури, для країн, які розвиваються, найкращим засобом досягнення успіху адміністративних реформ є підвищення управлінських здібностей та зрілості місцевих органів влади під контролем сильного центрального уряду. Після реформи децентралізації 2000 р. місцеві влади зіткнулися з політичними та фінансовими потрясіннями. Після того, як 2003 р. уряд Коїдзумі провів деяке скорочення фінансування регіонів, влади невеличких сільських громад були вимушені скоротити свої видатки та проводити переговори про злиття. Чим більш незалежними стають місцеві влади після реформи з децентралізації, тим більше може знижуватися їх ефективність.

Японський досвід пропонує країнам, які розвиваються, іншу, ніж фіскальний федералізм, можливість – спочатку підвищити дієздатність місцевих влад під контролем уряду, а лише потім надавати регіонам незалежність. З іншого боку, в Японії досягнуто деякого компромісу між зрілістю та автономією місцевих влад. Це питання вибору. Одні країни можуть робити наголос на посиленні незалежності місцевих влад від центрального уряду, інші – віддати перевагу стабільному фінансуванню регіонів, яке дозволить без проблем надавати населенню широкий спектр соціальних послуг.

І хоча часто міжнародні економічні організації (наприклад, Світовий Банк) наполягають на підвищенні автономії на місцях у країнах, що розвиваються, варто відмітити, що там, де держава слабка, радикальна децентралізація призводила до посилення місцевих еліт, до падіння ефективності влади та до зростання корупції.

Тому варто зупинитися на складностях в місцевому управлінні, що виникли після реформи децентралізації. Багато великих компаній Японії на початку 1990-х рр. стали дуже чутливими до ділових можливостей на регіональному та місцевому рівнях. Наприклад, якщо фірма хотіла відкрити в провінції завод, їй треба було втратити приблизно рік на отримання всіляких дозволів, більшість з яких видавали центральні міністерства. Однак ділові кола бажали швидких рішень і почали тиснути на уряд, вимагаючи передачі повноважень на місця і були глибоко зацікавлені у проведенні реформи з децентралізації [3].

Місцеві фінансові проблеми розвитку призвели до того, що децентралізації почали вимагати місцеві органи влади, оскільки вони хотіли залучити зовнішніх інвесторів. Їм не вистачало саме автономії, яка б дозволяла приймати швидкі рішення.

Таким чином була сформована коаліція бізнесу та місцевих влад, яка вимагала децентралізації та руйнації існуючої системи. У результаті правляча ліберально-демократична партія ініціювала проведення реформи, спочатку запропонувавши академічним інститутам та дослідникам напрацювати плани її проведення та надати свої рекомендації. 1 квітня 2000 р. набув чинності Акт про децентралізацію [2]. Але не слід забувати, що реформа була спрямована на посилення незалежності місцевих органів влади від центрального уряду. Що ж відбулося після скасування наявної системи?

Місцеві органи влади отримали можливість довільно встановлювати місцеві податки. З'явилися податки на пластикові пакети в супермаркетах, податок на заїжджих рибалок (його встановили влади трьох муніципалітетів у районі озера Камагучі), податок на мешканців готелів у Токіо, Метрополітен тощо [3]. Багато з місцевих схем оподаткування було спрямовано переважно на туристів, приїжджих та транснаціональні компанії. Незважаючи на те, що муніципалітети з ентузіазмом взяли за подібну практику, доходи місцевих громад зростали повільно – в середньому за рік менше, ніж на один відсоток. Справа впровадження і особливо справляння нових податків виявилася дуже непростою. Їх було важко провести через місцеві збори, важко затвердити в уряді, а потім ще й слідкувати за їх збиранням [5]. Для місцевих чиновників нове оподаткування створювало величезні проблеми, особливо в сільській місцевості. Розрив між бідними та багатими регіонами почав збільшуватися. Окрім того, місцеві влади виявилися великими перешкодами ринкової економіки.

Сьогодні в Україні активно дискутується питання укрупнення сільських рад, але мало прогноуються наслідки цього процесу. Вважалося, що об'єднання японських муніципалітетів під час реформи збільшить ресурси місцевих громад, однак виявилось, що їх злиття зменшило рівень демократичності влади, багато місцевих чиновників втратили роботу, а сфера соціальних послуг стала більш віддаленою від місцевих мешканців. Деякі бідні і малонаселені муніципалітети, особливо в гірській місцевості, почали переговори з сусідами про об'єднання. Але, незважаючи на ліквідацію адміністративних кордонів, природні кордони (річки і гори) залишилися, фізично і психологічно розділяючи людей. У результаті природній зв'язок з органами місцевої влади в людей послаб [3].

Відповідно до теорії соціального капіталу, представництво місцевих органів влади, які не мають тісного зв'язку зі своїм населенням, занепадає. Децентралізація, за якої місцеві влади стали автономними, поступово робить їх більш антагоністичними один до одного. Бідні регіони конкурують з багатими, міські з сільськими. У результаті такої децентралізації політичні розбіжності між ними робляться більш явними. Для України цей досвід достатньо корисний. Адже на процес фінансового розширення місцевих рад можуть накластися

етнічні, релігійні та політичні особливості різних регіонів чи територій, що несиме загрозу цілісності країни. Тому для проведення подібних реформ нам необхідно підготувати суспільство та створити необхідну правову, кадрову й фінансову базу.

Література:

1. *Автономов А. С.* Конституційне (державне) право закордонних країн : [учебник] / А. С. Автономов. – М. : Проспект, 2005.
2. *Анисимцев Н. В.* Правовое регулирование деятельности исполнительной власти Японии / Н. В. Анисимцев // Юридический мир. – 2005. – № 2. – С. 83–98.
3. *Кіматура В.* Парадокси централізації та децентралізації : досвід Японії / В. Кіматура. – Режим доступу : www.decentralization.ws
4. *Перемин В. Н.* Политическая система современного японского общества / В. Н. Перемин. – М., 1992.
5. Правовые системы мира : [энциклопедический справочник] / отв. ред. А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2001. – С. 816–826.
6. *Стівенс Енрю.* Місцеве самоврядування у Японії: різноманітність податків фінансує японські префектури та муніципалітети / Енрю Стівенс. – Режим доступу : www.citymayors.com.
7. *Цунэо Инако.* Современное право Японии / Инако Цунэо. – М., 1981.

Надійшла до редколегії 12.05.2009 р.