

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП МІСЦЕВОЇ АВТОНОМІЇ ЯК ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЯПОНІЇ

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF LOCAL AUTONOMY AS BASIS OF ORGANIZATION AND OPERATIONS OF LOCAL PUBLIC ENTITIES IN JAPAN

Закоморна К.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Розглянуто два етапи розвитку організації та діяльності місцевого публічного управління в Японії. Визначено зміст конституційного принципу місцевої автономії. Охарактеризовано еволюцію національно-локальних відносин. Розкрито основні риси конституційно-правової реформи у сфері децентралізації публічного управління в Японії.

Ключові слова: децентралізація, конституційний принцип місцевої автономії, конституційно-правова реформа, місцеве публічне управління, національно-локальні відносини, Японія.

Рассмотрены два этапа развития организации и деятельности местного публичного управления в Японии. Определено содержание конституционного принципа местной автономии. Охарактеризована эволюция национально-локальных отношений. Раскрыты основные черты конституционно-правовой реформы в сфере децентрализации публичного управления в Японии.

Ключевые слова: децентрализация, конституционный принцип местной автономии, конституционно-правовая реформа, местное публичное управление, национально-локальные отношения, Япония.

Two phases of organization and operations of local public entities in Japan have been considered. The content of the constitutional principle of local autonomy has been identified. The evolution of national-local relationships has been characterized. The main features of constitutional and legal reforms in the decentralization of public government in Japan have been revealed.

Key words: decentralization, constitutional principle of local autonomy, constitutional and legal reform, local public entities, national-local relationships, Japan.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державного будівництва в Україні одним із пріоритетних напрямів конституційної реформи визначено децентралізацію публічного управління. Згідно з висновком Венеціанської Комісії Ради Європи поправки до Конституції України запроваджують форму децентралізації державної влади, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування [1]. Така позитивна оцінка запропонованих вітчизняною Конституційною комісією конституційних змін не випадкова, адже, як підкреслила член цієї комісії С.Г. Серьогіна, поправки розроблялися в атмосфері колегіальності та відкритості, а їх метою є відхід від централізованої моделі управління, побудова ефективної системи організації влади на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, враховуючи принципи субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2].

При цьому зазначені конституційні зміни не означатимуть завершення пошуку оптимальної моделі взаємин держави та суспільства, а тільки відкриють нові горизонти для подальшого вдосконалення територіальної та системно-структурної складових організації публічної влади. Тому, на нашу думку, на сьогодні особливо актуальним є вивчення досвіду таких зарубіжних країн, які, як і наша держава, є унітарними, та пройшли шлях від усеохоплюючого державного нагляду за діяльністю місцевих органів управління до значної автономії останніх. Отримані результати нададуть змогу переосмислити існуюче бачення проблем у сфері вітчизняного місцевого управління та самоврядування та дозволять знайти раціональні підходи до їх вирішення.

На наш погляд, яскравим прикладом зазначеної еволюції національно-локальних відносин є конституційна практика Японії. Зокрема, український дослідник у сфері муніципального права П.М. Любченко вказує, що якщо до Другої світової війни в японській моделі значним був контроль центру, який здійснювався через голів регіональних представництв, то після 1945 р. були введені прямі вибори губернаторів, мерів, рад, та отримала поширення практика делегування повноважень [3, с. 67]. Незважаючи на те, що в Конституції Японії 1947 р. чітко не зафіксовано

форму політико-територіального устрою, аналіз праць науковців цієї країни дозволяє зробити певні узагальнення. По-перше, не підлягає сумніву встановлення унітаризму як форми адміністративного устрою Японії, по-друге, принцип місцевої автономії поряд із такими засадами, як народовладдя, верховенство права, суверенітет парламенту визнано важливим елементом системи конституційного управління [4, с. 74].

Крім того, вважаємо, що затребуваність опрацювання досвіду цієї країни посилюється висновками японських учених про парадоксальність наслідків реформ у сфері місцевого управління. Так, згідно з твердженням К. Акізуки японська модель національно-локальних відносин є унікальною за своєю стабільністю та гнучкістю. Зокрема, він наголошує, що конституційний принцип місцевої автономії забезпечується через органічне поєднання таких різноманітних форм децентралізації, як фінансові трансферти з жорстким центральним контролем за їх цільовим використанням, інтенсивної комунікації та персоналізації зв'язків між центром і населеними пунктами із сильною взаємозалежністю центральних міністерств і місцевих органів влади. Одночасно К. Акізуки звертає увагу й на потенційні загрози цієї системи, які полягають у дефіциті демократії, розповсюдженні корупції та рецесії економіки, тому пропонує іншим країнам узагальнити досвід Японії задля уникнення подібних помилок [5].

Стан дослідження. Як свідчить аналіз пострадянської доктрини конституційного та муніципального права, проблеми організації та діяльності місцевого публічного управління в Японії досліджені досить фрагментарно. Українські вчені (О.В. Батанов, Ю.М. Бисага, В.М. Кампо, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика та інші) у своїх ґрунтовних працях акцентують увагу на різноманітних аспектах організації публічної влади на місцях у європейських країнах й Україні. Певні напрацювання в зазначеній царині зроблені науковцями інших пострадянських країн (А.П. Мельниковим, М.А. Сазоновим, Д.А. Саприкіним, Д.В. Стрельцовим, О.В. Юрковським та іншими). Тому в контексті обраної тематики заслугову-

ють на увагу роботи японських дослідників (К. Акізуки, Й. Йошиди, Х. Ікави, Х. Кідо, Е. Накамури, С. Охсугі, К. Ягі та інших).

Зважаючи на викладене, **метою статті** є визначення специфіки генези місцевого управління на різних етапах державного будівництва в Японії, розкриття змісту конституційного принципу місцевої автономії, висвітлення останніх тенденцій розвитку у сфері організації та діяльності місцевих публічних інституцій та їх взаємин із центральною владою.

Виклад основного матеріалу. У японській правовій доктрині процес становлення системи місцевого управління прийнято розподіляти на два великі етапи: I – кінець XIX ст. – 1945 р. та II – друга половина XX ст. – і дотепер. Причому всередині кожного етапу виділяють окремі періоди розквіту та нівелювання ролі місцевих органів у суспільному житті. Наприклад, Ф. Ікбал вважає, що II етап складається з трьох періодів: 1) 1945–1960 рр. – фаза «затвердження переваги центру» через мобілізацію фінансових й економічних ресурсів задля отримання Японією достойного місця серед постіндустріальних держав світу; 2) 1960–1970 рр. – стадія «сплеску ініціативи місцевої влади» через прихід до центрального уряду соціалістів і комуністів, виникнення різноманітних громадських рухів, які об'єдналися з метою покращення якості життя (захист навколишнього середовища, забезпечення охорони здоров'я); 3) починаючи з 70-х років XX ст. – період «зрілих національно-локальних відносин» задля подолання економічної рецесії [6]. Вважаємо, що це дає підстави характеризувати процес розвитку місцевого управління скоріше як циклічний, ніж лінійний.

Зародки сучасної моделі місцевого управління науковці пов'язують із прийняттям під час епохи Мейдзи (кінець XIX ст.) низки законодавчих актів, які регламентували організацію префектур, міст, муніципалітетів, офісів губернаторів тощо, та запроваджували «централізовану систему місцевої автономії та місцевих адміністрацій» [7]. Унаслідок цього розбудована за «прусським» зразком система місцевого управління стала одним із факторів впливу на хід формування сильної центральної влади на чолі з імператором, придушення сепаратистських настроїв у князівства та запровадження уніфікованого законодавства по всій країні [8, с. 41–42]. Однак з оцінкою дослідників навіть ця недосконала система місцевого управління дозволила Японії в другій половині XX ст. в стислі терміни сформувати ефективні місцеві інституції [9, с. 146].

Активна участь американських учених у процесі розробки Конституції Японії 1947 р. призвела до рецепції Японією англосаксонської моделі організації публічної влади на місцях, заснованої на принципі місцевої автономії (Конституція Японії, Розділ VIII) [10]. На розвиток конституційних положень ще в 1947 р. був прийнятий Закон Японії «Про місцеву автономію», який проголосив ціль принципу місцевої автономії – забезпечення для кожного демократичного й ефективного правління та сприяння добробуту населення (ст. ст. 1, 1-2). У цьому законі (ст. 1-3) встановлена дворівнева система органів місцевого управління:

- 1) верхній рівень – префектури:
 - То (мегаполісні);
 - До (окружні);
 - Фу (міські);
 - Кен (сільські);

2) низовий – міста, села та селища, у яких утворені звичайні місцеві публічні органи. Крім того, закон передбачає формування спеціальних місцевих публічних органів: спеціальних приходів, союзів місцевих публічних органів, приходів власників (zaisanku), місцевих корпорацій розвитку [11].

Проводячи порівняльний аналіз двох етапів розвитку місцевого управління, японські вчені акцентують увагу на

першорядному значенні принципу місцевої автономії для розвитку демократії та децентралізації влади в країні, а також указують на такі прогресивні відмінності:

1. Якщо попередня Конституція Мейдзи не мала розділу щодо місцевого управління, то нова Конституція безпосередньо його гарантує;

2. Губернатори префектур й інші головні виконавчі особи місцевих органів влади, які раніше призначалися центром, стали обиратися населенням відповідних територій (ст. 93 Конституції 1947 р.);

3. Співробітники префектур із рангу національних урядових чиновників перейшли до розряду посадових осіб місцевого управління;

4. Конституційна реформа перетворила статус префектур із місцевого адміністративного органу центрального уряду на повністю автономний місцевий орган, незалежність якого гарантується Конституцією;

5. Система виборів голів муніципалітетів (міст, селищ і сіл) також змінилася від непрямих виборів місцевими зборами до прямих виборів;

6. Наглядові повноваження губернаторів (бюджетний контроль, розпуск зборів тощо) скасовувалися або зменшувалися;

7. Система централізованої поліції була ліквідована, натомість префектури зробили ставку на формування місцевої муніципальної поліції. Крім того, значної реорганізації зазнали протипожежна служба та система освіти [12].

Водночас дослідники відзначають і складність процесу реалізації конституційного принципу місцевої автономії, пояснюючи це системними протиріччями, викликаними прихильністю японського істеблішменту до традицій централізованого та уніфікованого бюрократичного управління [13, с. 30]. Мабуть, тому аж до 90-рр. XX ст. в країні проводилась політика «контрольованої децентралізації» [5]. На переконання японського дослідника І. Куме, ця політика була легалізована за допомогою Закону Японії «Про місцеву автономію» та Закону Японії «Про організацію національного Уряду» [11; 14]. Так, він зауважує, що ст. 150 Закону Японії «Про місцеву автономію» (у ред. 1947 р. до реформи 1994 р.), встановлюючи право компетентного міністра здійснювати нагляд за діяльністю губернаторів і мерів та право губернаторів контролювати роботу мерів, дозволяла до посадових осіб органів місцевого управління застосовувати ст. 15 Закону Японії «Про організацію національного Уряду», яка передбачає право міністра, комісії або генерального директора агентства задля досягнення взаємної координації вимагати пояснень, затребувати відповідні документи та виражати думку щодо діяльності відповідних адміністративних органів [15].

З І. Куме солідарний і інший японський вчений Х. Ікава, який констатує, що післявоєнна Японія остаточно не відмовилася від «прусської» моделі місцевого управління. Зокрема, він звертає увагу на такі риси централізованого управління. По-перше, національно-локальні відносини побудовані на основі принципів ієрархічної підпорядкованості (superior-subordinate) муніципалітетів префектурам, а префектур – центральним міністерствам. По-друге, запроваджена система агентських делегованих функцій (Agency Delegated Function System), яка дозволяла державі контролювати виконання місцевими органами делегованих центром повноважень. Причому тільки 30–40% від загальної кількості місцевих завдань передавалося на рівень муніципалітетів, тоді як у середньому 70% виконувалося префектурами. По-третє, міністерства продовжували практику видання індивідуальних актів щодо діяльності органів влади на місцях. По-четверте, надання центральним урядом за рахунок державного бюджету різноманітних фінансових виплат, субсидій та обов'язкових акцій створювало широкі можливості для втручання в діяльність місцевих органів влади [12]. Отже, варто під-

тримати висновки японських учених про те, що існуючий стан національно-локальних відносин перетворив принцип місцевої автономії у фіктивне гасло, адже місцеве населення позбавлялось реальної можливості управляти своїми справами.

У зв'язку із цим наприкінці ХХ ст. в Японії постало питання про необхідність раціоналізації національно-локальних відносин. Початок змін було покладено Законом Японії «Про сприяння децентралізації» (1995 р.), який на 5 років визначив основні заходи щодо стимулювання децентралізації публічного управління, зокрема створення Комітету щодо сприяння децентралізації. Висновки та рекомендації цього комітету щодо розбудови якісно нових взаємин центральних і місцевих органів влади за умови збереження ефективної адміністративної структури були включені в «План децентралізації», який став основою для «Біля про внесення змін до законів, пов'язаних зі сприянням децентралізації» 1999 р. (інше найменування закону «Про пакет (збірку) сприяння децентралізації»). Слід підкреслити, що за 5-річний період була проведена велика робота щодо приведення у відповідність чинного законодавства до справжнього змісту конституційного принципу місцевої автономії. Так, зазначений пакет включав зміни до 475 законів, у тому числі «Про місцеву автономію», «Про місцеві фінанси», «Про організацію національного Уряду» тощо.

У японській правовій теорії цю реформу децентралізації називають «Третьою революцією» після «революції Мейдзи» та Конституції 1947 р. При цьому існує розуміння, що Закон Японії «Про пакет (збірку) сприяння децентралізації» лише перший крок у напрямі реальної дії конституційного принципу місцевої автономії, який прискорить процеси перерозподілу ролі між центральним і місцевим управлінням, скасування системи делегованих функцій, зменшення втручання центрального уряду та встановлення інституційних механізмів обговорення спільних проблем (наприклад, формування центрально-локальних рад щодо вирішення спорів). За оцінкою японських дослідників серед низки заходів, визначених Законом Японії «Про пакет (збірку) сприяння децентралізації», найбільш ефективними є такі: зміни правил у сферах місцевих податків, розподілу субсидій та джерел податкових надходжень (так звана трійця «Sanmi Ittai Kaikaku») та об'єднання муніципалітетів [16].

На наш погляд, в умовах гострої суспільної дискусії щодо потреби об'єднання громад у рамках децентралізації в Україні на пильну увагу заслуговує відповідний японський досвід. Варто зазначити, що процес об'єднання муніципалітетів в Японії розпочався ще на I етапі розвитку системи місцевого управління. У результаті так званого «великого об'єднання Мейдзи» чисельність муніципалітетів скоротилася з 71 497 до 14 289. Наступна хвиля об'єднання (Showa Amalgamation) прийшла на 50-ті рр. ХХ ст., у підсумку якої залишилися 3 245 муніципалітетів. Унаслідок об'єднання (Heisei Amalgamation) на виконання положень Закону Японії «Про пакет (збірку) сприяння децентралізації» на 1 вересня 2006 р. кількість муніципалітетів зменшилася до 1 819 [17; 18].

Вважаємо дуже цікавим пояснення причин об'єднання на різних етапах державного будівництва Японії, яке розкриває місцеве управління як центральну інституцію в житті суспільства. Якщо перше об'єднання слугувало інструментом централізації управління, адже в ХІХ ст. муніципалітети використовувалися для складання сімейних реєстрів для сплати податків і призову на військову службу, то метою Showa Amalgamation стала необхідність утворення достатнього потенціалу низової ланки для здійснення важливих делегованих місцевих послуг (освіти, соціального забезпечення, санітарії тощо). Наприклад, вважалося, що муніципалітети з менше 8 000 жителів не мають ані фінансових, ані людських ресурсів для виконання цих завдань. На хід Heisei Amalgamation вплинув фактор старіння населення в цілому в країні, унаслідок чого виникала потреба об'єднувати муніципалітети заради збільшення жителів, спроможних працювати та сплачувати податки [6; 18].

Висновки. Підводячи підсумки проведеного дослідження, варто зазначити таке. На двох етапах свого розвитку місцеві публічні органи грали суттєву роль у розбудові засад державності та становленні системи конституційного правління. Конституційний принцип місцевої автономії створює фундамент для ефективного функціонування механізмів демократичної та соціальної держави. Сучасні конституційно-правові реформи у сфері децентралізації публічного управління спрямовані на раціоналізацію національно-локальних відносин та підвищення соціально-економічного потенціалу муніципалітетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine / J. Scholsem, H. Suchocka, K. Tuori, P. Paczolay, G. Papuashvili, E. Tanchev, R. Kiener [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).
2. Механізм стримувань і противаг на місцевому рівні сприятиме зміцненню законності й правопорядку в державі // Голос України. – 2015. – №130 (6134). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/257247>.
3. Любченко П.М. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / П.М. Любченко. – Х. : Видавництво «ФІНН», 2012. – 496 с.
4. Закоморна К.О. Про деякі особливості визначення територіальної організації публічної влади в конституційному праві країн Азії та Океанії / К.О. Закоморна // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право» – 2014. – Вип. 28. – Т. 1. – С. 72–76.
5. Akizuki K. Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan / K. Akizuki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37170.pdf>.
6. Iqbal F. Evolution and Salient Characteristics of the Japanese Local Government System / F. Iqbal [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37179.pdf>.
7. Ohsugi S. The Organization of Local Government Administration in Japan / S. Ohsugi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-11_en.pdf.
8. Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период / Д.В. Стрельцов – М. : МАКС Пресс, 2002. – 304 с.
9. Сазонов М.А. Становление системы местного управления в Японии в 1868–1946 гг. / М.А. Сазонов // Власть. – 2011. – № 9. – С. 143–146.
10. The Constitution of Japan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/constitution.
11. The Local Autonomy Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/contents/002.htm>.
12. Ikawa H. 15 Years of Decentralization Reform in Japan / H. Ikawa // Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.4 / H. Ikawa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.clair.or.jp/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en4.pdf.
13. Сапрыкин Д.А. Эволюция местного самоуправления Японии в XIX – XXI вв. : автореф. дис. ... канд. истор. наук : спец. 07.00.03 / Д.А. Сапрыкин. – М., 2012. – 32 с.
14. The Tne National Government Organization Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=13&vm=2&re.

15. Kume I. The Impact of Agency Delegated Functions: A Japanese Case Study / I. Kume // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37176.pdf>.
16. Yagi K. Decentralization in Japan / K. Yagi // Policy and Governance Working Paper Series No. 30 April 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/WP30.pdf>.
17. Mabuchi M. Municipal Amalgamation in Japan / M. Mabuchi [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37175.pdf>.
18. Kido H. Why Municipalities in Japan Refused Amalgamation? / H. Kido [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Kido-Nakamura.pdf>.