

*Грובה В. П.,**доктор юридичних наук, доцент,**заступник начальника Сумської філії**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЯПОНІЇ

Анотація. У статті розглядається структура місцевого самоврядування Японії, визначаються повноваження та рівень автономії місцевих органів при вирішенні регіональних проблем та досліджуються особливості організації органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Японія, префектури, муніципалітети.

Постановка проблеми. Японія – одна із найбільш розвинених країн світу, країна із високим рівнем громадянського суспільства та демократії, держава із незламним конституційним устроєм, стабільністю в економіці та процвітанням у науково-технічному розвитку. Незважаючи на те, що Японія, як і Україна є унітарною державою, розвиток її центральних та місцевих органів влади характеризується досить значними особливостями, серед яких особливе місце займає децентралізація та широка автономія місцевих органів влади.

Стан наукового дослідження. Проблемними питаннями організації та діяльності органів місцевого самоврядування займалось досить значне коло вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: М. О. Баймурагов, П. Д. Біленчук, П. В. Ворона, С. В. Вобленко, В. В. Єремян, Х. М. Кохалик, В. П. Колісник, О. Д. Лазор, А. О. Лазор, І. Г. Лазар, П. М. Любченко, С. Г. Сєрьогіна, В. Є. Чиркін, І. П. Шелепницька та ін. Серед дослідників, які вивчали особливості організації місцевої влади Японії такі вчені, як А. С. Автономов, М. В. Анісимцев, Е. Стівенс, І. Цунео. Проте на сьогодні існує нагальна потреба у поглибленому вивченні досвіду організації та діяльності місцевих органів влади Японії, оскільки у цій державі спостерігається змішана система місцевого самоврядування, що має важливі особливості, які можуть бути використані при організації місцевої влади в Україні.

Мета статті полягає у вивченні особливостей організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Японії та розроблення рекомендацій щодо можливості їх застосування у національній системі місцевої влади. Для досягнення поставленої мети у статті вирішуються наступні завдання: розглядається структура місцевих органів влади в Японії, досліджується порядок їх обрання, визначаються повноваження та рівень автономії місцевих органів при вирішенні регіональних проблем.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що роль та значення органів місцевого самоврядування для розвитку держави та суспільства в цілому є досить суттєвою, адже через місцеві органи громадяни тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці можуть реалізувати свої спільні інтереси, вирішити проблемні питання тощо. Варто погодитися із позицією Л. Р. Михайлишиної, яка, узагальнюючи конституційно-правовий статус регіональних адміністративно-територіальних одиниць, зауважує, що вони покликані забезпечити виконання функції проміжної ланки в системі територіальної організації держави між політичним центром у державі та населенням. Це певний «буфер» між інтересами різних рівнів, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної

влади. Захист загальнодержавних інтересів здійснюється через регіональні органи державної влади, місцевих – через регіональні представницькі органи [1, с. 472]. Таким чином, органи місцевого самоврядування, в першу чергу, спрямовують свою діяльність на досягнення певного компромісу між простим населенням та центральною владою, виражаючи в більшості випадків волю звичайних громадян. Здійснюється така діяльність через обраних представників, які наділяються відповідними повноваженнями для вирішення місцевих та пов'язаних із ними питань, представленням громади у відповідних центральних та інших органах влади.

Основні правові засади діяльності місцевих органів публічної влади Японії традиційно визначено у Конституції Японії від 3 травня 1947 року. Характерною особливістю Конституції є те, що у ній міститься лише декілька статей, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, які об'єднані у главі VIII «Місцево самоврядування». Так, статтею 92 Конституції Японії визначено, що положення щодо організації та роботи місцевих органів публічної влади встановлюються законом відповідно до принципу місцевої автономії. Стаття 93 передбачає, що при місцевих органах публічної влади відповідно до закону заснуються Збори в якості дорадчого органу. Головні посадові особи органів публічної влади, члени їх Зборів та інші місцеві посадовці, які визначені законом, обираються населенням, що проживає на території відповідних місцевих органів публічної влади, шляхом прямих виборів [2]. Таким чином, в Основному Законі Японії, як і у більшості інших зарубіжних країн світу, визначено основні, найбільш загальні положення місцевих органів публічної влади та передбачено існування спеціального закону, що і визначає засади, принципи, структуру, повноваження органів місцевого самоврядування.

Правовий статус місцевого самоврядування, його структура, порядок обрання місцевих органів визначаються спеціальним законом, яким є Закон «Про місцеву автономію» № 67, який був прийнятий 17 квітня 1947 році. Цей закон, заснований на принципі місцевої автономії, розглядає питання статуту про організацію та функціонування органів місцевого самоврядування, для встановлення базових зв'язків між національними та місцевими органами влади в поєднанні для того, щоб забезпечити ефективне управління в органах місцевого самоврядування та здоровий розвиток місцевого самоврядування. Цим же законом встановлюються та регулюється співвідношення повноважень державної влади в цілому та органів місцевого самоврядування [3].

Досить важливим та необхідним є дослідження принципів організації місцевого самоврядування у Японії, оскільки вони становлять основу організації та діяльності місцевих органів. У науковій літературі з цього приводу поширеною є думка, відповідно до якої місцево самоврядування в Японії базується на таких принципах як: принцип місцевої автономії, автономії місцевої спільноти та автономії мешканців. Характеризуючи ці принципи, М. В. Баглай зазначає, що 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 [4, с. 709-710]. Таким чином, у Японії досить поширеною є самостійність не тільки адміністративно-територіальних одиниць в цілому, спільноти, а й кожного окремого мешканця, що, в свою чергу, говорить про достатньо розвинену самостійність територіальних одиниць та їх спроможності самостійно без впливу центральних органів вирішувати проблемні питання, як шляхом власних сил, так і за допомогою волевиявлення громади територіальної одиниці.

Розглядаючи місцеве самоврядування І. Цунео, визначає, що місцеве управління в Японії структуроване у два рівня. Верхній рівень – це так звані префектури (то-до-фу-кен). Нижчий рівень утворюють муніципалітети міст, селищ, сіл (ши-ко-сон). Структура їхня схожа, і вони рівноправні перед законом. 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 [5, с. 165]. Таким чином, місцеве самоврядування в Японії характеризується дволанковою системою – префектурою та муніципалітетом. Розглянемо кожне з них.

Основними ланками місцевої влади є префектурні, міські, селищні та сільські збори (ради). Їх кількісний склад залежить від чисельності населення відповідних адміністративних одиниць. Кількість членів префектури може коливатися у різних адміністративних одиницях від 12 до 30 у містах та селах і аж до 120 чоловік. Представники ради префектур обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Термін повноважень представників ради встановлюється у 4 роки.

Органи місцевого самоврядування наділені досить широкими повноваженнями при вирішенні справ місцевого значення. Здійснюючи характеристику функцій муніципалітетів, В. В. Лісничий зазначає, що вони пов'язані з вирішенням щоденних потреб місцевого населення, таких як надання населенню та установам комунальних послуг, забезпечення працездатності 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 [6, с. 318-319]. Законодавством, а саме: статтями 96-100 Закону Японії «Про місцеву автономію», передбачено досить значний перелік повноважень, які, на нашу думку, можна згрупувати за наступними напрямками: 1) повноваження у сфері прийняття нормативно-правових актів місцевого значення; 2) повноваження при прийнятті та затвердженні місцевих бюджетів; 3) повноваження у сфері місцевих податків та штрафів; 4) ведення справ та здійснення адміністративного керування; 5) управління своїм майном; 6) здійснення делегованих центральними відомствами функцій; 7) створення та підтримка у стані необхідної для життєдіяльності інфраструктури окремої адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Органами виконавчої влади на місцях є губернатори префектур, мери міст тощо. 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, ніж 25 років. Губернатор, мер обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування місцевими жителями. До основних повноважень губернатора належить виконання функцій управління, призначення й зміщення деяких чиновників префектуральної адміністрації, накладення окремих адміністративних санкцій тощо. Губернатор також може використовувати окремі доручення центрального уряду.

В Японії характерною є існування адміністративних комісій, які виконують різні функції у справах суспільної безпеки, праці, аудиту тощо. Адміністративні комісії призначаються головою місцевої адміністрації за згодою місцевих зборів або обираються місцевими зборами та є самостійними у своїй діяльності.

Місцевому самоврядуванню Японії притаманні певні особливості, що відрізняють його від інших розвинених країн світу. Так, по-перше, у Японії можуть створюватися окрім звичайних органів місцевого самоврядування (префектур та муніципалітетів) й інші особливі органи, серед яких варто назвати столичні райони, корпорації регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, фінансово-промислові округи, метою створення яких зазвичай є виконання певних завдань, що стоять на місцевому рівні. Тобто, в окремій адміністративно-територіальній одиниці Японії поряд із визнаними на законодавчому рівні можуть створюватися органи, діяльність яких спрямована на вирішення одного чи двох конкретно-визначених питань. Створення особливих органів є додатковим прикладом широкої демократизації держави Японії.

По-друге, місцеві органи публічної влади в Японії наділені досить широкими повноваженнями. Деякі дослідники розглядаючи роль та значення повноважень місцевої влади співвідносять їх із повноваженнями центральних органів влади у деяких країнах. Це, перш за все, говорить про те, що у Японії рівень децентралізації місцевої влади перебуває на досить високому рівні. У цій державі спостерігається тенденція до мінімального втручання центральних органів влади у діяльність органів місцевого самоврядування, а останні уповноважені на вирішення справ, віднесених до їх компетенції. Ми вважаємо, що така ситуація обумовлена тим, що не тільки на рівні законодавства, а й на рівні свідомості людей досить суттєвою є довіра до місцевих органів, а тому на них і покладається більшість питань місцевого значення. Порівнюючи авторитет місцевого самоврядування Японії та України, однозначно зазначимо, що місцевим органам в Україні не має такої довіри, як у Японії. В більшості випадків це зумовлено свідомістю людини, оскільки громадяни України, на жаль, ще не можуть відійти від усталених принципів радянського союзу та централізації місцевої влади, у населення не має усвідомлення можливості вирішення проблеми на місці, без залучення центрального апарату. Тобто, ми залежні від системи централізації влади, недосконалості та застарілості законодавства у цій сфері.

По-третє, наявність можливості об'єднання декількох муніципалітетів для вирішення спільних завдань. Така взаємодія, як зазначає В. М. Калашніков, 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. З 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 спів-

робітництві [7, с. 365]. Таким чином, у Японії активного розвитку набуває співробітництво окремих муніципалітетів між собою. На нашу думку, це є досить позитивний досвід, оскільки спільна діяльність муніципалітетів зможе більш швидко, якісно, ефективно вирішити справи, більш раціонально застосувати сили та засоби для досягнення поставленої цілі. В Україні ж така спільна діяльність на рівні окремого нормативно-правового акту не передбачена, їх окремі положення містяться у відомчих актах місцевої влади.

По-четверте, досить цікавим у Японії є те, що посадові особи органів місцевого самоврядування не мають будь-яких привілеїв та користуються тим же статусом, як і працівники центрального апарату. Важливим моментом у роботі посадовців органів місцевого самоврядування, як зазначає П. В. Ворона є те, що в Японії діє трирічний цикл, коли кожного року у квітні працівники переходять працювати на нове місце роботи в межах департаментів організацій, де вони працюють [8, с. 279]. Дану обставину можна трактувати по-різному. З однієї сторони, це зменшує прояви корупції та корупційних діянь, тобто особа, у міру досить обмеженого часу перебування на одному робочому місці не встигає налагодити корупційні схеми чи злагодити роботу з іншими працівниками для вчинення злочинних дій. А з іншої сторони, це може вплинути на якісні показники роботи, ефективність праці працівника. Так, особа, яка вже не один рік пропрацювала на певній посаді у відповідному органі влади знає специфіку своєї роботи, в неї налагоджений робочий графік, час відпочинку тощо. Негативною такою ситуацією є і з психологічної точки зору. Кожна зміна місця роботи, навіть у тому випадку, коли специфіка праці залишається незмінною, зміна загальної обстановки, колективу є певним психологічним ударом для людини, стресом, який вона має пережити. З огляду на вищенаведене ми вважаємо норму про так званий «трирічний цикл» негативною та не пропонуємо її введення до чинного законодавства України.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши основи правові позиції діяльності органів місцевого самоврядування Японії, зазначимо, що у цій країні накопичений достатній досвід вирішення проблем, що виникають на окремій адміністративно-територіальній одиниці власними силами без залучення центральних органів влади. Позитивним, на нашу думку, є і можливість муніципалітетів спільно вирішувати окремі питання, що регулюється на законодавчому рівні, а тому така діяльність має відповідну правову основу. Враховуючи позитивний досвід організації місцевого самоврядування в Японії, необхід-

ним для українського законодавця є перерозподіл повноважень між органами влади на місцях та центральною владою, реформування системи територіальної організації влади, посилення автономії органів місцевого самоврядування при вирішенні власних справ.

Література:

1. Михайлишин Л. Р. Місцеве самоврядування в конституціях європейських країн: порівняльний аналіз / Л. Р. Михайлишин // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – Вип. 10. – Львів: ЛІДУ НАДУ, 2006. – С. 470-475.
2. The Constitution of Japan: Promulgated November 3, 1946 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/tcoj/index.htm>.
3. Про місцеву автономію: Закон Японії від 17.04.1047 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>.
4. Конституционное право зарубежных стран: [учебник] / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2008. – 1056 с.
5. Современное право Японии / И. Цунэо; пер. с яп. В. В. Батуренко, ред., авт. предисл. В. Н. Еремин. – М.: Прогресс, 1981. – 270 с.
6. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн: [навч. посіб.] / В. В. Лісничий. – 2-ге вид., випр. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 336 с.
7. Калашніков В. М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах: [монографія] / В. М. Калашніков. – Дніпропетровськ: Пороги, 2009. – 387 с.
8. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації влади / П. В. Ворона // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 277-285.

Грובהва В. П. Особенности органов местного самоуправления в Японии

Аннотация. В статье рассматривается структура местного самоуправления Японии, определяются полномочия и уровень автономии местных органов при решении региональных проблем, и исследуются особенности организации органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, Япония, префектуры, муниципалитеты.

Grobova V. Features of the local self-government bodies in Japan

Summary. The article describes the structure of local government in Japan, sets out the powers and the level of autonomy of local authorities in solving regional problems, and both an organization of local governments.

Key words: local government, Japan, prefectures, municipalities.