

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В ЯПОНІЇ ЯК ПРИКЛАД РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Подано історичний огляд дослідження проблематики децентралізації місцевого самоврядування в Японії. Розкрито потенціал місцевих органів влади в рамках курсу на відродження країни. Розглянуті перспективи реформування системи місцевого самоврядування. Окремо розглянуті інтереси різних груп впливу та питання проведення адміністративної реформи в Японії. Проаналізована сучасна ситуація з реформою місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: децентралізація, реформа місцевого самоврядування, бюрократія, префектури, муніципалітети, громади України.

Shevchuk Yana. Experience of decentralization in Japan as an example of local self-government reform in Ukraine

A historical review of the study of the problems of decentralization of local self-government in Japan, the disclosure of the potential of local authorities in the framework of the country's revival course is presented. Prospects for reforming the system of local self-government are considered. Separately considered the interests of different groups of influence and administrative reform in Japan. At the same time, the current situation with administrative reform in Ukraine is considered.

The decentralization process is perceived as the transfer of a large number of powers from state authorities to the level of local self-government, to the level of districts and regions, but most of all to the level of communities; securing funds, own income, subventions so that communities can exercise their powers, have the opportunity to dispose of resources; Improving the quality and accessibility of services for citizens, which are provided at each level, as it is «a tool to improve the quality of human life; the ability to «glue» the state. Decentralization is interpreted as an opportunity for hromadas to have powers and dispose of resources for their implementation. This process is being considered both in Japan and in Ukraine.

Key words: decentralization, local self-government reform, bureaucracy, prefectures, municipalities, communities of Ukraine.

Постановка проблеми. Децентралізація є пріоритетом реалізації Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. Стратегічне бачення сталого розвитку України ґрунтується на забезпеченні національних інтересів та виконанні міжнародних зобов'язань України щодо переходу до сталого розвитку. Такий розвиток передбачає, у тому числі, децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів. Багато досліджень у цій сфері ґрунтується на європейському виборі України, заснованому на європейських принципах і стандартах публічного управління, але досвід вивчення азійської моделі децентралізації не може бути не врахований.

Для обговорення умов реалізації політичної децентралізації у тематичному дослідженні необхідно прийняти до уваги фактори, специфічні для Японії. Перш ніж приступити до безпосереднього аналізу реформ децентралізації в Японії та Україні, необхідно розглянути історичні, правові та політичні інституційні рамки, умови розвитку децентралізації в Японії та порівняти сучасні досягнення в цих країнах.

Виклад основного матеріалу. Японський дискурс децентралізації, пов'язаний із критикою державного централізму й унітаризму, можна побачити з 1990-х років. Ієрархічні правовідносини згори донизу між центральною і місцевою владою характеризували японські державні структури після модернізації Японії наприкінці XIX століття.

Централізм виражався в національному контролі й втручанні у виконання муніципальних завдань і фінансовій політиці префектур і муніципалітетів. Реформа ієрархічних відносин між національним рівнем і місцевою владою були головною вимогою децентралізації в Японії. Зокрема, неоліберальні дослідники піддали критиці ієрархічну неефективність і слабкість централізованих систем. Ієрархія знижує відчуття відповідальності й працездатність, спроможності й бажання підлеглих підрозділів [1] розвивати дослідження в галузі управління, просувати альтернативні форми координації дій.

Короткий огляд централістських традицій Японії показує, наскільки відносини між центральною владою і регіональними корпораціями сильно змінилися. Централізм в Японії був, як під

час створення держави Мейдзі, так і відновлення після 1945 року, успішною стратегією довгострокового, широкого, ефективного і результативного здійснення національної політики та діяльності держави. Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років економіка розглядалася як політика і наука, централізовані державні структури вважалися застарілими. Концепції централізму тепер знаходяться під впливом модернізації. Мета модернізації – збалансувати регіональні відмінності, щоб досягти більш справедливого розподілу суспільних благ і забезпечити рівні умови життя по всій країні. Централізація покликана мобілізувати потенціал регіонального розвитку і тим самим стимулювати економіку в цілому [2, с. 5-23].

Згідно з Конституцією 1947 року (МС ст. 92-95) важливі загальнонаціональні функції були передані місцевим органам влади. Прямі вибори замінили централізоване державне призначення губернаторів і мерів [3, с. 55-60].

Послявоєнна конституція вперше гарантувала територіальну владу в Японії. На початку 1950-х років ті, хто відігравав ключову роль у формуванні політики, прагнули домогтися впливу на кадрові, фінансові та адміністративні рішення місцевої влади. Тому органи самоврядування цього періоду вважаються централізованими [4, с. 93], позаяк національна бюрократія бере на себе завдання місцевої влади [5], незважаючи на демократичну післявоєнну конституцію, яка проголосила народ суверенним. Міністерська бюрократія не проявила особливої готовності поставити себе на службу громадянам.

Неадекватні інструменти демократичного контролю також призвели до формування так званого «залізного трикутника» – Ліберально-демократичної партії Японії, ділового сектора (кейрецу) та бюрократії в Японії. Міністерські бюрократи «наблизили до себе» представників приватного сектора, і ці умови стали для міністерської бюрократії ефективним засобом просування своїх інтересів. Місцеві чиновники побоювалися можливості міністерських санкцій та дозволили міністерській бюрократії втручатися у справи місцевої адміністрації [6, с. 10].

Вертикальний адміністративний секціоналізм, всеосяжний, міжвідомчий або горизонтально скоординований контроль в галузі політики перешкоджав інтеграції проєктів окремих департаментів [7, с. 78-79].

Функціональна фрагментація розмивала відповідальність, префектурним парламентам або муніципальним радам, а також громадянам було важко втручатися у вирішення питань самоврядування [8, с. 90-92].

Швидке економічне зростання в 1960-і роки сприяло тісній співпраці між політиками, бізнесом та бюрократією. Бюрократія віддавала своїм чиновникам пріоритет, коли справа доходила до затвердження окремих проектів [9, с. 198]. Це призвело до особистих зв'язків кандидата з міністрами. Так званий «залізний трикутник», що складався з політиків, бюрократів і підприємців, підтримував рішення на шкоду загальному благу і готував ґрунт для корупції.

Програми регіонального розвитку центрального уряду, які підтримували національне зростання економіки, завдали серйозної шкоди навколишньому середовищу. З середини 1960-х по середину 1970-х років організовувалися місцеві протестні рухи проти екологічних проблем і проблем урбанізації. Обізнаність значної частини населення зросла, також зріс захист місцевих інтересів і свого реального потенціалу як політичних гравців. Громадянські групи перетворилися на новий громадський рух з прогресивними партіями. Була створена коаліція проти консервативних місцевих виборних посадових осіб та їх прихильників [10, с. 184-185].

Вони поставили під сумнів бюрократичну гегемонію і закликали до демократії на місцевому рівні [11, с. 42- 62].

Після різкого припинення економічного зростання через нафтовий шок 1973 року фінансові трансферти скоротилися. Тому місцеві влади стали зміцнювати свою автономію. Це була «нова ера місцевого самоврядування» в сферах політики, охорони навколишнього середовища та соціального захисту.

На початку 1980-х років певні кола в політиці, бізнесі та суспільстві підтримуючи економічну і політичну концентрацію на столиці Токіо, стали серйозно ставитися до оптимізації державного апарату та фундаментальної децентралізації.

Уряд Накасоне (1982-87) здійснив, крім приватизації державних компаній, адміністративну реформу, яка упорядкувала міністерський апарат уряду.

В середині 1990-х років, після того, як спекулятивний міхур лопнув, центральний уряд став вирішувати проблеми децентралі-

зації та дерегуляції. Було вирішено скоротити державний сектор (включаючи органи місцевого самоврядування) за рахунок скорочення персоналу. Виявлення численних скандалів також знизило роль бюрократії у процесі прийняття політичних рішень [12, с. 45].

Перегляд закону про місцеве самоврядування посилювався. У 1991 році насамперед зміцнилася позиція губернаторів щодо національних керівних принципів. Нові лідери більше не могли бути усунені від посади національним урядом, якщо відмовилися виступити проти їхніх політичних принципів.

Збільшення кількості референдумів і незалежних губернаторів зміцнило демократично легітимізовану політичну ситуацію.

Закон про сприяння децентралізації, прийнятий у 1995 році, фактично ні до чого не привів, централізм зростав не безперервно, а швидше, централізація і тенденції децентралізації чергувалися.

Ключовою метою децентралізації було підвищення автономії місцевої влади за рахунок розширення повноважень місцевих органів влади. Для цього національний контроль і втручання повинні мали бути обмежені.

Цікавою формою самоврядування стали міста (Токіо, Саппоро, Чіба, Осака та інші) - одна міська форма з особливим адміністративним статусом. До 2009 року кабінет міністрів визначив 41 місто в якості основних міст. Порівняно з іншими промислово розвиненими країнами частка завдань, виконуваних японською місцевою владою в цих містах, була значно вищою. До трьох чвертей справ держави здійснювали місцеві органи влади. З іншого боку, міністерська бюрократія контролювала місцеву владу за допомогою численних законів та регламентувала виконання завдань місцевою владою жорсткою нормативною базою, існував низький рівень особистої відповідальності.

Реформи децентралізації, разом узяті, приблизно в півтора рази перевищували національні витрати. На частку місцевих органів влади припадало близько 60% загальних державних витрат [13, с. 13-15].

Коли справа доходила до доходів, співвідношення було зворотнє: національний уряд поповнив дефіцит доходів комплексними фінансовими трансфертами. Лише близько третини з них – власні доходи (1998 р. – 34,9%, 1999 р. – 33,7%) поповнювалися з органів самоврядування. Японська фінансова система значною мірою

покладалася на гармонізацію доходів місцевих органів влади. Таку фінансову політику розкритикували за те, що вона підривала підзвітність органів самоврядування.

Історичний огляд міжурядових відносин показує, наскільки сильною була Японія в своїх централізованих структурах, навіть після 1945 року. Незважаючи на конститутаційні гарантії, територіальне економічне самоврядування в 1947 році вижило завдяки всеосяжному міністерському впливу. Існували передумови для політичної децентралізації. Відсутність самофінансування і висока частка витрат у місцевих органах влади, витрати через широке коло завдань, що виникали в результаті передачі повноважень, перешкоджали подальшому всебічному здійсненню децентралізації. Функціональна фрагментація адміністрування створила непрозору відповідальність. Ускладнив завдання контроль за виконавчою владою з боку парламентів префектур або муніципальних рад, а також з боку активних громадян. Втручання призвело до дефіциту демократії.

У середині 2000-х років реформи децентралізації продовжилися. Префектури і муніципалітети отримали право вводити на своїй території нові додаткові податки і поповнювати в такий спосіб свій бюджет. Змінилося і співвідношення цільових і нецільових державних трансфертів на користь збільшення частки останніх. В середньому надходження за рахунок місцевих податків і нецільових дотацій становлять близько 55% бюджету префектур [14], що дає їм велику свободу для визначення пріоритетів розвитку та інвестування цих коштів.

Важливою рисою сучасної регіональної політики є посилення впливу населення на прийняття рішень. Влада префектур і муніципалітетів при створенні планів розвитку створювала спеціальні робочі групи з представників науки і бізнесу, проводилося анкетування населення, залучалися різні некомерційні громадські організації.

Слід відзначити, що процес децентралізації як в Японії, так і в Україні триває, і сценарії його розвитку, як не дивно, схожі.

Вже багато часу ми говоримо, що реформа децентралізації в Україні має свій план, стратегування, чітку концепцію. Її особливістю є те, що в контексті децентралізації одночасно проводиться декілька реформ у сфері державного управління.

Процес децентралізації сприймається як передача великої кількості повноважень від органів державної влади на рівень місце-

вого самоврядування, на рівень районів і регіонів, але найбільше на рівень громад; закріплення засобів, власних доходів, субвенцій, щоб громади могли здійснювати свої повноваження, мали можливість розпоряджатися ресурсами; підвищення якості та доступності послуг для громадян, які надаються на кожному з рівнів, оскільки це є «інструмент для поліпшення якості життя людини; можливість «склеїти» державу. Децентралізація інтерпретується як можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами на їх реалізацію.

Однак у процесі втілення реформи виникає ризик соціально-економічної диференціації на заможні й бідніші громади. Цей ризик зростає з надходженням ресурсів у щойно об'єднані громади, що залишає далеко позаду ті громади, котрі зволікають з об'єднанням. У сучасних умовах воєнного часу існує брак управлінців базового рівня. Відсутня система належного нагляду і контролю за органами місцевого самоврядування в питаннях законності їхньої діяльності, залишаються неефективними судова і правоохоронна системи.

Відбуваються криміналізація суспільства, існує ризик втрати контролю з боку виборців за діяльністю місцевої влади, обраної в об'єднаних громадах, посилення політичних монополій, котрі контролюють ресурси в громадах.

Ефективність процесу децентралізації залежить від загального перебігу адміністративної реформи в Україні, розвитку інфраструктури, яка зазнала великої шкоди, реформи правоохоронних органів, протидії корупції, що в сучасних умовах дедалі складніше реалізувати.

1. Yokomichi Kiyotaka. 2007: The Development of Municipal Mergers in Japan. *Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (Hg.), COSLOG Up-to-Date-Documents on Local Autonomy in Japan* 1. http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en1.pdf; Zugriff: 27.10.2013.
2. Klemmer Paul.: Alternative Konzeptionen der räumlichen Organisation der politischen Entscheidungsprozesse. *Institut für Kommunal wissenschaften (Hg.). Dezentralisierung des politischen Handelns* 1. Mell. 1979. S. 5-23.
3. Abe Hitoshi/Shindō, Muneyuki/Kawato Sadafumi. The Government and Politics of Japan. Tōkyō. 1994. S. 55-60.
4. Namikawa Shinobu Zukai. Gyōsei kaikaku no shikumi (Diagramm. Der Plan der Verwaltungsreform). Tōkyō, 1999. S. 93.
5. Hanai Kiroku, 2003: Decentralization Will Finish Road to

Democracy in Japan, in: Japan Times 22.09.2003, <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2003/09/22/commentary/decentralization-willfinish-road-to-democracy-in-japan/>; Zugriff: 16.02.2013. 6. Mochida Nobuki. Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan. New York, 2008. S. 10. 7. Abe Hitoshi/Shindō, Muneyuki/Kawato Sadafumi. The Government and Politics of Japan. Tōkyō. 1994. S. 78-79, 37-38. 8. Ikawa, Hiroshi, 200. 15 Years of Decentralization Reform in Japan. *Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (Hg.), Up-to-Date-Documents on Local Autonomy in Japan* 4. http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en4.pdf; Zugriff: 27.10.2013. 9. Nakamura Akira. The „Tokyo problem“ and the Development of Urban Issues in Japan. *Jun S. Jong/Wright, Deil S. (Hg.), Globalization and Decentralization. Institutional Contexts, Policy Issues and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington D.C., S. 1996191-203. 10. Abe Hitoshi/Shindō, Muneyuki/Kawato Sadafumi. The Government and Politics of Japan. Tōkyō, 1994. S. 184-185. 11. Garon Sheldon. From Meiji to Heisei: The State and Civil Society in Japan. *Schwartz, J. Frank/Pharr, Susan J. (Hg.), The State of Civil Society in Japan*. New York, 2003. S. 42-62. 12. Hamaguchi-Klenner Makiko.; Demokratie und Kultur in Japan. Politische Auseinandersetzungen um die Pflegeversicherung. Frankfurt a.M. 2007. S. 45. 13. Mochida Nobuki. Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan. New York, 2008. S. 13-15. 14. White Paper on Local Finance. MIC Japan, 2014.

Shevchuk Yana. Experience of decentralization in Japan as an example of local self-government reform in Ukraine

A historical review of the study of the problems of decentralization of local self-government in Japan, the disclosure of the potential of local authorities in the framework of the country's revival course is presented. Prospects for reforming the system of local self-government are considered. Separately considered the interests of different groups of influence and administrative reform in Japan. At the same time, the current situation with administrative reform in Ukraine is considered.

The decentralization process is perceived as the transfer of a large number of powers from state authorities to the level of local self-government, to the level of districts and regions, but most of all to the level of communities; securing funds, own income, subventions so that communities can exercise their powers, have the opportunity to dispose of resources; Improving the quality and accessibility of services for citizens, which are provided at each level, as it is «a tool to improve the quality of human life; the ability to «glue» the state. Decentralization is interpreted as an opportunity for hromadas to have powers and dispose of resources for their implementation. This process is being considered both in Japan and in Ukraine.

Key words: decentralization, local self-government reform, bureaucracy, prefectures, municipalities, communities of Ukraine.