

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ЯПОНІЇ

У статті охарактеризовано публічну службу Японії та розкрито її особливості.. Найбільший наголос зроблено на класифікації державної служби Японії, котра охоплює адміністративну, дипломатичну й судову сфери державної діяльності. Визначено також етапи проходження державної служби Японії.

Ключові слова: публічна служба Японії, державна служба Японії, проходження служби, статус службовців, державне управління, звичайна служба, особлива служба.



**Стрельченко
Оксана Григорівна,**

кандидат юридич-
них наук, доцент,
завідувач кафедри
адміністративно-
правових дисциплін
та менеджменту,
юридичного факуль-
тету Навчально-
наукового інституту
права та психології
Національної
академії внутрішніх
справ

Метою статті є вивчення основних особливостей українського і світового (на прикладі Японії) досвіду організації та функціонування публічної, державної служби.

Адміністративна система Японії переживає перехідний період і продовжує зазнавати радикальних змін. Починаючи із 1868 року, коли новий уряд Мейдзі (так звана «Реставрація Мейдзі») змістив феодальний «Едоський сьогунат – уряд Едо-бакуфу», адміністративна гілка влади в Японії стала більш потужною у порівнянні з менш сильною законодавчою та судовою гілками влади. Передбачалося, що саме таке співвідношення сил буде необхідним чинником розвитку і успішного публічного управління країною.

Над розглядом цієї проблематики працювали вітчизняні вчені В. Я. Малиновський [1], О. Ю. Оболенський [2], В. П. Тимошук [3], Є. С. Черноног [4], А. М. Школик [5], О. Ф. Скакун [6].

У Японії структура урядового апарату складається з трьох взаємозв'язаних ланок: кар'єрного чиновництва; напівурядових корпорацій, що виконують деякі функції державного управління та координації діяльності різних ланок виконавчої влади, та персоналу допоміжних державних органів.

Особливості японської публічної служби полягають у тому, що: 1) у категорію державних службовців тут прийнято включати не тільки працівників державного апарату, але також і осіб, які працюють на підприємствах, що належать державі (службовців

державних залізниць, працівників телебачення, муніципальних шкіл); 2) за кількістю державних службовців Японія поступається країнам Західної Європи або США; 3) система довічного найму державних службовців практично виключає міжвідомчу мобільність і ротацію кадрів і дозволяє мати незначний за чисельністю персонал державних службовців усіх трьох категорій.

Державна служба в Японії охоплює адміністративну, дипломатичну й судову сфери державної діяльності. У категорію державних службовців («кока комуин») прийнято включати не тільки чиновників у власному змісті цього слова, але також осіб, що працюють на державних підприємствах, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних шкіл, військовослужбовців, співробітників поліції тощо. Загальна чисельність зайнятих на державній службі становить понад три мільйони чоловік, більшість із яких – робітники та службовці, що не мають реальних повноважень щодо прийняття управлінських рішень. Кількість вищих державних чиновників не перевищує десяти тисяч.

Діюча Конституція Японії закріпила становище державних службовців як «слуг усього суспільства, а не будь-якої однієї його частини» (ст. 15). Державний службовець перестає сприйматися як особистий слуга імператора. Конституція Японії та Закон Японії «Про державних службовців» 1947 р., встановлює, що державний службовець повинен працювати тільки заради суспільних інтересів та при здійсненні службових

обов'язків віддавати їм всі сили й помисли.

Закон Японії «Про державних службовців» від 21 жовтня 1947 р. із численними змінами й доповненнями є основним джерелом правового регулювання державної служби в Японії [7]. У 1950 р. набрав чинності Закон «Про місцевих службовців», що встановив статус службовців у муніципальних органах. Сильний вплив американської окупаційної влади на хід післявоєнних державних реформ у Японії пояснює подібність американського й діючого японського законодавства про державну службу.

Контроль за дотриманням законодавства в сфері державної служби покладений на Раду у справах персоналу («дзіндзи ин») при Кабінеті Міністрів Японії. Рада діє як орган, що представляє рекомендації з кадрових питань парламенту, Кабінету Міністрів Японії й окремим міністерствам. Серед інших повноважень Ради – видання в межах своєї компетенції правил і установ з питань державної служби, аналіз скарг на державних службовців, організація й проведення конкурсних іспитів [8, с. 428].

Рада у справах персоналу складається із трьох членів, які призначаються Кабінетом Міністрів Японії за згодою обох палат парламенту. Кандидатури членів Ради затверджуються імператором. Строк повноважень членів Ради – чотири роки з можливістю повторного призначення, але не більш ніж ще на два строки. Один із членів Ради по призначенню Кабінету Міністрів Японії виконує функцію голови.

Покладені на Раду по справах персоналу функції реалізуються через діяльність його апарата, що очолює керівник, призначений членами Ради. До складу апарата Ради входять п'ять управлінь (справами, набору й використання персоналу, скарг, з оплати праці персоналу, у справах службовців) і вісім місцевих бюро.

Всі особи, що перебувають на державній службі, підрозділяються на дві основні категорії – працівників «звичайної служби» і працівників «особливої служби».

Основна маса чиновництва зайнята на «звичайній службі», стосовно до якої діє конкурсна система призначення на посаду й стандартну шкалу платні.

Службове становище державних службовців визначається їхньою посадою, що вони займають у відповідності зі своїм рангом («докю»). Кожний із восьми існуючих рангів підрозділяється на 15 розрядів («гохо»). Розряд чиновника залежить від стажу, освітнього рівня, різних службових характеристик. Встановлення критеріїв для віднесення державного службовця до конкретного рангу й розряду провадиться Радою у справах персоналу.

Оплата праці чиновника здійснюється відповідно до присвоєння йому рангу та розряду на підставі Закону Японії «Про державних службовців». Розміри оплати жорстко регламентуються спеціальною шкалою, встановленою Законом Японії «Про оплату праці осіб, зайнятих на звичайній службі». Положення цього закону не поширюються на оплату праці прокурорів (це питання врегульоване спе-

ціальним законом), а також робочих казенних підприємств (оплата встановлюється в колективних угодах). Особи, зайняті на особливій службі, одержують оплату в порядку, установленому в Законі Японії «Про оплату праці посадових осіб на особливій службі» й Законом Японії «Про оплату праці Агентства». Виплата винагород державним службовцям підконтрольна Раді у справах персоналу. Рада вносить у парламент проекти змін законів про зміну системи посадових окладів.

Державний службовець крім посадового окладу одержує різноманітні надбавки – премії, надбавки за роботу в місті, на утримання домашнього господарства, за понаднормові, за роботу у вихідні дні, за роботу в північних районах, численні «галузеві» надбавки (наприклад, вчителям, що працюють у сфері обов'язкової освіти) тощо.

Вищу категорію працівників «звичайної служби» становлять особи, що одержують платню за адміністративну роботу («гьосейсьоку хокю»). У цю категорію входять чиновники, що займаються канцелярською роботою («дзиму сьокуин») і працею, що вимагає спеціальних професійних знань («гинорому сьокуин») [8, с. 429].

На командних постах у центральному адміністративному апараті зайняті чиновники перших трьох рангів, що становлять еліту японської бюрократії. Це начальники департаментів, відділів і секцій («кекуте», «буті», «каті»), радники, директори агентств, постійні заступники міністрів (останній термін використовується

за аналогією з англійською адміністративною системою). Чиновники цих класів фактично утримують у своїх руках важелі адміністративної влади у всіх міністерствах та відомствах Японії. Інші групи чиновників є лише виконавцями рішень і вказівок своїх начальників.

На державній службі діє характерна для Японії система «довічного найму», що припускає тривалу (до виходу на пенсію) службу, працюючи за наймом в одній і тій же організації. При цьому посада й розмір винагороди службовця визначаються залежно від безперервного стажу роботи. Однією з характерних рис державної служби в Японії, пов'язаної із системою «довічного найму», виступає відсутність міжвідомчих переміщень чиновників, при частих переміщеннях чиновників усередині його відомства (раз в 2–3 роки).

Інша важлива особливість японської державної служби – дух елітаризму, традиційне шанування чиновників. Ця риса знайшла своє відображення у відомій ще з кінця минулого століття формулі «кансон мимпи» («чиновники гідні шанування, народ – презирства»). Останнім часом чітко виявилася й така характеристика, як суворий контроль Ліберально-демократичної партії за персональним переміщенням кадрів в адміністративному апараті. Особа, що не має зв'язків із Ліберально-демократичною партією, не має реальних шансів піднятися вище рівня начальника департаменту [8, с. 431].

Учені, що займаються дослідженням японської державно-політичної моделі, незмінно пов'язують знач-

ні успіхи, які Японія демонструє в останні роки, насамперед в економічній сфері, з ефективним функціонуванням бюрократичного апарату цієї держави. Так, професор соціології Гарвардського університету Е. Вогель у своїй книзі «Японія на першому місці. Уроки для Америки» наділяє японське чиновництво всіма тими рисами, яких, на його думку, бракує американській бюрократії, – високим професіоналізмом, спадковимністю, глибоким почуттям відповідальності [9, с. 70].

Унікальність і неповторність японської бюрократії пояснюються насамперед особливостями японської культури, що вплинула на специфіку національного характеру (працьовитість, колективізм, благоговіння перед авторитетом, потреба в гармонізації міжособистісних відносин, прагнення до самовдосконалення тощо).

Призначення на державну службу провадиться на основі конкурсних іспитів. Японська Конституція закріпила принцип рівного доступу громадян до державної служби. Закон Японії «Про державних службовців» (ст. 33) встановлює, що набір на державну службу здійснюється відповідно до особистих заслуг кандидата, його професійної підготовки й ділових якостей, виявити які й мають конкурсні іспити.

Організація іспитів покладена на Раду у справах персоналу. У складі управління набору й використання персоналу перебувають спеціальний екзаменаційний відділ і чотири головних екзаменатори. Рада своїми правилами може ввести додат-

кові вимоги для вступників уперше, а у відношенні осіб, які претендують на підвищення по посаді – обмежити коло результатів, що екзаменуються, шляхом відбору на підставі минулої службової діяльності.

Для осіб, які вперше вступають на службу, іспити проводяться по трьох окремих групах: 1) для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади; 2) для осіб, які мають неповну вищу освіту; 3) для осіб, які мають середню освіту. На практиці шанси зайняти керівні посади мають лише особи, що мають вищу освіту (як правило, це випускники юридичного факультету Токійського університету).

До іспитів для вступу на державну службу допускаються тільки японські громадяни, але для деяких спеціальних видів державної служби можуть встановлюватися додаткові обмеження. Так, наприклад, співробітником Міністерства закордонних справ не може стати особа, одружена з іноземцем.

Система вступних екзаменів на державну службу, введена наприкінці XIX століття, діє без істотних змін й дотепер. Іспити можуть бути письмовими або усними. Допускається проведення екзамену з фізичної підготовки, оцінка спеціальних навичок тощо.

Конкурсні іспити організуються за принципом «відкритих дверей». Час і місце їхнього проведення оголошуються в засобах масової інформації.

Вимоги щодо конкурсних іспитів ідентичні для більшості державних установ. Лише деякі міністерства готують власні письмові й усні іспити. Серед них Міністерство закордонних

справ. Кандидати в кар'єрні дипломати (вони повинні бути не молодше 20 і не старше 28 років) протягом трьох-чотирьох днів у червні здають письмові екзамени із наступних предметів: японська Конституція, міжнародне право, економічна теорія, історія дипломатії й іноземна мова. Крім того, здобувач на власний розсуд вибирає для здачі адміністративне або приватне право, а також один із розділів теорії й практики грошово-фінансових відносин. Проводиться також «загальний іспит» у вигляді групової дискусії по одному з предметів з метою визначення здатності кандидатів швидко сприймати суть різних думок, виробляти свій підхід, використовувати переконливі аргументи при формулюванні власної позиції.

Кількість набраних на іспитах балів заноситься в екзаменаційний аркуш, який заводиться на кожну особу, що здає іспит та який зберігає свою чинність протягом одного року.

Через конкурсні іспити відбувається й підвищення у посаді. Кожна особа, зайнята на державній службі, формально має рівне право на підвищення (ст. 37 Закону Японії «Про державних службовців»). У той же час Раді у справах персоналу надане право пред'являти до претендентів на ту або іншу посаду додаткові обмежувальні вимоги й замінити іспити призначенням на вибір з урахуванням показників попередньої службової діяльності. До щорічних іспитів на підвищення в ранзі допускаються усі бажаючі. Конкурс на таких іспитах традиційно дуже високий (25–40 чоловік на одне місце). Успішна здача іспиту не означає автоматичного

призначення на посаду. Особи, які склали іспит, заносяться в особливий список, з якого відповідне відомство провадить призначення. Призначення на посаду або підвищення по посаді, як правило, відбувається із випробним терміном (не менш шести місяців), після закінчення якого при позитивних результатах і відбувається офіційне призначення.

При просуванні по державній службі враховуються як стаж роботи, так і ділові якості службовця, що є предметом постійного вивчення кадровими структурами. Робота співробітника щорічно оцінюється його безпосереднім начальником (завідувачем відділом у міністерстві), що направляє відповідний висновок (доповідь) директорові департаменту на затвердження. Якщо останній не згодний з оцінкою, що міститься в доповіді, він може підготувати власний письмовий висновок. На практиці подібне трапляється вкрай рідко, оскільки, як правило, перед написанням доповіді його укладач консультується з вищестоящим начальником [8, с. 432–434].

Доповідь пишеться за заздалегідь установленною схемою й складається із двох частин. У першій, у спеціальних графах проставляються оцінки («відмінно» або «недостатньо») за такі якості, як здатність готувати документи, швидкість виконання, ініціативність, старанність пророблення матеріалів, дисциплінованість. Оцінюються також лояльність, уміння будувати відносини в колективі. Другий розділ доповіді носить описовий характер і звичайно містить узагальнені критичні зауваження, складені

на основі тих, які робив начальник в «неофіційних листах», що направлялися підлеглому протягом року. Крім того, щороку відділ кадрів міністерства направляє в усі департаменти «картки досягнень», у яких повинні бути зафіксовані найбільш значні успіхи кожного співробітника [10, с. 135].

Вся ця інформація зберігається в особистій справі співробітника. Працівники відділу кадрів накопичують різного роду неофіційну інформацію, одержувану про конкретного співробітника з бесід з його начальниками, з кулуарних розмов тощо.

Державні службовці мають право оскаржити рішення не представляти їх на підвищення за посадою. З відповідними скаргами звертаються в Раду у справах персоналу та в об'єднану раду по розгляду скарг.

Що стосується дисциплінарних стягнень, то вони, на думку Генеральної ради профспілок Японії, призначаються односторонньо, за рішенням керівництва. Як правило, дисциплінарні стягнення впливають на рішення про просування по службі, збільшення до заробітної плати, встановленні надбавки за ретельність тощо. Запис про дисциплінарні санкції ніколи не вилучається із особистих справ.

Японське законодавство допускає значні обмеження трудових прав державних службовців (Так, на службовців пожежної служби, осіб, що несуть службу по охороні громадського порядку на морі, а також у в'язницях, не поширюються правила про умови праці, установлені Законом Японії «Про трудові стандарти»). Право на

проведення колективних переговорів встановлено в значно урізаному вигляді. Страйк для державних службовців повністю заборонений. Робітники державних підприємств за порушення цієї заборони піддаються звільненню, а власне управлінський персонал може бути притягнутий до кримінальної відповідальності.

Державні службовці сильно обмежені відносно політичної діяльності. Їм не заборонений вступ до політичних партій, але вони не можуть бути політичними консультантами й функціонерами, не можуть балотуватися на виборні публічні посади, їм заборонено будь-які політичні дії, крім тих, що пов'язані зі здійсненням виборчого права [11, с. 136–137].

У Законі Японії «Про державних службовців» чітко визначене коло посадових осіб, що перебувають на «особливій службі». На них не поширюються приписання й правові норми, що регулюють проходження «звичайної служби». На «особливій службі» перебувають: прем'єр-міністр, міністри, радники, що очолюють Раду у справах персоналу й Ревізійна рада, генеральний секретар Кабінету Міністрів Японії («найкаку камботекан») і його заступники, заступник глави канцелярії прем'єр-міністра по загальних питаннях («со-рифусому фукутекан»), начальник законодавчого бюро кабінету («хосейкеку текан»), парламентські віце-міністри («сейму-текан»), особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів і генерального секретаря кабінету. Крім того до осіб, що перебувають на «особливій службі», відносяться всі державні посадові особи, які оби-

раються парламентом чи затверджуються обома або однією з палат парламенту; начальник та деякі чиновники Управління імператорського двору. У групу осіб, що перебувають на «особливій службі», входять також надзвичайні й повноважні послы, посланники, члени урядових делегацій, що направляються за кордон, а також члени Академії наук Японії, судді, що служать управлінню оборони, секретарі депутатів парламенту тощо.

Слід також відзначити, що в Японії створюються незалежні від уряду органи, насамперед такі, як Ревізійна рада і Рада державних установ.

Ревізійна рада покликана контролювати державний бюджет і державні витрати. Згідно зі ст. 90 Конституції Японії заключний звіт про державні доходи і витрати щорічно перевіряється Ревізійною радою, яка представляє свою доповідь разом з доповіддю Кабінету Міністрів Японії протягом фінансового року, наступного за звітним.

До Ради державних установ належать питання служби державних чиновників. Вона стежить за тим, щоб при одержанні державних посад не мала переваги жодна з партій, а призначення відбувалися винятково на підставі професійної кваліфікації і досвіду претендентів.

Публічна служба Японії – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Японії.

Саме співвідношення зазначених видів служб є необхідним чинником

розвитку і успішного публічного адміністрування Японії.

Список використаних джерел:

1. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 576 с.
2. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ. – 2006. – 472 с.
3. Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
4. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
5. Скакун О. Ф. Общее сравнительное правоведение: Основные типы (семьи)

правовых систем мира / О. Ф. Скакун. – К., 2008. – 460 с.

6. О государственных служащих : Закон Японии от 21 октября 1947 г. № 120 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

7. Козырин А. Н. Административное право зарубежных стран: учеб. пособие; под ред. проф. А. Н. Козырина. – М. : «СПАРК», 1996. – 428 с.

8. Japan as Number One. Lessons for American. – Cambridge : Harvard Univ., 1979. – P. 65-71.

9. Панов А. Н. Японская дипломатическая служба / А. Н. Панов. – М. : Международные отношения, 1988. – 136 с.

10. Гудоников Л. М. Система государственной службы в Японии / Л. М. Гудоников // Советское государство и право. – 1971. – № 2. – С. 136–137.

Стрельченко О. Г. Публичная служба в Японии.

В статье осуществляется характеристика публичной службы Японии, и выделяются особенности японской публичной службы. Наибольший акцент сделан на классификации государственной службы Японии, которая охватывает административную, дипломатическую и судебную сферы государственной деятельности. Определены также этапы прохождения государственной службы Японии.

Ключевые слова: публичная служба Японии, государственная служба Японии, прохождение службы, статус служащих, государственное управление, обычная служба, особенная служба.

Strelchenko O. G. Public service in Japan.

The article gives an overview of the public service in Japan and highlights its specific features. The biggest emphasis is made on the classification of the public service in Japan, which covers the administrative, diplomatic and judicial areas of the governmental activity. Article as well defines the stages of the civil service in Japan.

Keywords: Public Service of Japan, State service of Japan, career development, status of civil servants, public administration, regular service, specific service.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2013