

А. О. Чаркіна

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЯПОНІЇ: ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті проаналізовано основні особливості формування та функціонування державної служби в Японії. Аналіз виявив, що система державної служби в Японії набула історично обумовленого окреслення і презентує досить ефективний механізм функціонування.

Ключові слова: система державної служби, державна служба в Японії, системність, Рада у справах персоналу, службовці, звичайна служба, особлива служба.

Постановка проблеми. Вивчення зарубіжного досвіду державної служби, шляхів її розвитку і формування є необхідною передумовою запровадження ефективних змін та удосконалення існуючої системи. Важливе значення має проведення досліджень інституцій розвинених країн, однією з яких є Японія. Владна система в Японії склалася історично й більшість її інституцій функціонує на засадах традиційності. Роль і місце державної служби у суспільстві відіграють важливе значення для забезпечення стійкості і стабільності соціальних процесів. Японія є однією з високорозвинених країн світу, входить у групу провідних світових держав. При цьому вона має свої особливості й традиції. Державна служба в Японії, якій присвячена стаття, історично завжди виконувала важливі завдання в галузі розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над розглядом цієї проблематики працювали такі вітчизняні вчені: В. Малиновський, О. Оболенський, В. Тимошук, Є. Черноног, А. Школик, О. Скакун, О. Стрельченко, а також японські дослідники: Дзінносукі Міяї, Сюсін Хое, Хасімото, Е. Вогель, Terada Itsuro, Sakurai Ryuko, Okabe Kiyoko, Otani Takehiko, Ohashi Masaharu, Onuki Yoshinobu, Onimaru Kaoru, Yamamoto Tsuneyuki, Otani Naoto, Kizawa Katsuyuki та ін.

Метою статті є аналіз досвіду побудови і функціонування державної служби в Японії.

Завданнями статті є:

- визначення особливостей державної служби в Японії;
- ознайомлення із законодавчим регулюванням державної служби в Японії;
- вивчення досвіду державної служби в Японії.

Виклад основного матеріалу. Вивчення зарубіжного досвіду відіграє одну з ключових ролей у процесі пошуку шляхів підвищення ефективності в роботі державної служби. Системи управління в різних країнах світу можуть відрізнятися одна від одної, але основні принципи демократії, такі як розподіл повноважень між різними гілками влади, запровадження системи стримувань і противаг, роль місцевого самоврядування, залишаються незмінними.

Вивчення зарубіжного досвіду функціонування державної служби посідає одне із центральних місць у процесі реформування нашої держави. Українська модель державної служби ще тільки прямує до цілісності, тобто такого механізму, який функціонує на основі включення усіх інститутів, що змушують переосмислювати державотворчий процес загалом.

У світі функціонують різноманітні моделі державної служби. Існуючі системи державної служби умовно поділяють на закриті та відкриті. Розглянемо закриту систему державної служби, яка характерна для країн континентальної Європи. Кожна з моделей державної цивільної служби підрозділяється ще на дві моделі залежно від форми державного устрою: модель державної служби у федеративних і унітарних державах.

Таким чином, виокремлюються чотири моделі державної цивільної служби:

- централізована закрита модель – реалізується в унітарних державах;
- відносно децентралізована закрита модель – реалізується у федеративних державах;
- відносно децентралізована відкрита модель – реалізується в унітарних державах;
- децентралізована відкрита модель – функціонує у федеративних державах.

До основних рис державної цивільної служби належать такі:

1) відсутність чітко організованої системи нормативного правового регулювання службових відносин;

2) відкрита конкурсна система набору кадрів на державну цивільну службу;

3) залежність оплати праці та посадового зростання державного цивільного службовця від результатів його роботи;

4) спрощена процедура звільнення.

Для «закритої» системи характерним є обмежений доступ до державної служби та низька мобільність службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їхня політична нейтральність, «субординаційна організація системи» державної служби, докладна нормативна регламентація компетенції кожного рівня державної служби, «закрита» система підбору кадрів на державну цивільну службу. Високий правовий і соціальний статус державного службовця, причому посадове зростання, заробітна плата і пільги, як правило, залежать від стажу державної служби та займаної посади. Складною є процедура звільнення державного цивільного службовця. Прикладом такого підходу є Японія [1, с. 17].

Зазначимо, що відкрита система державної служби характерна для англосаксонських держав.

Учені, що займаються дослідженням японської державно-політичної моделі, незмінно пов'язують значні 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, спадкоємністю, 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).

Основним джерелом правового регулювання державної служби в Японії є Закон Японії «Про державних службовців» від 21 жовтня 1947 р. із численними змінами й доповненнями [3, с. 132].

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 мають конкурсні іспити. Організація іспитів покладена на Раду у справах персоналу. У складі Управління набору й використання персоналу є спеціальний екзаменаційний відділ та чотири головних екзаменатори. Рада своїми правилами може ввести додаткові вимоги для вступників, які уперше приймаються на державну службу, а стосовно осіб, які претендують на підвищення, – обмежити коло результатів, що екзаменуються, шляхом відбору на підставі минулої службової діяльності. Зауважимо, для осіб, які вперше вступають на службу, іспити проводяться у 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 з вищою освітою (як правило, це випускники юридичного факультету Токійського університету) [4, с. 109].

У категорію державних службовців в Японії включають не лише працівників адміністративного апарату, чиновників у власному розумінні слова, а й тих, хто працює на підприємствах, що належать державі, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних і громадських (муніципальних) шкіл, військовослужбовців сил самооборони, співробітників поліції і пожежної служби.

За чисельністю державних службовців Японія значно поступається країнам Західної Європи та США, що пов'язано з відносно невеликими розмірами державного сектору в країні [1, с. 112].

Особи, що перебувають на державній службі, залежно від характеру виконуваної роботи поділяються на дві основні групи:

1) працівники «звичайної служби»;

2) працівники «особливої служби».

Працівники «звичайної служби» – це основна маса чиновників, яких у країні налічується близько трьох мільйонів. Вони вступають на роботу за направленням після складання іспитів на посаду, а їхня платня визначається відповідною стандартною шкалою. Усі, що входять у цю групу, Законом поділяються на 7 категорій, причому до чиновників як таких можна віднести

лише осіб першої категорії, котрі займаються канцелярською роботою і працею, що вимагає спеціальних професійних знань, та одержують платню за адміністративну роботу. Саме ця категорія державних службовців є найчисельнішою серед інших державних осіб.

На «особливій службі» перебувають прем'єр-міністр, міністри, радники, що очолюють Раду у справах персоналу й Ревізійну раду, генеральний секретар Кабінету Міністрів Японії і його заступники, заступник глави канцелярії прем'єр-міністра із загальних питань, начальник законодавчого бюро Кабінету, парламентські віце-міністри, особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів і генерального секретаря Кабінету. Крім того, до осіб, які перебувають на «особливій службі», належать усі державні посадові особи, які обираються парламентом чи затверджуються обома або однією з палат парламенту, а також керівники та деякі чиновники Управління імператорського двору. До цієї групи осіб також належать надзвичайні й повноважні послы, члени урядових делегацій, що направляються за кордон, члени Академії наук Японії, судді, що служать в управлінні оборони, секретарі депутатів парламенту та ін. На посадових осіб, які перебувають на «особливій службі», не поширюються приписи й правові норми, що регулюють проходження «звичайної служби» [5, с. 324].

Важливим засобом підтримки високої ефективності державного апарату в Японії є контроль за кількістю і станом персоналу. У 1948 р. була заснована Національна кадрова служба, рішення і розпорядження якої, прийняті в межах її компетенції, не підлягають жодній інспекції. Цим підтверджується певна незалежність цього органу від уряду і парламенту. Проходження на державну службу здійснюється на основі обов'язкового конкурсного іспиту. Крім того, японський державний службовець систематично проходить обов'язкові ротації та навчання, отримує гідну оплату праці. Японські міністерства періодично (відповідно до плану) зобов'язані домагатися скорочення свого персоналу. Велика увага приділяється етичній поведінці політиків та службовців.

Контроль за дотриманням законодавства у сфері державної служби покладений на Раду у справах персоналу 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 [6, 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 за призначенням Кабінету Міністрів Японії виконує функцію голови.

З квітня 2000 р. в Японії діє Закон «Про етику державних службовців», який регламентує положення, що містять заборони й обмеження для державних службовців на отримання подарунків і послуг від підприємців, що мають відношення до професійної діяльності чиновників. Крім цього, Закон визначив суворий порядок контролю за дотриманням зазначених заборон і обмежень.

Так, службовці, починаючи з помічника начальника відділу і вище, зобов'язані кожні три місяці доповідати голові міністерства або управління про всі випадки прийому послуг і подарунків від підприємців на суму понад 5 тис. ієн. Високопоставлені чиновники зобов'язані доповідати начальству про свої доходи за попередній рік, ці відомості є відкритими для громадськості. Для попередження саботажу зазначених заходів усередині відомств було засновано Комітет з етичних розслідувань як свого роду третейський орган, сформований у складі Ради у справах персоналу. Комітет має право проводити розслідування і накладати адміністративні стягнення.

У Японії визнають, що Закон «Про етику державних службовців» залишає «лазівки» для зловживань. Так, цей Закон не поширюється на політиків – депутатів парламенту, які призначаються на урядові посади. У зв'язку з цим в японській пресі помічають, що об'єктом аналогічного закону, прийнятого в 1978 р. в США, є всі без винятку урядові посадові особи. Водночас серед чиновників вимоги закону вважаються занадто жорсткими і такими, що заважають здійсненню їхніх обов'язків, зокрема «збирати потрібну інформацію в неофіційних умовах» [7, с. 175].

Державна служба в Японії може послугувати яскравим прикладом системності. Власне,

ефективність японської моделі полягає в тому, що вона є не простим набором окремих елементів, а системою в єдиній системі. Згідно з універсальним принципом системності кожна з них, доповнюючи іншу, є основою і умовою її функціонування, сприяє запуску наступних, є запорукою ефективної роботи.

Система державної служби в Японії складається з п'яти взаємообумовлених підсистем, на яких ґрунтується так зване «японське диво» – стрімке входження Японії до складу високо-розвинених країн світу:

- система довічного найму;
- система кадрової ротації;
- система репутацій;
- система навчання на робочому місці;
- система оплати праці.

Система довічного найму в Японії передбачає реальне забезпечення зацікавленості службовців працювати в організації максимально довгий час і на практиці не фіксується в офіційних, юридично оформлених домовленостях. Умовна угода тримається на зацікавленості службовця через високу оплату праці, винагороду за вислугу років, премії, підвищення професійної підготовки, різні соціальні пільги, неформальну турботу про працівника та його сім'ю.

За цих обставин системи навчання і оплати праці є самостійними, але водночас тісно пов'язані з системою довічного найму і виступають її складовими. У державній службі працюють до граничного віку (як правило, це 60 років, для деяких держслужбовців – 63–65 років, для викладачів вузів – 63 роки, причому немає різниці в граничному віці для чоловіків та жінок). До 90-х рр. у Японії граничного віку не було, це стосувалося і всіх категорій та груп державних службовців. У Японії вважають, що такий крок дуже важливий з точки зору планування набору на державну службу і розрахунку реальних потреб у персоналі, а також для оновлення мікроклімату й атмосфери в державній службі [8, с. 34–35].

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 із доповіддю Кабінету Міністрів Японії протягом фінансового року, наступного за звітним.

До компетенції Ради державних установ належать питання служби державних чиновників. Вона стежить за тим, щоб під час розподілу державних посад жодна з партій не мала переваги, а призначення відбувалися винятково на підставі професійної кваліфікації і досвіду претендентів. [2]

Висновки і пропозиції. Досвід функціонування державної служби в Японії не свідчить про те, що державна служба сприймається як особистий слуга імператора. Конституція Японії встановлює, що державний службовець повинен працювати задля суспільного інтересу та під час здійснення службових обов'язків віддавати йому всі сили й «задуми». Згідно з Конституцією Японії кожен, хто вступає на державну службу, зобов'язаний приносити присягу, що містить клятву, дотримуватися всіх вимог державної служби, виконувати вказівки «вищих» чиновників і японські закони, не поширювати відомості, що відносяться до категорії секретних, причому остання умова стосується і тих, хто вже залишив державну службу. Японська Конституція закріпила принцип рівного доступу громадян до державної служби [2].

Отже, особливості японської державної служби полягають у тому, що:

- до категорії державних службовців прийнято включати не лише працівників державного апарату, а й осіб, які працюють на підприємствах, що належать державі (службовців державних залізниць, працівників телебачення, муніципальних шкіл);
- за чисельністю державних службовців Японія поступається країнам Західної Європи і США;
- система довічного найму державних службовців практично виключає міжвідомчу мобільність і ротацію кадрів, дозволяє мати незначний за чисельністю персонал державних службовців усіх трьох категорій;
- державні службовці залежно від характеристики виконуваної роботи поділяються на дві основні групи відповідно до розподілу обов'язків;
- державні посади можна отримати з політичних посад (партій), які не мають квот. Відбувається призначення за професійною, а не за квотною (партійною) приналежністю.

Список використаної літератури:

1. Илышев А.В. Японская государственная служба / А. В. Илышев. – М. : РАГС, 2010. – С. 214.
2. Конституція Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c01.html>.
3. Стрельченко О.Г. Публічна служба в Японії / О.Г. Стрельченко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 108–115.
4. Адміністративне право зарубіжних країн [курс лекцій] / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін. ; за ред. О.В. Кузьменко; НАВС. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 525 с.
5. Japan as Number One. Lessons for American. – Cambridge : Harvard Univ., 1979.
6. Кузнецов А.М. Этика государственной и муниципальной службы : [учеб. для бакалавров] / А.М. Кузнецов. – М. : Изд-во Юрайт, 2014. – 253 с.
7. Мамчур Г.В. Державна служба в Україні та Японії: порівняльний аналіз / Г.В. Мамчур // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2013. – Вип. 2. – С. 34–37.
8. Панов А.Н. Японская дипломатическая служба / А.Н. Панов. – М. : Международные отношения, 1988. – 136 с.

Чаркина А. О. Опыт функционирования государственной службы в Японии: общий анализ

В статье проанализированы основные особенности формирования и функционирования государственной службы в Японии. Анализ выявил, что система государственной службы в Японии приобрела исторически обусловленные обрисовки и презентует достаточно эффективный механизм функционирования.

Ключевые слова: *система государственной службы, государственная служба в Японии, системность, Совет по делам персонала, служащие, обычная служба, особая служба.*

Charkina A. O. The experience of the public service in Japan: general analysis

In this article analyzed the basic features of formation and functioning of the public service in Japan. Analysis revealed that the system of civil service in Japan has acquired historically conditioned delineation and presents enough effective mechanism of functioning.

Key words: *system of public service, public service in Japan, consistency, Council for staff, officials, ordinary service, special service.*