

УДК 321:342.9(52)

О. Кизима

ЯПОНСЬКА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ: ПОЛІТИЧНИЙ ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ АСПЕКТИ

Досліджено державний устрій Японії та процеси взаємодії представницьких органів зі структурами виконавчої влади в контексті політичного впливу на адміністративну складову державного менеджменту. Проведено аналіз особливостей формування та функціонування владних структур у форматі взаємодії політичної й адміністративної складових.

Ключові слова: демократичне врядування, державне управління, виконавча влада, парламент, кабінет міністрів, імператор, конституція.

Демократичне врядування повинно здійснюватись органами адміністративного управління під впливом політичного управління як засобу контролю та загального скерування управлінської діяльності та у взаємодії з інституціями громадянського суспільства. Водночас адміністративне управління має бути достатньо автономним в організаційному і функціональному аспектах, забезпечувати збереження інституційної пам'яті та здійснювати стабілізуючий вплив на політико-управлінську систему держави. Умови сьогодення призводять до активних пошуків досконалого розмежування та перетину політичних і адміністративних аспектів державного управління. Актуальність цієї проблеми скерує погляди науковців у різноманітних напрямках, одним із яких є дослідження та аналіз взаємодії державних і політичних інститутів розвинутих світових демократій. Особливої уваги в цій царині заслуговує Японія, як країна, що має усталені історичні традиції та, водночас, повністю перероджена після Другої світової війни.

Японський феномен вивчають багато дослідників, зокрема російські вчені: А. Мещеряков у праці “Японський імператор”, П. Павленко – “Ліберально-демократична партія в політичній системі сучасної Японії”, О. Розанов – “Японія: нагороди і політика”, Н. Анісімцев – “Конституційні проблеми сучасної Японії. Право і політика”, Є. Гаджиева – “Країна висхідного сонця. Історія і культура Японії”, Т. Богданович – “Нариси з минулого і сьогодення Японії”, В. Єлісеєв – “Японська цивілізація”, В. Алексєєв – “Економіка Японії”, В. Спандар'ян – “Ділова Японія” та інші. У цих працях детально досліджено державний устрій та взаємодію різних гілок влади в Японії.

Але більшість науковців досліджують систему управління державою загалом, не виокремлюючи політичної складової цього процесу. Тобто констатація державного устрою і складових усіх гілок влади не розкриває повністю системи взаємодії, доповнення та заміщення адміністративного й політичного чинника в державному управлінні.

Тонкі механізми впливу політичних процесів, що відбуваються у суспільстві і відображаються в кадрових чи інших рішеннях на рівні адміністративного управління, є основною ціллю дослідження японської системи державного управління в цій статті. Особливої уваги заслуговує момент делегування повноважень з політичної площини до бюрократичної системи високопрофесійного державного менеджменту, а також процес контролю за якістю та системністю виконання поставлених цілей реалізації державної політики, згенерованої командою, яка взяла на себе відповідальність за курс країни.

Система державного управління Японії свідчить про високу досконалість взаємодії політичних та адміністративних складових управлінської системи. Тут прослідковується накладання та взаємодія історично сформованих елементів державного управління і суб'єктів парламентської демократії. Досконалість японської системи свідчить про можливість цивілізованого розподілу важелів впливу на загальнодержавну систему управління. Чітка вертикаль державних менеджерів виконує функції високоякісних управлінців і політично не заангажованих виконавців загальнодержавної політики. Проте доцільно зазначити, що високий ступінь демократії та пряме волевиявлення громадян сприяють чіткому контролю над усіма гілками влади, що суттєво підсилює роль політичної складової державного управління.

Констатуючи переваги державного устрою Японії, необхідно зазначити, що на формуванні цілісної системи в цьому форматі позначилась ментальна складова східного народу. Релігійні вірування, культурно-історичний багаж японського народу сприяли формуванню сучасної інституційно-розвинутої конституційної монархії, з усіма елементами політично розвинутого демократичного врядування.

Японія – конституційна монархія. Законодавча влада належить двопалатному парламенту, який обирається на основі загальних прямих виборів. Виконавча влада здійснюється кабінетом міністрів на чолі з прем'єр-міністром [1]. Відповідно до Конституції, імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею всього народу, якому належить суверенна влада [2]. Монарх не може впливати на прийняття та реалізацію законів. Народ здійснює свою владу через демократично обраний парламент і сформовані ним та відповідальні перед ним органи виконавчої влади. На сьогодні в японському суспільстві побутує думка про необхідність підсилення монархічних впливів на управління державою, але поки що реабілітація японської монархії відбувається тільки в межах державно-ідеологічних функцій, де вона намагається виконувати роль важливого соціального чинника сучасного японського суспільства.

Основний закон країни є перешкодою на шляху тих сил, які хотіли б повернути збройне насильство в арсенал засобів зовнішньої політики Японії. Ентузіастами перегляду Конституції та усунення з неї дев'ятої статті є Ліберальна партія і Ліберально-демократична партія Японії. Їм опонують Соціалістична та Комуністична партії Японії, що виступають за збереження чинної Конституції [3].

Парламент Японії складається з палати представників і палати радників. Обидві палати формуються з депутатів шляхом загальних виборів. Парламент є верховним органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави. Палата представників формується з 500 депутатів. Із них 300 депутатів обираються з 300 малих виборчих округів, на які поділяється вся країна, а ще 200 депутатів – з 11 великих виборчих округів, пропорційно числу голосів, набраних кожною політичною партією. Депутати палати представників обираються на 4 роки, але вони можуть бути зміщені до закінчення терміну. Палата радників формується з 252 депутатів терміном на 6 років. Із них 100 депутатів обираються пропорційно числу набраних кожною політичною партією голосів, а решта 152 депутатів – із багатомандатних округів, одиницями яких є префектури. Кожні 3 роки переобирається половина депутатів, і ця палата не підлягає розпуску [4].

Оскільки прийнята двопалатна система, бувають випадки, коли думки в двох палатах розходяться. Тому Конституцією визначено, що Палата представників має перевагу в прийнятті рішень, як, наприклад, винесення резолюції по законопроектах, бюджету, або призначення прем'єр-міністра. Підставою для цього вважається те, що палата

представників тісніше пов'язана з народом. У Парламенті є декілька допоміжних органів, які підтримують його діяльність. Державна парламентська бібліотека є одним із цих органів, вона надає парламенту такі послуги, як оцінка законопроекту, експертиза законодавства, експертиза правової системи. Палата радників за задумом творців Конституції повинна відігравати роль стабілізуючого фактору, стримуючи та нівелюючи коливання політичного курсу в нижній палаті.

Демократично виборний двопалатний Парламент висуває зі своїх рядів прем'єр-міністра, який формує Кабінет. Більшість міністрів також повинні бути призначені з числа депутатів Парламенту. Кабінет несе відповідальність перед Парламентом. Якщо нижня палата Парламенту виносить вотум недовіри Кабінету, то або сама палата піддається розпуску, або Кабінет іде у відставку [5].

На сьогодні в Японії звучать пропозиції запровадити порядок обрання прем'єр-міністра за допомогою загальних виборів, а заодно розширити повноваження прем'єр-міністра. Подібні пропозиції важко вважати послідовно демократичними: вони не позбавлені двозначностей [6]. Демократичні права громадян повинні бути врівноважені їх відповідальністю, а також бути пов'язані зі здатністю громадян приймати компетентні рішення, тобто їх правовою дієздатністю у найвищому сенсі слова. Пропоноване в Японії нововведення, на перший погляд, – широка і безпосередня демократія – може мати наслідок послаблення контролю над виконавчою владою з боку політичних партій, профспілок, масових організацій, тобто кадрів професійних політиків, і, навпаки, розширить можливості маніпуляції масовою свідомістю з боку фінансових і масмедійних магнатів. Загалом суспільство внаслідок подібної реформи може отримати адміністративну владу, більш далеку від інтересів громадян, ніж на сьогодні.

Таким чином, у правовому і соціально-політичному житті сучасної Японії виявляється глибоко парадоксальне явище: процвітаюча країна з високо розвинутою ринковою економікою та усталеною ліберально-демократичною системою суспільства і держави, що перебуває в zenіті свого процвітання, ставить на порядок дня формування більш традиційної, авторитарної суспільно-політичної системи. Аналіз цього феномена необхідний, щоб об'єктивно оцінити глибину і силу цієї тенденції, її перспективи на майбутнє [7].

Серед можливих напрямків перетворень обговорюється і реформа адміністративно-територіального поділу країни. Розглядається можливе введення поділу країни на області та провінції. Зміст реформи поки не розкривається. Проте, аналізуючи передбачувані нововведення в інших сферах, можна висловити припущення, що йдеться про нове визначення компетенції органів місцевого самоврядування, про нарощування адміністративного ресурсу центральної влади [8].

Виконавча влада в країні належить кабінетові міністрів, який несе колективну відповідальність перед Парламентом. Місцеве самоврядування здійснюється в широких масштабах. У Японії існує сувора ієрархія виконавчої влади. Міністри і держміністри разом складають кабінет міністрів, який відповідає за розвиток та втілення в життя національної політики, виконання законів і конституції, рішення щодо зовнішньої політики. Також вони очолюють різноманітні служби.

Потрапити на роботу в різні управління та міністерства можна після проходження певних іспитів.

Виконавча влада належить кабінету міністрів. Як було зазначено вище, прем'єр-міністр висувається Парламентом. Протягом тривалого часу прем'єр-міністром

призначався лідер політичної партії, що мала парламентську більшість, але в 1993 р., кількома політичними партіями вперше було створено коаліційний кабінет. Кабінет міністрів несе колективну відповідальність перед Парламентом. Кабінет формується з державних міністрів і очолюється прем'єр-міністром. Прем'єр-міністр та інші міністри повинні бути цивільними особами. Термін "цивільна особа" передбачає, що ця особа не була у минулому професійним військовим або носієм мілітаристської ідеології і не перебуває на службі в силах самооборони. Кабінет міністрів є колегіальним органом. Тому рішення приймаються одностайно на нараді, що називається "засіданням кабінету". Одностайне ухвалення рішень обґрунтовує солідарну відповідальність кабінету міністрів перед Парламентом. Кабінет міністрів виконує такі функції: загальне ведення державних справ (виконання загальних, адміністративних справ); сумлінне проведення в життя законів і скоординоване виконання державних справ, проведення зовнішньої політики; укладання міжнародних договорів; організація і керівництво державною службою (виконання формальностей, пов'язаних із державними службовцями); складання бюджету і подання його парламенту, прийняття постанов (видання урядових указів); прийняття рішення про амністію; надання порад імператору і схвалення його дій, що належать до справ держави; висунення голови Верховного суду і призначення інших суддів; розпуск палати голів. Прем'єр-міністр як глава кабінету міністрів може призначати міністрів, зміщувати їх на свій розсуд, а також має право згоди на притягнення міністрів до судової відповідальності. Окрім цього, прем'єр-міністр має право представництва кабінету і право контролю адміністративних органів, тобто йому доручені широкі повноваження з метою забезпечення згуртованості кабінету. При кабінеті міністрів є секретаріат, юридичне управління, державна палата у справах кадрів і рада національної оборони, які створені з метою надання підтримки його діяльності [9].

Адміністративний апарат країни має систематичну структуру і складається з органів виконавчої влади, що здійснюють певну уповноважену діяльність під загальним контролем кабінету міністрів. Відповідно до Закону "Про структуру державного адміністративного апарату", органи виконавчої влади центрального уряду включають канцелярію, прем'єр-міністра, міністерства, поради і управління та організаційну структуру, сфера діяльності яких визначена законодавством. Закони встановлюються Парламентом. Це означає, що кабінет міністрів не може змінити цю структуру на свій розсуд.

Канцелярія прем'єр-міністра, а також міністерства засновані як органи, що здійснюють адміністративні функції під загальним контролем кабінету міністрів, а ради та управління створені як незалежні установи при міністерствах і канцелярії. Головою канцелярії прем'єр-міністра є прем'єр-міністр, який призначає голів міністерств зі складу державних міністрів [10].

Той факт, що державні міністри суміщають свої функції з функціями міністра певного міністерства, забезпечує тісний взаємозв'язок між кабінетом міністрів, міністерствами і управліннями. Однак з іншого боку, часто вказується той факт, що коли державний міністр займає пост міністра якогось міністерства, він починає представляти лише інтереси свого міністерства. До того ж, за парламентсько-кабінетної системи, прийнятої в країні, кабінет міністрів значною мірою залежить від політичної ситуації в Парламенті.

Тривалість функціонування кабінету становить в середньому 2 – 3 роки, що є порівняно коротким терміном. Тому міністру доводиться йти у відставку саме тоді, коли

він починає звикати до роботи голови міністерства і він не може повною мірою проявити себе як керівник. Міністр того чи іншого міністерства проводить загальне керівництво діяльністю свого органу та здійснює контроль службових обов'язків службовців. Окрім того, він наділений правом складання законопроектів та урядових указів, прийняття нормативних актів та видачі вказівок підлеглим органам [11].

У структурі органів управління прослідковується вісь: начальник секції – начальник відділу – начальник управління – начальник департаменту – заступник міністра – міністр. В одному міністерстві існують кілька осей, що складаються, загалом, у величезну пірамідальну форму. Зазвичай прийняття рішень певного міністерства і управління проводиться по осевій лінії. Тобто, під керівництвом начальника відділу розробка проектів, пов'язаних із політичними курсами, проводиться, здебільшого, заступником начальника відділу у співпраці з начальниками секцій та співробітниками відділу. Розроблені законопроекти, після схвалення начальника відділу, будуть представлені на розгляд зацікавлених департаментів та управлінь цього міністерства. Після цього цей проект обговорюється на внутріміністерських зборах і приймається як проект політичного курсу, розроблений на рівні міністерства. Далі, за спільною згодою зацікавлених міністерств і відомств, проект подається на розгляд кабінету міністрів. Такий метод називається системою рішення шляхом опитування.

Система рішення шляхом опитування має свої переваги і недоліки. Перевагою тут є те, що в процесі визначення політичного курсу можуть брати участь всі зацікавлені особи. З іншого боку, недоліками є зниження ефективності і проблема з визначенням відповідальності. Однак, якщо прийняття рішень буде здійснюватися тільки по цих лініях, то може виникнути така ситуація, в якій ця система не зможе пристосуватися до умов, що змінюються у суспільстві. З цієї причини, з метою мобільного і гнучкого підходу до складання проектів, існують спеціальні посадові особи, що займаються проведенням досліджень. Ними можуть бути посадові особи на рівні канцелярії, міністерств і управлінь, тобто особи, відповідальні за загальну координацію в секретаріаті, департаментах і управліннях, або на рівні відділів і секцій, фахівці з загальної координації.

Важливими органами є консультативні ради. Вони створюються на кінцевій стадії визначення політичного курсу міністерства з метою прийняття до уваги думки широких верств населення. Загальна кількість їх досягає 217. Членами рад зазвичай обираються наукові співробітники та відомі фахівці, бувають випадки, коли певна особа є членом декількох рад. Окрім консультативних рад, при міністерствах і управліннях можуть також створюватися такі установи, як наради, екзаменаційні приміщення, НДІ, навчальні та тренувальні заклади, медичні установи та інші спеціальні установи.

Крім вищезазначених органів виконавчої влади, одним із різновидів управлінських структур є спеціальні юридичні особи, які є аналогічними органам виконавчої влади. Спеціальні юридичні особи створюються законом в тому випадку, коли діяльність центрального уряду має ознак підприємництва. Тоді передбачається, що спеціальні юридичні особи здійснюватимуть цю діяльність ефективніше, ніж органи виконавчої влади [12]. Їх кількість досягла 88 одиниць, серед яких: громадські корпорації, агентства, кредитно-фінансові корпорації та спеціальні банки. На сьогодні проводяться реформи спеціальних юридичних осіб шляхом їх злиття та ліквідації, забезпечення прозорості управління їх діяльністю, уточнення критеріїв для їх створення.

Правова система Японії побудована на основі моделі нормативно-судової, англосаксонської правової системи (домінуюче значення має судова, юридична практика,

прецедент). Проте окремі елементи функціонування цієї системи не співпадають з основними принципами побудови вищевказаної моделі. Не так активно, наприклад, як це відбувається в США, в рамках прецедентного права, ведеться законотворчий процес, перевірка конституційності законів і законопроектів, суди дуже обережно підходять до порушення справ, в яких беруть участь адміністративні органи [13].

Отже, Японія – конституційна монархія, як, наприклад, Англія, Данія чи Швеція. І подібно до самодержців цих країн, імператор Японії не має ніякої законодавчої і виконавчої влади. Одним словом – це символ Японії [14]. Але все ж таки імператор дещо може. Так, за конституцією, він має право хоча б формально призначати прем'єр-міністра та головного суддю Верховного суду, скликати Парламент, підписувати закони і договори та присуджувати нагороди, але все це за поданням і за схвалення Кабінету міністрів.

На рівні всіх 47 префектур адміністративна влада зосереджена в руках губернатора і зборів. Губернатор і члени зборів обираються прямим голосуванням жителями префектур. Під наглядом префектуральної влади знаходяться адміністрації міст і селищ. Члени муніципальних зборів також обираються прямим голосуванням.

Проаналізувавши японську сучасну концепцію демократичного врядування та вивчивши досвід демократичного врядування японської держави в аспекті розмежування і взаємодії політичного та адміністративного управління, доцільно зазначити, що взаємодія легітимно обраних демократичним способом представницьких органів, сформованих політичним шляхом та адміністративної вертикалі влади здійснюються на умовах взаємодії та взаємодоповнювання. Цей досвід потрібно врахувати в українському державотворенні, зокрема в частині розмежування і взаємодії політичного та адміністративного управління як складників єдиної системи демократичного врядування.

Література

1. Томсинов В. А. Історія держави і права зарубіжних країн [Текст] / В. А. Томсинов. — М. : Юрист, 2005. — С. 28.
2. Мещеряков А. Н. Японський імператор [Текст] / А. Н. Мещеряков. — М. : Юрайт, 2006 — С. 34.
3. Павленко П. Ліберально-демократична партія в політичній системі сучасної Японії [Текст] / П. Павленко. — М. : Ексмо, 2007. — С. 45.
4. Карпов Л. В. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] / Л. В. Карпов. — М. : Юридична література, 2006. — С. 32.
5. Розанов О. М. Японія: нагороди і політика [Текст] / О. М. Розанов. — М. : Наука, 2007. — С. 21.
6. Анісімцев Н. В. Конституційні проблеми сучасної Японії. Право і політика [Текст] / Н. В. Анісімцев. — М. : Справа, 2007. — С. 56.
7. Гаджієва Є. А. Країна висхідного сонця. Історія і культура Японії [Текст] / Є. А. Гаджієва. — М. : Юридична література, 2005. — С. 71.
8. Богданович Т. А. Нариси з минулого і сьогодення Японії [Текст] / Т. А. Богданович. — М. : Справа, 2005. — С. 13.
9. Данилов С. Ю. Правові демократичні держави (нариси історії) [Текст] / С. Ю. Данилов. — М. : Статут, 2008. — С. 47.
10. Єлісеєв В. Японська цивілізація [Текст] / В. Єлісеєв. — М. : Юрайт, 2007. — С. 39.

11. Алексєєв В. В. Економіка Японії [Текст] / В. В. Алексєєв. — М. : Наука, 2000. — С. 89.
12. Спандарьян В. А. Ділова Японія [Текст] / В. А. Спандарьян. — М. : Наука, 2006. — С. 27.
13. Куріцин В. М. Досвід становлення конституціоналізму в США, Японії, Росії [Текст] / В. М. Куріцин. — М. : Статут, 2006. — С. 64.
14. Мещеряков А. Н. Японський імператор [Текст] / А. Н. Мещеряков. — М. : Юрайт, 2006. — С. 48.

О. Кузьма

**JAPANESE SYSTEM OF GOVERNMENT:
POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS**

The government system of Japan is studied and the processes of interaction of the representative bodies with the executive ones in the context of political influence on the administrative component of public management. The analysis of formation and functioning peculiarities of power structures in the form of interaction between political and administrative components is carried out.

Key words: democratic governance, public administration, the executive branch, the parliament, the cabinet, the Emperor, the Constitution.