

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯПОНІЇ

О.Г. Стрельченко

*доцент кафедри адміністративного
права і процесу,*

кандидат юридичних наук, доцент

Національна академія внутрішніх справ

Юсіфлі Бахтіяр Таптіг Огли

студент

юридичного факультету ННПП

Національна академія внутрішніх справ

Постановка проблеми. Владна система Японії склалася історично і більшість її інститутів функціонує на засадах традиційності, а владна система сприймається як єдине ціле, як єдиний захисник, в якого вірять і довіряють, вона керує порядком і протистоїть хаосу (ця ознака відповідає харизматичному типу); владна система функціонує у розвинутій правовій державі із сформованою законодавчою базою та діючими нормами права.

Метою статті є характеристика публічної адміністрації в Японії та сформульовані повноваження кожного суб'єкта.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Над розглядом цієї проблематики працювали вітчизняні вчені О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський [1], О.Ю. Оболенський [2], В.П. Тимощук [3], Є.С. Черноног [4], А.М. Школик [5], О.Ф. Скакун [6], О.Г. Стрельченко [7].

Основні результати дослідження. Адміністративна система Японії переживає перехідний період і продовжує зазнавати радикальних змін. Починаючи із 1868 р., коли новий уряд Мейдзі (так звана «Реставрація Мейдзі») змінив 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 тим необхідним чинником розвитку й успішного публічного управління країною [8, с. 108].

Система влади Японії склалася історично і більшість її інститутів функціонує на засадах традиційності, а система влади сприймається як єдине ціле, як єдиний захисник, в якого вірять і довіряють, вона забезпечує порядок і протистоїть хаосу (ця ознака відповідає харизматичному типу); система влади функціонує у розвинутій правовій державі із сформованою законодавчою базою та діючими нормами права.

У рамках теоретико-методологічного підходу запропонованого М. Вебером, виходячи з розбіжності в природі (онтології) можна виокремлювати носіїв влади як конкретних суб'єктів політичної системи чи частини механізму держави, функціонування яких оцінюється більшістю населення як правомірна та авторитетна діяльність. Тому, М. Вебер визначає наступні суб'єкти державної влади Японії, виходячи зі специфіки територіальної сфери

функціонування органів влади, а саме: 1) глава держави; 2) парламент та його органи; 3) уряд та його складові; 4) верховний суд та судейський корпус у цілому тощо. Слід відзначити, що система влади в Японії історично склалася таким чином, що в країні немає соціальної групи або прошарку, що панує над всіма іншими.

Японія є унітарною демократичною національною державою з парламентською конституційною монархією. Народ здійснює свою владу через демократично обраний парламент та сформовані ним і відповідальні перед ним органи виконавчої влади. Природно, що Конституція гарантує громадянам буржуазно-демократичні права і свободи – слова, совісті, мітингів, демонстрацій, особисту недоторканність і рівноправність, незалежність судової влади тощо.

Формальним головою держави є *Імператор Японії*, символ державності і національної єдності. Він позбавлений права управляти країною й виконує лише церемоніальні функції [9]. Чинним Імператором країни є Його Величність Імператор Акіхіто. Фактичним головою держави виступає прем'єр-міністр, голова Кабінету Міністрів Японії. З 30 серпня 2011 року цю посаду обіймає Нода Йосіхіко.

У ст. 1 Конституції Японії закріплено те, що Імператор є символом держави та єдності народу, якому належить суверенна влада. Були скасовані такі важливі установи колишнього державного апарату, як Таємна рада та Міністерство імператорського двору, що підпорядковувалися безпосередньо імператорові та стояли вище парламенту та уряду.

Зараз японський імператор виконує приблизно ті ж державні функції, що і британський монарх («править, але не управляє»). До *основних повноважень імператора в сфері державного керування* Конституція відносить: призначення прем'єр-міністра відповідно до рішення парламенту (ст. 6); промульгація (лат. оголошення, обнародування, робити відомим, оголошувати, обнародувати) урядових указів та договорів; погодження призначень і відставок державних міністрів та інших посадових осіб (ст. 7).

Найвищим органом державної влади є двопалатний Парламент, найстаріший в Азії.

Так, Парламент Японії (коккай, «Державна Рада») є органом державної влади, який представляє японську націю і виконує її волю. Чинна Конституція Японії визнає його найвищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави. Найвищий орган державної влади означає те, що Парламент – це головна політична установа японської держави, що безпосередньо виступає від імені усїєї японської нації, носія державного суверенітету, і має статус, необхідний для здійснення волевиявлення цієї нації. Єдиний законодавчий орган держави означає, що лише Парламент має монопольне право на прийняття японських законів, а інші органи державної влади не можуть перебрати на себе його повноваження. Винятком з цього правила є право обох Палат Парламенту та Верховного Суду Японії самостійно визначати правила поведінки у своїх установах [10]. Він складається з *нижньої Палати представників і верхньої Палати радників* [11].

Парламент зобов'язаний приймати закони та бюджет країни. Він обирає прем'єр-міністра, надає уряду вотум довіри і позбавляє його довіри, звільняє некомпетентних суддів [7]. Правлячою партією в Парламенті є Демократична партія Японії. Основна опозиційна парламентська сила – Ліберал-демократична партія. Обидві партії є послідовниками поміркованого лібералізму.

Оскільки прийнята двопалатна система, то існують випадки, коли думки в двох палатах різняться. Тому, Конституція Японії визначає, що Палата представників має перевагу у прийнятті рішень, як, наприклад, винесення резолюції по законопроєктах, бюджету, або призначення прем'єр-міністра. Підставою для цього вважається те, що палата представників тісніше пов'язана із народом. У парламенті є декілька *допоміжних органів*, які підтримують його діяльність. Державна парламентська бібліотека є одним з цих органів, вона надає парламенту такі послуги, як оцінка законопроєкту, експертиза законодавства, експертиза правової системи.

Кожна палата має власних посадових осіб – *голову, заступника голови, тимчасового голову, голів постійних комітетів і генерального секретаря*.

Голова та його заступник обираються з числа депутатів палат. Термін їхніх повноважень відповідає депутатському терміну тієї чи іншої палати. Голова підтримує порядок у палаті, керує її засіданнями, наглядає за адміністративною роботою палати та представляє палату всередині країни і закордоном. У випадку хвороби, смерті або відсутності голови його обов'язки виконує заступник голови. Якщо відсутні і голова, і його заступник, обирається *тимчасовий голова палати*, який виконує функції голови.

Голови постійних комітетів обираються з числа членів постійних комітетів та керують їхньою роботою.

Генеральні секретарі палат обираються з числа чиновників, які не є депутатами Парламенту. Вони завідують адміністративною роботою під наглядом голів палат і підписуються на офіційних документах.

Обидві палати мають *два типи комітетів: постійні та особливі*. Число постійних в кожній з них складає 17. Депутат повинен бути членом хоча би одного постійного комітету. Кількість особливих комітетів невизначена – вони створюються тимчасово за необхідністю, для розгляду питань, якими не займаються постійні комітети. Місця в комітетах розподіляються рівномірно і пропорційно між членами усіх парламентських партій і угруповань.

Комітети є місцем обговорення законопроєктів, які потім виносяться на розгляд пленарного засідання палат. Така система обговорення дозволяє безсторонньо проаналізувати і покращити законопроєкт. Комітети відіграють важливу роль у прийнятті парламентських рішень, через що інколи називаються «малими законодавчими органами».

Кабінет Міністрів Японії було засновано 1885 р. і затверджено Конституцією Великої Японської імперії та імператорським рескриптом № 135 «Про урядову систему Кабінету Міністрів 1889 року». Згідно з цими постановами повнота виконавчої влади належала Імператорові, який мав право формувати і переформовувати Кабінет Міністрів та призначав Прем'єр-міністра Японії, керував іншими міністрами. Після поразки Японії у Другій

світовій війні була прийнята нова Конституція Японії 1947 року, яка позбавила японського монарха впливу на державне управління та передала функції виконавчої влади Кабінету Міністрів Японії на чолі з Прем'єр-міністром. Статус та повноваження Кабінету Міністрів були уточнені Законом Японії «Про Кабінет Міністрів 1947 року». Юридичні норми, визначені у цих двох документах, є чинними по сьогодні.

Кабінет Міністрів Японії покликаний керувати державою. Він виконує закони і бюджет, ухвалені Парламентом. Кабінет складається з *профільних міністерств та адміністрацій*. Усі міністри є цивільними особами, половина з яких має бути членами Парламенту. Прем'єр-міністр, голова Кабінету, має право розпуску Палати представників, призначення міністрів і суддів [12]. Кабінет Міністрів несе відповідальність перед Парламентом. Якщо нижня палата парламенту виносить вотум недовіри Кабінету, то або сама палата піддається розпуску, або Кабінет іде у відставку.

Кабінет Міністрів Японії складається не менш як із 14, а у особливих випадках – із 17 міністрів, які очолюють відповідні міністерства (ст. 2 Закону Японії «Про Кабінет Міністрів Японії»). Їх призначає і звільняє голова Кабінету Міністрів – Прем'єр-міністр Японії, а затверджує призначення – Імператор Японії. Кожен міністр повинен бути цивільною особою. Більше половини членів Кабінету повинні обиратися з депутатів Парламенту Японії (ст. 66, 68 Конституції Японії). До складу Кабінету Міністрів входить *Секретаріат Кабінету Міністрів Японії*, який є відомством, що виконує функції *радника і речника Прем'єр-міністра*.

Кабінет Міністрів є підзвітним Парламенту Японії, найвищому органу державної влади в країні (ст. 66 Конституції Японії). Парламент має право висловлювати недовіру Кабінету, автоматично відсилаючи усіх його членів у відставку (ст. 70 Конституції Японії).

Глава кабінету – прем'єр-міністр, який призначається імператором за поданням парламенту. По сформованій конституційній практиці главою кабінету стає лідер партії парламентської більшості. Конституція надає прем'єр-міністрові право призначати й відстороняти від посади за своїм розсудом міністрів кабінету.

Прем'єр-міністр Японії обирається з числа депутатів Парламенту Японії, обов'язково цивільних, рішенням обох Палат цього Парламенту [13] і призначається Імператором, згідно з ухваленою Парламентом процедурою (ст. 6, 66, 67).

Конституція, визначаючи компетенцію Кабінету Міністрів Японії, відносить до його ведення поряд з іншими загальними функціями управління наступні обов'язки (ст. 73): ведення державних справ і виконання прийнятих парламентом законів; управління зовнішньою політикою; виконання договорів; організація й управління державною службою; складання проекту бюджету; видання урядових указів; рішення про загальні й часткові амністії, пом'якшення та відстрочка покарань і поновлення в правах.

До повноважень Прем'єр-міністра Японії за Конституцією входять: формування та реформування Кабінету Міністрів (ст. 68); управління та нагляд за усіма гілками виконавчої влади (ст. 72); подання законопроектів до

Парламенту від імені Кабінету Міністрів Японії (ст. 72); звітування перед Парламентом про загальний стан державних справ і дипломатичних стосунків від імені Кабінету Міністрів (ст. 72); контрасигнація законів і урядових указів (ст. 74); згода на притягнення до кримінальної відповідальності діючих членів Кабінету Міністрів Японії (ст. 75) [14].

До повноважень Прем'єр-міністра Японії за японським законодавством входять: головування на нарадах Кабінету Міністрів Японії (ст. 4, абз. 2 Закону Японії «Про Кабінет Міністрів Японії»); оголошення надзвичайного стану в державі (ст. 71 Закону Японії «Про поліцію»); управління поліцією при надзвичайному стані (ст. 72 Закону Японії «Про поліцію»); верховне командування Силами Самооборони Японії (ст. 7 Закону Японії «Про Сили Самооборони Японії»); залучення Сил Самооборони Японії для захисту держави та підтримання спокою у ній (ст. 76, 80 Закону Японії «Про поліцію»); оголошення небезпеки землетрусу після отримання прогнозу від голови Метеорологічного відомства Японії (ст. 9 Закону Японії «Про особливі заходи у випадку великого землетрусу»).

До складу Кабінету Міністрів Японії (найкаку) крім прем'єр-міністра («найкаку сорідайд-зин») входять і *державні міністри* («*кокуму дайджин*»). *Державні міністри*, як правило, управляють роботою відповідних міністерств. При цьому деякі міністри можуть очолювати паралельно й комітети, що перебувають при канцелярії (офісі) прем'єр-міністра або при Кабінеті Міністрів.

Частина державних міністрів є міністрами без портфеля. У відповідності зі сформованою практикою на них покладено управління структурними підрозділами канцелярії прем'єр-міністра.

Членами кабінету є також *генеральний секретар* Кабінету Міністрів (з 1966 р. іменується міністром) та начальник законодавчого бюро Кабінету Міністрів Японії.

Законодавство встановлює ряд істотних вимог до складу Кабінету Міністрів Японії.

Не менш половини міністрів кабінету повинні бути депутатами парламенту. Члени кабінету повинні бути цивільними особами.

Важливим дорадчим органом при прем'єр-міністрі є ***Рада національної оборони*** («*кокубо кайги*»), до складу якого входять прем'єр-міністр (голова), заступник прем'єр-міністра, міністр закордонних справ, міністр фінансів, начальник управління національної оборони, начальник управління економічного планування.

Відповідно до Закону Японії «Про організацію державного керування» всі органи й установи центральної адміністрації підрозділяються на: «*фу*» (канцелярія); «*ре*» (міністерства); «*чинкой*» (комітети); «*ті*» (керування).

Назва «*фу*» відноситься тільки до однієї адміністративної установи – канцелярії прем'єр-міністра (сорифу), яку очолює міністр кабінету. До основних функцій канцелярії віднесено вирішення питань загального порядку, що стосуються всіх міністерств, а також деяких спеціальних питань, що не входять у компетенцію існуючих міністерств (нагородження й пенсійне забезпе-

чення державних службовців, статистика, загальне інспектування всіх ланок державного апарата, офіційна публікація урядових актів тощо).

Практично всі міністерства («ре») побудовані однотипно. **Міністерство** складається із *секретаріату («камба»)* і *департаментів («кеку»)*, які у свою чергу підрозділяються на *відділи («бу»)* і *секції («ка»)*. **Міністерства Японії:** Міністерство загальних справ; Міністерство юстиції; Міністерство фінансів; Міністерство культури і науки; Міністерство добробуту і праці; Міністерство сільського, лісового та водного господарств; Міністерство економіки і промисловості; Міністерство землі та транспорту; Міністерство довкілля; Міністерство оборони; Міністерство самоврядування; Міністерство будівництва; Міністерство охорони здоров'я та соціальних справ; Міністерство закордонних справ, Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості.

У деяких міністерствах утворюються *самостійні керування («ті»)*. Майже при кожному міністерстві існують *консультативні комісії, комітети, ради*, а також *різні установи (дослідницькі інститути, навчальні заклади тощо)*.

Очолує міністерство *міністр («дойдзин»)*. Його повноваження визначені в Законі Японії «Про організацію державного управління»: управління міністерством і нагляд за роботою персоналу; розробка законопроектів у своїй сфері управління та подання їх прем'єр-міністрові для обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів Японії; розробка наказів та розпоряджень по міністерству; управління діяльністю місцевих філій міністерств та відомств і нагляд за їхньою роботою (ст. 10-12, 14, 15).

Кожний міністр має по одному *парламентському віце-міністрові*, а найбільш впливові міністри (фінансів, зовнішньої торгівлі й промисловості тощо) – по два. *Парламентський віце-міністр* надає міністрові допомогу в керуванні міністерством, у рішенні ряду адміністративних справ, а також виконує обов'язки міністра за його відсутності. Крім того, кожний міністр має по одному керуючому (адміністративному) віце-міністрові («дзиму дзикан»), до завдань якого належить забезпечення роботи всіх ланок апарата міністерства.

Два інших види *адміністративних установ (комітети – «шинкай» і керування – «ті»)* створюються при канцелярії та міністерствах. Як ми вже відзначали вище, у ряді випадків їх можуть очолювати державні міністри.

Комітети, які створюються при канцелярії прем'єр-міністра, є: *державний комітет із забезпеченню суспільної безпеки (контролює поліцейські повноваження)*, *комітет у справах столичної зони*, *комітет з урегулювання земельних питань* тощо. Створюються комітети й при деяких міністерствах: *комітет з охорони культурних багатств* – при міністерстві культури і науки, *комітет із питань праці на громадських робіт* – при міністерстві добробуту і праці тощо.

При канцелярії прем'єр-міністра створений *цілий ряд управлінь: імператорського двору, по розвитку острова Хоккайдо, економічного планування, оборони тощо*. При міністерстві може створюватися кілька управлінь: при міністерстві зовнішньої торгівлі та промисловості – *патентне управління та управління малих і середніх підприємств*; при міністерстві сільського, лісового та водного господарства – *продовольче управління, управління рибальства, управління лісового та водного господарства*.

Крім консультативних рад, при міністерствах та управліннях можуть також створюватися такі установи, як наради, екзаменаційні приміщення, НДІ, навчальні та тренувальні заклади, медичні установи та інші спеціальні установи. Для ведення діловодства таких установ можуть створюватися регіональні відділення. Для вищевказаних органів визначається встановлене число штатних співробітників.

Висновок. Крім вищезазначених органів виконавчої влади, одним із різновидів є спеціальні юридичні особи, які відповідно є аналогічними органам виконавчої влади. Спеціальні юридичні особи утворюються законом у тому випадку, коли діяльність центрального уряду має характер господарської діяльності, і передбачається, що ведення ними цієї діяльності буде проведено більш ефективно, ніж органами виконавчої влади. Їх кількість досягла 88. У тому числі: громадські корпорації, агентства, кредитно-фінансові корпорації та спеціальні банки. В даний час просуваються реформи спеціальних юридичних осіб шляхом їх злиття та ліквідації, забезпечення прозорості управління їх діяльністю.

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. *Оболєнський О.Ю.* Державна служба: підручник / О. Ю. Оболєнський. – К. : КНЕУ. – 2006. – 472 с.
3. *Тимощук В.П.* Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимощук, 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. Адміністративне право зарубіжних країн / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2014р.
7. *Стрельченко О.Г.* Публічна служба в Японії / О.Г. Стрельченко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 108-115.
8. Конституція Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
9. Парламент Японії // Енциклопедія Ніппоніка: в 26 т. 2-е видання. – Токіо : Сьогаккан, 1994-1997.
10. Офіційна сторінка Палати радників [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
11. Офіційна сторінка Кабінету Міністрів Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
12. Organization of the Government of Japan. Institute of Administrative Management under the supervision of Management and Coordination Agency, Prime Minister's Office, Government of Japan., Tokyo: Institute of Administrative Management, 1977 – 2007 v.
13. О государственных служащих : Закон Японии от 21 октября 1947 г. № 120 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
14. *Козырина А.Н.* Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие; под ред. проф. А. Н. Козырина. – М. : СПАРК, 1996. – 428 с.

Стрельченко О.Г., Юсіфлі Б.Т. Адміністративно-правова характеристика публічної адміністрації Японії

У статті здійснена порівняльно-правова характеристика суб'єктів публічного адміністрування в Японії. Зроблено акцент на державних органах публічного управління та виокремлено особливості реалізації їх повноважень.

Ключові слова: суб'єкт, публічна адміністрація, Японія, публічне управління, повноваження, державні органи.

Стрельченко А.Г., Юсифли Б.Т. Административно-правовая характеристика публичной администрации Японии

В статье осуществлена сравнительно-правовая характеристика субъектов публичного администрирования в Японии. Сделан акцент на государственных органах публичного управления и выделены особенности реализации их полномочий.

Ключевые слова: субъект, публичная администрация, Япония, публичное управление, полномочия, государственные органы.

Strelchenko O.G., Yusifli B.T. Administrative and legal description of the public administration in Japan

This article provides a comparative legal description of the subjects of public administration in Japan. Made emphasis on public bodies and public administration singled out the peculiarities of their powers.

Keywords: subject, public administration, Japan, public administration, authority, public authorities.

Стаття надійшла до редакції 18.12.2014.