

**МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ И ПРАВА
при МПА ЕВРАЗЭС**

на правах рукописи

**ЛЫМАРЕНКО
Валерий Михайлович**

«Система государственного управления Японии»

**доцент, к.м.н.
Лымаренко В.М.**

**Санкт-Петербург
2016**

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Форма правления и конституционное устройство в Японии.....	5
2. Законодательная власть в Японии.....	7
3. Исполнительная власть в Японии.....	8
4. Государственная служба в Японии.....	9
5. Местное самоуправление в Японии.....	12
Заключение.....	17
Библиография.....	18

1. ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ И КОНСТИТУЦИОННОЕ УСТРОЙСТВО В ЯПОНИИ

Япония является одной из стран, старающихся сохранить свои исконные традиции, на которые опирается сама суть существования японца. Основная форма правления в этом государстве является конституционная монархия. Конституционная монархия представляет собой форму управления государством, при которой монарх является главой государства, но его власть ограничена конституцией. Правовое регулирование власти монарха закреплены в конституции Японии и в решениях верховного суда по прецедентным вопросам. Отличительным свойством конституционной монархии служит фактическое, а не формальное ограничение статуса монарха. Конституционная монархия подразделяется на два вида - это парламентарная и дуалистическая. Парламентарный вид монархии организован в Японии и выражается в такой форме правления как парламентарная монархия. В этой форме правления парламент является главенствующим и имеет верховенство по отношению к существующей исполнительной ветви власти. Деятельность правительства Японии напрямую зависит от решений парламента. Правительство за свою работу отвечает только перед парламентом. Парламент постоянно контролирует деятельность правительства и может выражать недоверие правительству, в результате чего правительство уходит в отставку. Выбор монархом главы правительства и его кабинета напрямую зависит от количества голосов в партиях имеющихся в парламенте. Монарх не может издавать законы. Только по решению правительства монарх может наложить вето на законопроект. Все издаваемые законодательные акты монарха имеют юридическую силу только тогда, когда готовятся правительством и первично утверждаются главой правительства или соответствующего министра [1, 34].

Но в парламентарной монархии монарх не является марионеткой или только артефактом древних времен. Факт присутствия монарха является

гарантом внутренней стабильности государственной системы. Монарх выражает политическую нейтральность и не участвует в партийной борьбе, а также показывает, что в своих призывах к парламенту он определяет важнейшие для государства проблемы для консолидации общества, которые требуют решений в форме изменений в законодательство.

В 1945 году, после капитуляции Японии во второй мировой войне управление страной стала осуществлять военная американская администрация, которая выполняла свою основную задачу состоящую в демилитаризации и демократизации страны. В мае 1947 года в Японии была принята новая конституция, которая впервые в истории этой страны провозгласила принцип национального суверенитета и основные демократические свободы, а также ввела всеобщее избирательное право. В государственном управлении была провозглашена концепция правового государства и принят за основу один из фундаментальных принципов классической демократии - принцип разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной. Конституция Японии имеет отличительную особенность: провозглашается безоговорочный отказ на вечные времена от обладания какими-либо средствами войны и от войны как способа разрешения международных споров. Так как основную роль в разработке основного закона Японии представляли американские юристы и политики, в конституции Японии преобладают американские политические и государственные нормы, взятые из конституции США. Но и исконные традиции японской государственности также были учтены разработчиками. В 1947 году принятая Конституция радикально поменяла японскую систему взаимоотношений между государственным управлением и правом. Впервые в Японии парламент был провозглашен высшим органом государственной власти, он играл исключительную роль в сфере законодательства и была внедрена система государственного управления, основанная только на парламентских законах. Но, как и в США, в Японии закрепили равенство правительства и парламента в законодательной инициативе.

Новая Конституция Японии изменила положение японского монарха. Ранее он приравнивался к богу и был неприкосновенным, а в связи с изменениями стал символом государства и единства народа. Императорский трон продолжил переходить по наследству от отца к сыну, хотя конституция Японии не определяет форму правления в стране. Но, по сей день сохраняется стойкое суждение правоведов в мире, что в связи с тем, что в Японии имеется наследственный монарх с титулом императора - эта страна является парламентарной монархией. Конституция не определяет и главу государства. Император от имени народа может созывать парламент, объявить о роспуске нижней палаты, назначать премьер-министра, вводить поправки в правовые акты. Все эти полномочия он осуществляет только по совету и с одобрения кабинета министров Японии, который несет за них полную ответственность. Полномочия императора имеют формальный характер, так как его инициатива в их осуществлении не предусмотрена [3, 234].

В соответствии с Конституцией в Японии выделяют 3 ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная [8].

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ЯПОНИИ

Конституцией Японии провозглашено, что единственным законодательным органом страны является парламент. Он связан с народом через процедуру выборов. Парламент состоит из двух палат: палаты представителей (нижняя) и палаты советников (верхняя). Выборная система в парламент - прямая, все граждане страны после 20 лет имеют право голоса [2, 567].

Парламент рассматривает законопроекты, принимает законы, утверждает национальный бюджет, назначает премьер-министра, ставит вопрос о доверии правительству, контролирует работу исполнительной власти, контролирует деятельность судебных органов, осуществляет внешнюю политику, решает вопросы общего характера.

Обе палаты японского парламента самостоятельны и независимы при принятии решений, чем обеспечивается баланс интересов в обществе. Принятая двухпалатная система не исключает случаи, когда мнения в палатах расходятся. Но в соответствии с Конституцией Японии имеется приоритет палаты представителей в решении многих вопросов, которые обсуждаются в парламенте [8]. Основанием для этого считается то, что палата представителей теснее связана с народом.

Палата советников играет стабилизирующую роль при бурных волнениях по политическому курсу в нижней палате, что не нравится последней и постоянно выдвигаются инициативы по ограничению полномочий палаты советников в пользу нижней палаты.

Парламент имеет и вспомогательные органы, которые помогают осуществлять его деятельность. Одним из этих органов является государственная парламентская библиотека. Специалисты библиотеки оценивают законопроекты, проводят экспертизу законодательства и правовой системы.

3. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ЯПОНИИ

В Японии исполнительной властью обладает только правительство во главе с Кабинетом министров.

Формируется Правительство обеими палатами парламента, а официально назначается указом императора.

Кабинет министров состоит из премьер-министра и министров, которые являются советниками премьер-министра. Как и во многих странах, министры руководят некоторыми подразделениями канцелярии премьер-министра. Более половины министров избираются из числа членов парламента и утрачивают депутатский мандат при назначении на новую должность в исполнительной власти. Профессионалами министры не являются, так как являлись до этого партийными политиками. Министры не вникают глубоко в дела своих министерств и часто сменяются, руководят непосредственно деятельностью правительства главы аппарата министерств.

Кабинет министров выполняет общие функции управления: проводит в жизнь конституцию и законы, ведёт государственные дела, руководит государственной службой, представляет проект государственного бюджета парламента, издает указы для проведения в жизнь конституции и законов, руководит внешней политикой, заключает международные договоры [9].

Кабинет министров имеет секретариат, юридическое управление, государственная палата по делам кадров и совет национальной обороны, которые созданы с целью оказания поддержки его деятельности.

При правительстве Японии создана сеть консультативных органов, с целью принятия во внимание мнения широких слоев населения. Членами советов избираются известные специалисты и научные сотрудники. Консультативные органы сотрудничают с членами парламента, предпринимательскими организациями, государственными служащими высших рангов, профсоюзами, учёными. Консультативные органы осуществляют независимую экспертизу проектов и принятых решений, осуществляют контроль за деятельностью бюрократического аппарата [9, 234].

4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ЯПОНИИ

Имеется большое сходство американского и действующего японского законодательства о государственной службе, в связи с сильным влиянием на ход послевоенных государственных реформ в Японии американских оккупационных властей.

Государственная служба в Японии включает дипломатическую, судебную и административную сферу государственной деятельности. В 15 статье Конституции Японии положение государственных служащих определено как «слуги всего общества, а не какой-либо одной его части». Действующий в Японии Закон о государственной службе является основным источником правового регулирования этого вида деятельности. Он устанавливает, что государственный служащий Японии обязан трудиться только ради общественного интереса, выполняя служебные обязанности, отдавать им все силы, знания и помыслы.

Соблюдение законодательства в сфере государственной службы возложено на Совет по делам персонала при Кабинете министров. Совет представляет рекомендации по кадровым вопросам Парламенту, Кабинету и отдельным министерствам.

К государственным служащим Японии причислены работники административного аппарата, чиновники и работники государственных предприятий, а также военнослужащие «сил самообороны», сотрудники полиции и пожарной службы, служащие государственных железных дорог, работники телевидения, государственных и муниципальных школ.

Государственные служащие делятся законодательно на две группы в зависимости от характера выполняемой работы: работники «обычной службы» и работники «особой службы». Работники «обычной службы» - наиболее массовая часть чиновников. Они имеют специальное профессиональное образование, занимаются административно-распорядительной деятельностью, а жалование определяется стандартной

шкалой. Работников «обычной службы» принимают на работу после сдачи экзаменов на должность. К работникам «особой службы» относятся: премьер-министр, министры, советники по делам персонала и ревизионного совета, генеральный секретарь кабинета и его заместители, парламентские вице - министры, личные секретари премьер-министра и министров, государственные должностные лица, избираемые парламентом либо утверждаемые обеими или одной из палат, чрезвычайные или полномочные послы, посланники, члены Академии наук Японии, судьи и другие судебные работники, служащие управления обороны, секретари депутатов парламента, работники полиции и налоговой службы, здравоохранения, просвещения, научные работники и др. Эти государственные служащие принимаются на работу без экзаменов, а размер их жалования не зависит от стандартной шкалы, а устанавливаются специальными законами.

Государственный служащий Японии получает различные надбавки к должностному окладу: премии, надбавки за сверхурочные, за работу в выходные дни, за работу в северных районах, за работу в городе, на содержание домашнего хозяйства, многочисленные «отраслевые» надбавки (например, учителям, работающим в сфере обязательного образования).

Служебное положение чиновников напрямую зависит от должности, которую они занимают в соответствии со своими рангами, стажем работы и другими обстоятельствами.

Привилегированные чиновники занимают посты начальников департаментов, отделов и секций, советников, директоров агентств, постоянных заместителей министров и составляют элиту японской бюрократии. Эта группа чиновников фактически осуществляет административную власть во всех министерствах и ведомствах Японии. Все остальные группы чиновников выполняют исполнительные функции и указания выше обозначенных чиновников.

В Японии ограничивается часть трудовых прав государственных служащих. На ряд категорий не распространяются правила об условиях

труда, урезаны права на ведение коллективных переговоров. Чиновники не могут баллотироваться на публичные должности и выступать в качестве политических консультантов. Статьёй Конституции Японии запрещены забастовки государственных служащих [8].

Государственная служба в Японии выделяется от других стран системой «пожизненного найма», которая предполагает длительную службу в одной и той же организации до ухода на пенсию. Должность и размер вознаграждения государственного служащего зависят от непрерывного стажа работы, а перемещения чиновника внутри ведомства отсутствуют.

Учёные, занимающиеся изучением государственно-политической модели Японии, напрямую увязывают значительные успехи в короткие сроки японцев с высокоэффективным функционированием бюрократического аппарата этого государства, его отличительными чертами: высочайший профессионализм, глубокое чувство ответственности и преемственность.

Японская бюрократия является уникальной и неповторимой в связи с особенностями японской культуры, воспитавшей в населении Японии такие черты национального характера, как трудолюбие, преклонение перед авторитетом, потребность в гармонизации межличностных отношений, коллективизм, стремление к самосовершенствованию и др.

5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЯПОНИИ

По Конституции 1947 года в Японии был введён принцип «дзити», т.е. местного самоуправления и в этом же году был принят Закон о местном самоуправлении, который регулирует основы местного самоуправления и содержит свыше 300 правовых статей. Совместно с этим законом, местное самоуправление регулируют ещё несколько десятков нормативных актов - законов, правительственных указов, актов различных министерств и ведомств (закон о местных коммунальных служащих, закон о сельскохозяйственных комитетах, закон о местных коммунальных предприятиях и о трудовых отношениях на них, а также акты о местных финансах, о лицензировании местных займов, о собственных местных налогах, о местном передаваемом налоге и др.).

Объем полномочий местных органов закреплён в Конституции Японии и Законе о местном самоуправлении. В статье 94 Конституции определено: «Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона» [8].

Перечень функций возложенных на местные органы отражён в статье 2 Закона о местном самоуправлении и насчитывает свыше 20 направлений. Они определяются тремя группами направлений:

- собственно местные функции;
- административные полномочия, требующие при их реализации государственного принуждения и санкций при их нарушениях со стороны граждан;
- функции, которые делегированы центральными ведомствами.

В Законе содержится примерное распределение функций между подразделениями и должностными лицами исполнительной власти на местах.

Органы местного самоуправления планируют развитие своих территорий, создают и поддерживают в рабочем состоянии инфраструктуру,

необходимую для жизнедеятельности территории, содействуют мелкому и среднему местному предпринимательству, занимаются вопросами начального и среднего образования, вопросами здравоохранения и т.п. [10].

На местах органы местного самоуправления: губернаторы, мэры и старосты, одновременно выступают и в качестве органов государства. За выполнение порученных функций руководители местных администраций отвечают перед соответствующими министрами кабинета.

В Японии различают: местную автономию, автономию местной общины и автономию жителей.

Местная автономия является самостоятельной административно-территориальной единицей. Свои цели она достигает путем независимого функционирования своих органов. Местная автономия достигает свои цели через независимое от государства функционирование своих органов [10].

Автономия местной общины определяет управление территорией самими проживающими гражданами и тесно связана с местной автономией, с организацией её деятельности.

Автономия жителей закреплена в Законе о местном самоуправлении в статьях 74-88 и представляет собой процедуру проведения локального референдума по принятию, отмене или изменению местных решений, о проведении проверки деятельности местных собраний, о отзыве депутатов, отстранении от должности глав местных органов и других должностных лиц.

Механизм взаимодействия автономии местных общин с центральной властью является достаточно сложным. Координирует действия этого механизма Министерство по делам самоуправления «дзидзисё». Министр по делам местного самоуправления наделён правом оказывать «техническое содействие» местным органам и давать им «советы», организовывать инспекцию работы местных органов. В условиях, когда местные органы сохраняют финансовую зависимость от центрального правительства, чиновники данного министерства фактически осуществляют руководство деятельностью органов местного самоуправления [10].

Закон о местном самоуправлении Японии определил две системы местного самоуправления (префектуры и муниципалитеты).

На территории Японии организовано 43 префектуры «кен» (сельские префектуры) и 4 специальных префектуры «то» (Токио), «фу» (Осака и Киото) и «до» (Хоккайдо). Все префектуры одинаковы по правовому статусу. Различия определяются только культурно-историческими, физико-географическими и социально-экономическими условиями [10].

К муниципалитетам относятся города «си», поселки «те/мати» и деревни «сон/мура». Все муниципалитеты имеют одинаковый правовой статус, хотя иногда значительно различаются в размерах.

Одиннадцать городов с населением свыше полумиллиона человек (Осака, Киото, Нагоя, Саппоро и др.) имеют особый статус. Помимо муниципальных функций специальные города осуществляют и ряд префектуральных функций (землеустройство, здравоохранение, социальное обеспечение и др.) [10].

Разграничение функций местного самоуправления между префектурами и муниципалитетами закреплено в статье 2 Закона о местном самоуправлении. Муниципалитеты выполняют все функции местного самоуправления в границах отдельных муниципалитетов. Эти функции выполняются префектурами. Префектуры координируют деятельность муниципалитетов, находящихся на их территории.

Избирателями самостоятельно в каждой единице административно-территориального деления избирается префектуральное (городское, поселковое, деревенское) собрание сроком на 4 года и которые являются, в соответствии со статьёй 93 Конституции Японии, совещательным органом. Численность состава собрания зависит от численности населения на территории и составляет от 12 до 120 членов.

Деятельность префектуральных собраний направлена на:

- принятие нормативных актов;
- утверждение местных бюджетов;

- определение местных налогов и штрафов;
- заключение хозяйственных договоров;
- управления муниципальными предприятиями и др.

Руководителем местной администрации в префектуре является губернатор, в городах и поселках - мэр, в деревнях - староста. Должностные лица избираются самостоятельно проживающим на территории населением, сроком на 4 года.

В местных органах исполнительные функции выполняют административные комиссии по различным направлениям: по образованию, по делам персонала, по труду, по безопасности и др. Комиссии формируются с согласия местного собрания или избираются местным собранием, могут назначаться главой местной администрации. Комиссии обладают самостоятельностью в решении вопросов [10].

Гарантом автономии местной власти выступает выделение местной службы в качестве особого, самостоятельного вида публичной службы. Правовое регулирование этой службы определено в законах: о местной публичной службе, о занятых в сфере публичного образования, о местном публичном предприятии, о трудовых отношениях на местном публичном предприятии. Местная публичная служба, как и государственная подразделяется на «обычную» и «особую». На «обычной службе» состоит большинство служащих, включая сотрудников образовательных учреждений и местных органов полиции. На «особой службе» состоят избираемые должностные лица, их секретари, а также лица, находящиеся на временных должностях.

Префектуры и муниципалитеты являются обычными органами местного самоуправления, но наряду с ними могут создаваться особые органы местного самоуправления. К особым органам местного самоуправления относятся: особые столичные районы, ассоциации органов местного самоуправления, корпорации регионального развития, финансово-промышленные округа. Они специально создаются для решения конкретных

задач (для реализации совместными усилиями крупномасштабных строительных проектов и т. п.).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абрамов В.С. Статус монарха: государство и право /Абрамов В. С. — М.: 2012. – 34 с.
2. Бок З.К. Экономика Японии. Какая она? / Бок З. К. — М.: Издательство «Экономика», 2011. – 350 с.
3. Вагацума С., Ариидзуми Т. Гражданское право Японии / Вагацума С., Ариидзуми Т. — М.: Ком Книга, 2001. – 350 с.
4. Динкевич А.И. Экономическое развитие современной Японии / Динкевич А. И. — М. : ТЕИС, 2011. – 62 с.
5. Евдокимов, В. Б., Старцев, Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. — М.: Спарк, 2001. – 251 с.
6. Елисеефф В, Елисеефф Д. Японская цивилизация/Елисеефф В., Елисеефф Д. — М. : АСТ, 2013. – 528 с.
7. Курицын В.М. Конституционный строй Японии/ Курицын В. М. — Иркутск, 2011. – 267 с.
8. Конституция Японии // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соед. Штаты Америки, Япония, Индия. — Минск: «Право и экономика», 2007. – 474 с.
9. Наумов. Л.П. Исполнительная власть в Японии / Наумов. Л. П; — М.: 2014. – 234 с.
10. Черкесов И.А. Местное самоуправление в Японии / Черкесов.И. А; —М.: Наука, 2011. – 345 с.
11. Информационно-образовательный портал СПБУУЭ. [Электронный ресурс] — <http://e.spbame.ru/>. (дата обращения 11.03.2016)
12. Электронная библиотека СПБУУЭ. [Электронный ресурс] — <http://library.ime.ru>. (дата обращения 12.03.2016)
13. Справочная правовая система «Консультант Плюс». [Электронный

- ресурс] — URL: www.consultant.ru. (дата обращения 10.03.2016)
14. <http://journal.vlsu.ru>. [Электронный ресурс] (дата обращения 12.03.2016)