

# САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ



Институт экономики, менеджмента и информационных технологий  
Кафедра менеджмента и государственного и муниципального  
управления

## Государственная и муниципальная служба в Японии

Выполнили:  
студентки группы 2961-3 /2  
Гаджишвили Л.С  
Иессен Ю.А  
Куцакова А.Ю

Санкт-Петербург  
2016

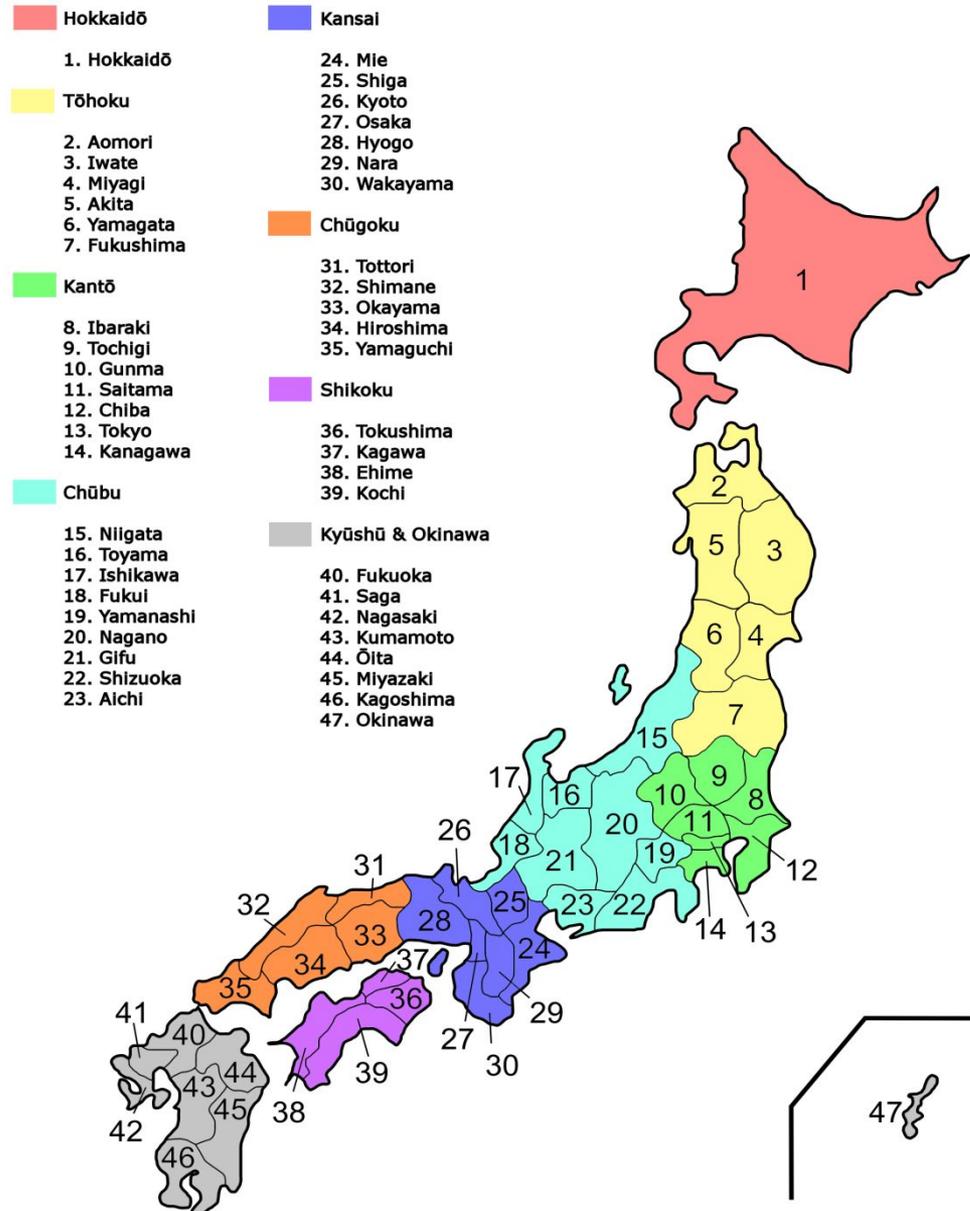
# **Государственное управление в Японии**

Япония - унитарное государство, разделенное на 9 районов, объединяющих 47 префектур. Местное управление осуществляют выборные префектуральные собрания. Главные должностные лица в префектурах - губернаторы.

В Японии действует вторая по счёту конституция. Это объясняется тем, что долгое время страна была закрытой для всего мира. Конституция Японии – небольшая по объёму: она состоит из 11 глав и 103 кратких статей. По форме правления Япония – конституционная монархия, Император лишен государственной власти и остался лишь символом нации, более того провозглашается принцип народного суверенитета. По форме государственного устройства Япония – децентрализованное унитарное государство, по форме государственного режима – демократическое государство.

В основу экономической системы положены принципы многоукладности экономики, рыночного хозяйствования и социальной ориентированности.

# Regions and Prefectures of Japan





Конституция оставила за императором, по существу, лишь церемониальные функции, традиционно осуществляемые в монархиях главой государства: обращение к Парламенту с речью на открытии очередной сессии, принятие верительных грамот от послов иностранных государств, подписание официальных документов.



С 7 января 1989

Высший орган государственной власти в стране - Парламент (Коккай), состоящий из 2 палат. В состав Палаты представителей (Сюшин), которая избирается сроком на 4 года, входят 500 членов, в состав Палаты советников (Ваншин) - 252 члена. Срок полномочий членов Палаты советников - 6 лет с обновлением половины состава каждые 3 года.

Делегаты обеих палат избираются на основе всеобщего избирательного права. Очередные сессии Парламента проводятся один раз в год. В случае необходимости правительство может вынести решение о созыве чрезвычайных сессий. Важную роль в работе палат играют постоянные и временные комитеты. В частности, каждая палата, прежде чем обсудить внесенный законопроект, должна передать его на рассмотрение постоянному комитету. Правом законодательной инициативы обладают по закону члены палат и правительство. Однако депутаты могут представить законопроект только в том случае, если он будет поддержан, по крайней мере, 20 депутатами нижней палаты или 10 - верхней. Право принятия законов является исключительной прерогативой Парламента.

Конституция предусматривает два способа принятия законов:

1. одобрение законопроекта обеими палатами.
2. повторное одобрение Палатой представителей (не менее чем 2/3 присутствующих членов) законопроекта, отклоненного Палатой советников.

Последнее слово остается за Палатой представителей и при решении вопросов о бюджете, и при заключении международных договоров, и при назначении Премьер-министра. Помимо вышперечисленных к наиболее важным полномочиям Парламента относится контроль за деятельностью исполнительной власти, который осуществляется, как правило, в форме интерпелляций и парламентских расследований.



Высший орган исполнительной власти в стране - правительство Японии и Кабинет министров. В него входят Премьер-министр, министры руководители министерств и ведомств без портфелей.

Премьер-министр назначается императором по представлению Парламента из числа его членов. Премьер-министр назначает министров, большинство которых должно входить в состав Парламента. По требованию Премьер-министра они могут быть отстранены от должности.

Полномочия правительства достаточно обширны. Оно проводит в жизнь законы, руководит государственными делами, внешней политикой, заключает международные договоры (с одобрения Парламента), составляет бюджет и вносит его на рассмотрение Парламента, принимает решения об амнистиях, о смягчении и отсрочке наказаний, назначает членов Верховного суда и судей низших инстанций. Кабинет министров наделен также правом законодательной инициативы - именно он представляет большинство законов, принимаемых Парламентом.



Конституция закрепляет принцип коллективной ответственности правительства перед Парламентом. Если Палата представителей принимает резолюцию о недоверии, оно должно выйти в отставку в полном составе либо император по совету и с согласия Кабинета распускает Палату представителей.

# **Местное самоуправление в Японии**

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЯПОНИИ

Государственно-политический механизм Японии, существовавший вплоть до капитуляции 1945 г., характеризовался бюрократически-централизованной системой местного управления. С вступлением в силу Конституции 1947 г. и Закона о местном самоуправлении этого же года в данной сфере обозначилась тенденция на децентрализацию. Конституция закрепила принцип «дзити» (местного самоуправления), составивший, наряду с принципами народного суверенитета, верховенства парламента, основу послевоенного политического устройства Японии. В административно-территориальном отношении страна разделена на 47 префектур, относимым к 4 типам: то (Токио), фу (Осака, Киото), до (Хоккайдо) и кэн (43 остальные, сельские префектуры).



## **Регулирование местного управления в Японии опирается на три основных правовых традиции:**

- 1) Собственно японская традиция, идущая со времен средневековья;
- 2) Законодательство и правовые принципы периода Мейдзи, разработанные под влиянием европейских континентальных моделей, преимущественно немецкой и французской;
- 3) Правовые нормы и принципы, введенные оккупационными войсками в послевоенный период и отражающие влияние англосаксонского права.

# Система и структура органов местного самоуправления

Местное самоуправление в Японии осуществляется на двух уровнях: префектуры и поселения. За каждым из уровней закреплена собственная компетенция; вмешательство со стороны каких-либо других уровней и государства не допускается, а если и допускается, то только через суд.



## **Модель местного самоуправления в Японии основана на принципах:**

- формализация принципа разделения властей на всех уровнях;
- выборность высшего должностного лица (Мэр, Префект) и представительного органа;
- сосредоточение ответственности за проводимую политику и основных рычагов управления выборного должностного лица;
- установление единообразной структуры местного самоуправления;
- местные автономии;
- выборности всех должностных лиц местного самоуправления;
- право местных органов публичной власти по управлению своим имуществом;
- издание своих постановлений в пределах законов и др.

## **В выборах местных органов власти имеют право участвовать:**

Лица, достигшие 20 лет и проживающие в данной местности не менее трех месяцев. Голосуя, избиратель не ставит отметок в бюллетене, а сам вписывает имена кандидатов в бланк, выбирая их из общего списка баллотирующихся кандидатов. Кандидатами в члены местных собраний могут выдвигаться лица, достигшие 25 лет, в губернаторы, мэры и старосты — 35 лет. Причём, хотя индивидуальные кандидаты и избираются по мажоритарной системе относительного большинства, но всё же для избрания им необходимо получить определённый минимум голосов, а именно — не менее  $\frac{1}{4}$  от общего числа голосов, признанных действительными.



Также закон о местном самоуправлении предусматривает ещё несколько довольно специфических форм прямой демократии для участия избирателей в управлении административно-территориальными единицами:

1. Пятая часть избирателей вправе требовать, чтобы глава местной администрации (губернатор, мэр, староста) обратился в местный представительный орган (собрание, совет) с просьбой принять или, наоборот, отвергнуть какое-либо (за исключением вопросов налогообложения и финансов). Глава местной администрации должен для этого созвать собрание (совет) на сессию в течение 20-ти дней.

2. Если должностное лицо, по мнению избирателей, плохо выполняет свои обязанности, пятая часть избирателей может потребовать от главы исполнительной власти данной административно-территориальной единицы обеспечить выполнение данным должностным лицом своих обязанностей.

3. Не менее трети избирателей могут обратиться в комиссию по контролю за выборами с предложением о роспуске местного собрания. Проводится голосование, и собрание распускается, если за это проголосовало простое большинство участвующих в голосовании местных жителей. Главы администраций и другие местные выборные должностные лица могут быть отозваны в таком же порядке. Но отзыв возможен не ранее чем через год после их избрания и вступления в должность.

Местным собраниям принадлежит право на принятие постановлений по всем вопросам, не входящим в ведение государства, в том числе по вопросам нормативных актов местного значения, в которых могут предусматриваться и уголовные наказания за их нарушение. Сюда же можно отнести утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, важнейшие вопросы распоряжения местным имуществом и т.д. Закон предоставляет местным собраниям право на осуществление контрольных функций в отношении исполнительных органов, например, на проверку документации и получение необходимых отчетов глав и других должностных лиц местной администрации.



Кроме дел, относящихся к функциям местного самоуправления, главам местных администраций поручается часть работ, относящихся к компетенции государственных органов и реализуемых за счет средств государственного бюджета. За выполнение этих работ установлена весьма жесткая ответственность глав местных администраций перед соответствующими министрами кабинета. С другой стороны, главы органов местного самоуправления наделены правом приостанавливать или не выполнять распоряжения центральных ведомств на своих территориях, если они нарушают закон.

# **Государственная служба в Японии**

# Общие положения о государственной службе в Японии

Конституция Японии закрепила положение государственных служащих как «слуг общества, а не какой-либо одной его части».

Основным законом, регулирующим государственную гражданскую службу в Японии, является Закон о государственных служащих 1947 года, согласно которому государственными служащими принято считать не только чиновников, но и лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных школ, военнослужащих «сил самообороны», сотрудников полиции.



Все лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на две **основные категории**

**Работники «обычной службы»**

**Работники «особой службы»**

премьер-министр, министры, генеральный секретарь Кабинета и его заместители, начальник Законодательного бюро Кабинета, секретари премьер-министра, все государственные должностные лица, избираемые парламентом либо утверждаемые обеими или одной из палат парламента; , а также члены Академии наук Японии, судьи, служащие управления обороны, секретари депутатов парламента и др.

## Назначение на государственную службу

Первичное назначение на государственную службу осуществляется на основе конкурсных экзаменов или собеседования и оценки способностей кандидата.

Право сдавать экзамены для поступления на государственную службу имеют только японские подданные.

Другим способом назначения на госслужбу является отбор кадров. Он распространяется на учителей, медиков и прочие профессии. При отборе проводятся собеседование, тестирование, заполняются анкеты. Для того чтобы поступить на госслужбу соответствующего уровня, сдав вступительный экзамен требуется: предъявить диплом о высшем образовании; предъявить лицензию образовательного учреждения о том, что этот человек действительно закончил его и имеет право поступить на службу; пройти конкурс.

Конкурсные экзамены организуются по принципу «открытых дверей». Время и место их проведения объявляются в средствах массовой информации. Содержание конкурсных экзаменов идентично для большинства государственных учреждений. Для определения способностей кандидатов - быстро схватывать суть различных мнений, вырабатывать свой подход, использовать убедительные аргументы при изложении собственной позиции - проводится общий экзамен в виде групповой дискуссии по одному из предметов. Имена успешно сдавших экзамены и полученные ими баллы вписываются в свидетельство о праве на госслужбу. Срок действия этого свидетельства — 1 год.

По закону продвижение по службе осуществляется на основе конкурсных экзаменов между претендентами или (в большинстве случаев) результатов оценки их службы.



# Основа подготовки госслужащих Японии – совокупность **5 систем**

## **1. Система пожизненного найма**

Основана на принципе замещения вакансий работниками ведомства, в котором они трудятся. Определяющими при этом являются стаж работы и возраст. Выпускники учебных заведений поступают на госслужбу, проходят обучение и подготовку в органе управления и работают там до предельного возраста.

## **2. Система ротации кадров**

Предполагает их перемещение по горизонтали и вертикали через каждые два-три года.

Прием на госслужбу выпускников учебных заведений всех уровней проводится раз в год. Свой трудовой путь они начинают с низшей иерархической ступени, что позволяет досконально изучить специфику труда на каждом рабочем месте. В процессе ротации работник два-три раза перемещается по горизонтали и лишь затем следует перемещение по вертикали.

### **3. Система репутаций**

В процессе перемещений у работника складывается определенная репутация, закреплённая письменными характеристиками.

Характеристика, следуя за госслужащим, влияет на траекторию ротации и определяет его дальнейшую трудовую карьеру. Такой подход определяет условия развития деловой карьеры работника, стимулируя его творчество и инициативу.

### **4. Система подготовки на рабочем месте**

Характерна практика набора кадров по результатам оценки способностей человека к обучению и адаптации в трудовом коллективе. Вопрос о конкретных обязанностях выпускника учебного заведения решается уже после принятия его на работу. Этим японская система найма отличается от американской и европейской практики, когда содержание работы закрепляется в контракте, после подписания которого соискатель принимается на работу.

### **5. Система мотивации (прежде всего, оплата труда)**

## Оплата труда государственных служащих

Размер заработной платы определяется двумя показателями: градацией (разрядом) соответствующей должности работника и ступенью, определяемой возрастом (стажем) сотрудника.

Государственный служащий кроме должностного оклада получает разнообразные надбавки: премии, надбавки за работу в городе, на содержание домашнего хозяйства, за сверхурочные, за работу в выходные дни, за работу в северных районах, многочисленные «отраслевые» надбавки (например, учителям, работающим в сфере обязательного образования).

Как правило, дисциплинарные взыскания в Японии влияют на решения о продвижении, прибавке к жалованию, установлении надбавки за усердие. Запись о дисциплинарных санкциях никогда не изымается из личных дел государственных служащих.

## Неправомерные поручения

Государственный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием.

Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

**Спасибо за  
внимание!**