

А. В. Ильшев

кандидат социологических наук, советник Первого департамента Азии МИД России

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖЕБНАЯ ИЕРАРХИЯ В ЯПОНИИ

A. Ilyshev

THE CIVIL SERVICE HIERARCHY IN JAPAN

The issues of service hierarchy occupy a special place in the civil service of Japan. It's linked to historical traditions, unique legal, financial, economic and socio-political aspects of formation, work and evolution of the civil service staff of Japan. Much of Japan's civil service organization experience may be used in Russia in a constructive way. This experience covers the issues of structural orga-

nization of positions and ranks, staff selection, professional training and refresher courses, moral environment of service relationship. The author dwells upon such features of Japan's civil service as the ban to discriminate against any citizens, to use one's civil service position to pursue personal aims, to receive presents from persons whom a civil servant serves.

В государственной службе Японии особое место занимают вопросы служебной иерархии. Это связано с историческими традициями, особыми правовыми, финансово-экономическими и социально-политическими аспектами формирования, функционирования и развития государственного аппарата этой страны.

Формирование служебной иерархии Японии имеет свою богатую историю. Уже в III—IV вв. здесь были учреждены два сословных служебных звания — «оми» и «о-мурадзи». Эти звания присваивались главам двух крупнейших родов Японии. Их появление отражало формирование аппарата государственного управления древним сообществом¹.

Впервые базовые положения о служебной иерархии в системе государственной службы Японии были сформулированы в «Законе 17 статей» (Дзюнанадзёхо) 604 г., подписанном одним из самых известных правителей Японии принцем Сётоку Тайси. Закон практически стал первоосновой будущей системы государственного управления Японии как демократического правового государства.

Уже тогда в законе были сформулированы принципиальные положения, определяющие сущность и структуру служебной иерархии. Их основой провозглашалась неизбежность принципа законности во всех государственных делах. Об этом свидетельствуют многие юридические памятники и практические наставления чиновникам того периода. Ярким примером может слу-

жить следующее установление: «Сановники и должностные лица! Когда получаете повеление государя, обязательно соблюдайте его! Государь — это небо, подданные — это земля. ... Когда государь говорит — подданные слушают. Когда наверху действуют — внизу склоняются. Поэтому, когда вы получаете повеление государя, обязательно исполняйте его! Если вы не будете соблюдать установленные требования, погубите себя... Причем самым главным во всех своих делах считайте закон! Основа управления заключается в законе. Если нет закона наверху — нет порядка и внизу. Если же нет закона внизу, обязательно появляются преступления...»².

В «Законе 17 статей» подробно регламентировались также правила поведения лиц, состоявших на государственной службе. В нем, в частности, устанавливался принцип эффективного использования рабочего времени. Сановникам и должностным лицам рекомендовалось рано приходить и поздно уходить со службы. Закреплялись также такие принципы, как «не выходить за рамки служебных обязанностей», «воздерживаться от взаимной зависти и соперничества», «не ставить узкие личные интересы выше государственных и полностью отдаваться служению общественному делу», «быть тактичным» по отношению к нижестоящим и «дружелюбно настроенными» по отношению к вышестоящим. Устанавливался и принцип коллегиальности, утверждалось, что «важнейшие дела нельзя решать

¹ См.: Конрад Н. И. Древняя история Японии. Избранные труды. М., 1974.

² Хрестоматия по истории средних веков. Т. I. М., 1961. С. 129—132.

одному. Обязательно надлежит советоваться со всеми»³.

Был введен и табель о рангах. Все должности и соответственно государственные служащие были разделены на 12 рангов (классов), которые отвечали названиями конфуцианских добродетелей. В силу аристократической традиции ранги так и остались прочно привязанными к императорскому двору и именовались «придворными рангами». При этом первые четыре ранга были рангами членов императорской семьи (Дайтоку, Сётоку, Дайнин, Сёнин), а остальные восемь были обычными придворными рангами (Дайрай, Сёрай, Дайсин, Сёсин, Дайги, Сёги, Дайти, Сёти).

Таким образом, Закон 604 г. послужил отправной точкой для формирования в Японии государственной службы и соответствующей ей системы служебной иерархии, которая впоследствии совершенствовалась. На протяжении VII—VIII вв. табель менялся не менее пяти раз (в 647 г. он состоял из 13 рангов, в 649 г. — из 19, в 664 г. — из 26, в 685 г. — из 48). В итоге к 718 г. он принял более или менее окончательный вид в форме свода законов (Тайхорё), установившего должностную систему из 12 рангов (классов). Принципиальные положения этого закона просуществовали более 1000 лет, а некоторые из них, по сути, действуют до сих пор.

В соответствии с законами Тайхорё государственные служащие стали называться «заслуженные должностные лица». Важным, хотя и внешним, признаком заслуженности считалась одежда. По этому поводу был принят специальный указ «О форме»⁴. Служащие, замещающие должности первых семи классов, носили широкую серебристую одежду, украшенную мечом на поясе. В правой руке каждый держал отличительный знак — «сяку» — небольшой деревянный рожок, на котором, как считалось, должны были быть прикреплены указы императора. Заметным отличием для государственных служащих различных классов считался головной убор — «каммури» («корона») — лента вокруг головы, увенчанная вертикальной палочкой на затылке⁵. В том, что регламент японских придворных одежд высших чиновников не изменялся, убедились и участники русской дипломатической миссии во главе с вице-адмиралом Е. В. Путятиным, пребывавшие в Японию в 1853 г. на фрегате «Паллада». На первой официальной встрече русских и японцев в г. Нагасаки официальные японские уполномоченные были одеты в соответствии с древней тради-

цией. Все четверо были в широких мантиях из богатой, толстой, как лубок, шелковой с узорами материи, которая едва сжималась в складки; рукава у кисти были чрезвычайно широкие; спереди, от самого подбородка до пояса, висел из той же материи нагрудник; под мантией — халат и юбка, конечно, шелковые⁶.

Развитие международных связей и торговли Японии во второй половине XIX в. потребовало модернизации японской системы государственной службы с учетом европейского опыта. Соответствующая реформа была осуществлена в 1885 г. Тогда было введено правило назначения на должности государственной службы только после успешной сдачи квалификационного экзамена. Систематическое проведение экзаменов началось в 1887 г. От экзаменов освобождались только выпускники Токийского императорского университета и некоторых наиболее престижных, гарантирующих высокую квалификацию своих воспитанников колледжей. Для сдавших экзамен была составлена иерархия должностей из четырех классов и 14 подразделений.

1-й класс — синнин — высшие должности (император, премьер-министр, послы, тайные советники, губернатор Кореи и Тайваня, высшие судебные чиновники и некоторые другие).

2-й класс — тёкунин — должности, замещаемые императором по представлению других лиц (товарищи министра, судьи и прокуроры, директора департаментов, губернаторы префектур и некоторые другие). Этот класс имел два подразделения.

3-й класс — сонин — должности, замещаемые с одобрения императора (секретари департаментов, начальники отделов). В этом классе имелось семь подразделений.

4-й класс — ханнин — должности, замещаемые по приказу старших должностных лиц, а также другие кадровые чиновники. В этом классе было четыре подразделения.

К концу 1927 г. на должностях трех низших классов насчитывалось 154 199 человек. Из них: 1264 — класса тёкунин, 13 274 — класса сонин и 139 661 — класса ханнин. Кроме этого, на службе состояло 277 887 специалистов, не имеющих классовых чинов. В целом в системе государственного управления страны было занято более 435 тыс. человек. В настоящее время общее число государственных служащих только в органах исполнительной власти Японии насчитывается бо-

³ См.: Хрестоматия по истории средних веков. Т. I. С. 129—132.

⁴ Тайхорё синкай (Законы Тайхорё с комментариями). На япон. яз. Токио, 2003.

⁵ Первые шесть классов носили «сэйкан» — парадную корону. Остальные «теккан» — обычную. Существовала служебная корона — «кинкан», а для нижних чинов — «мукан». Для сопровождения императора надевали «цуйкан», а для праздничных процессий — «синкан». Во время буддийских богослужений чиновники надевали вытянутый вверх колпак — «эбоси».

⁶ См.: Гончаров И. А. Фрегат «Паллада». М., 1983. С. 252.

лее 220 тыс. человек. Из них мужчин 182 тыс., женщин — более 38 тыс.

Современная система государственной служебной иерархии в Японии базируется на законах, принятых после Второй мировой войны. Основным из них является «Закон о государственных служащих» 1947 г. Он устанавливает принципы организации работы госслужащих, порядок их найма, определения жалования, поощрения и наказания, увольнения и т. д. Было учреждено и Кадровое агентство Японии, которое занимается всем комплексом вопросов, связанных с государственной службой.

Согласно Закону в Японии для всех органов государственной службы исполнительной власти действует единая централизованная система государственных должностей. Для государственных служащих установлен один руководящий и 11 обычных классов.

Классы характеризуются следующим образом.

1-й класс — должности, предусматривающие выполнение технических обязанностей и не требующие особого образования;

2-й класс — должности, требующие от соответствующих лиц повышенных знаний и опыта;

3-й класс — должности для служащих со служебными обязанностями, требующими специализированных знаний и опыта (старшие должности);

4-й класс — должности под служебные обязанности, связанные с самостоятельным выполнением задач в определенных областях;

5—6-й классы — должности под служебные обязанности, связанные с выполнением задач повышенной сложности и ответственности. Они замещаются лицами на уровне, например, заведующего сектором в отделе;

7—8-й классы — должности заместителя заведующего отделом в министерствах и ведомствах;

9-й класс — должности заведующего отдельным сектором на правах отдела в министерствах и ведомствах;

10-й класс — должности заведующего отделом в министерствах и ведомствах;

11-й класс — должности заместителя директора департамента и должности начальника управления в министерствах и ведомствах.

После 11-го класса госслужащие могут претендовать на должности так называемого руководящего класса — директора департамента, заместителя министра и первого заместителя министра.

В законе также определено, что должности премьер-министра и членов его кабинета (министров) относятся к специальным должностям («токусеку»). Замещение этих должностей регулируется Конституцией Японии, устанавливаю-

щей, что премьер-министр и более половины членов его кабинета должны быть депутатами японского парламента.

Следует также отметить, что в Японии установлены три уровня государственной службы. Первый уровень — основной, второй — оперативный, третий — технический. Для каждого уровня установлена особая процедура отбора и найма на службу. Лица, поступающие на первый уровень, сдают экзамен повышенной сложности, и в случае его успешной сдачи им присваивается сразу третий класс. Содержание экзаменационных требований исключительно сложно и ориентировано на лучших выпускников крупнейших японских университетов — Токийского, Кэйо, Токийского института иностранных языков и ряда других. В последние годы конкурс для поступления на государственную службу первого уровня не снижался ниже 25 человек на одно вакантное место в органах государственной власти⁷. Более того, для поступления в Министерство иностранных дел или Министерство внешней торговли и промышленности требуется сдать специальный дополнительный экзамен.

После поступления на работу государственным служащим в процессе их продвижения по службе последовательно присваиваются следующие классы вплоть до 11-го, а затем — «руководящий», за исключением случаев, когда государственный служащий уже достиг к этому времени пенсионного возраста — 65 лет.

Поступающим на должности второго уровня предлагается сдать менее сложный экзамен, и в случае успешной его сдачи им присваивается первый класс. В последующем им могут быть присвоены все последующие классные чины, за исключением «руководящего». При этом они не могут занимать в государственных властных структурах должности выше заместителя заведующего отделом.

Третий уровень не требует сдачи экзамена. В этом случае проводится только собеседование. Государственные служащие этого уровня занимают должности, связанные с выполнением организационно-технических, обеспечивающих и подсобных работ — охранники, секретари, водители и т. д.

Следует также заметить, что отличительной особенностью кадрового обеспечения государственной службы Японии является наличие отдельного государственного учреждения, отвечающего за весь комплекс кадровых вопросов в области государственной службы, — Кадрового агентства (Дзиндзиин). В функции указанного ведомства входит и контроль за соблюдением государственной служебной иерархии в Японии. Кадровое агентство находится в подчинении Прави-

⁷ Кокка комуин хакусё (Белая книга по государственной службе). На япон. яз. Токио, 2006. С. 157.

тельства и обязано представлять доклады о своей работе. В то же время закон устанавливает, что решения и распоряжения Кадрового агентства, принятые в пределах своей компетенции, не подлежат чьей-либо инспекции, за исключением инспекции, проводимой самим агентством.

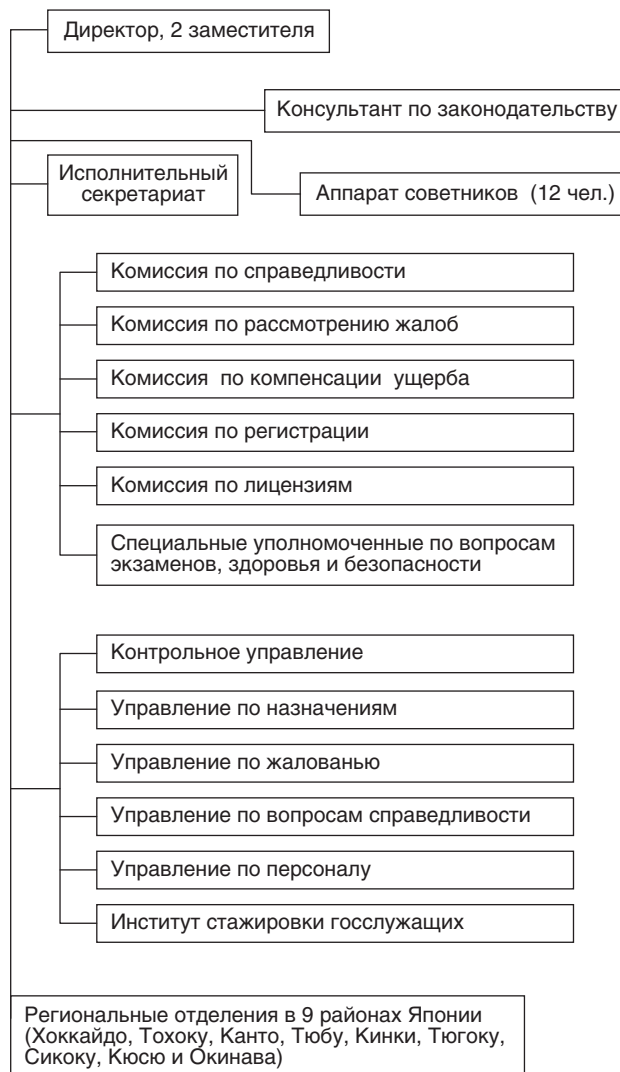
Японские эксперты по вопросам государственной службы следующим образом характеризуют цели, задачи и полномочия Кадрового агентства: «Ведомство учреждено в целях демократизации бюрократии, предотвращения влияния политических партий на кадровую политику в госаппарате, обеспечения беспристрастности при назначениях и увольнениях госслужащих, повышения эффективности госаппарата». Орган создан по подобию Управления кадровой службы (Office of Personnel Management) в США. Его руководство не должно состоять в политических партиях и быть подвержено какому-либо контролю со стороны правительства Японии и других исполнительных ведомств. Кадровое агентство отвечает за исполнение законов, выработку рекомендаций и осуществление юридических функций по всему комплексу вопросов, касающихся кадровой политики в госаппарате, финансирования госслужащих и других рабочих вопросов, экзаменационной процедурой, выработки критериев назначений и увольнений, порядка рассмотрения жалоб и т. д.⁸

На схеме показана структура Кадрового агентства.⁹

Кадровое агентство выполняет роль организатора государственной службы в масштабах страны и является своего рода контролером за исполнением законодательства о государственной службе, прежде всего, в части работы с кадрами. Оно, по существу, является гарантом прав государственных служащих, которые согласно японскому законодательству лишены права на объединение в профессиональные союзы.

Продвижение государственного служащего по иерархической лестнице зависит от многих факторов, и эффективность этого продвижения оценивается по различным критериям. Одним из них является наличие у самого государственного служащего личного стремления совершенствовать свою квалификацию и более эффективно исполнять служебные полномочия и функции, определяемые занимаемой должностью.

В последнее время в Японии приняты дополнительные меры, в том числе в законодательном плане, касающиеся данной области. Изданы соответствующие методические материалы и комментарии. Все они, составленные в доходчивой форме, включают необходимые наставления, иллюстрации и пояснения к ним. В таком виде, в част-



ности, в 2001 г. был издан комментарий к закону «О морали государственных служащих»¹⁰. Интересно, что этот закон запрещает государственным служащим при осуществлении ими своих служебных обязанностей допускать дискриминацию в отношении каких-либо категорий граждан, использовать свое служебное положение в личных целях, получать подношения от лиц, в отношении которых осуществляются те или иные служебные действия. В случае получения государственным служащим подарков, в том числе предусмотренных протокольной практикой (например, в ходе осуществления официальных визитов в зарубежные страны), государственный служащий обязан ежеквартально представлять письменный отчет об этом в учрежденную законом Комиссию по этике государственных служащих.

Очень важную роль в обеспечении ответственного и одновременно в значительной степени привилегированного положения государственного

⁸ См.: Hirose H. The Civil Service System and Personnel Administration. Tokyo, 2005.

⁹ Кокка комуин хакусё (Белая книга по государственной службе). С. 269.

¹⁰ Кокка комуин ринри хо (Закон о морали государственных служащих). На япон. яз. Токио, 2001. С. 269.

аппарата в японском обществе играет система должностного жалования государственных управленцев. Исторически эта система также ведет свое начало с VII в. — Свода законов Тайхорё. Уже тогда закон содержал специальные статьи, регулирующие систему оплаты труда (жалованье) служащих. И это несмотря на то, что жалование государственным чиновникам тогда выдавали в натуральном виде — рисом, тканями, наделами земли и т. п.

Современная система оплаты труда служащих, естественно, иная и основывается на таблице классов и должностей, прилагаемой к Закону о государственных служащих. Кроме заработной платы предусматриваются и социальные выплаты для государственного служащего, включая пособия на содержание ребенка, транспортные расходы, лечение, отпуск, единовременные выплаты и др. Каждый год специальная экспертная группа Кадрового агентства проводит сравнение сетки заработков госслужащих с аналогичными показателями в частном секторе. Результатом подобного сравнения в основном становится рекомендация правительству повысить уровни фиксированного жалования государственным служащим. Рекомендация, как правило, неукоснительно выполняется.

Отличительной чертой государственной службы Японии является и то, что, несмотря на высокий образовательный уровень тех, кто поступает на государственную службу, государст-

венные служащие после поступления на работу продолжают совершенствовать свои знания. Ежегодно примерно каждый восьмой-девятый из них проходит курсы повышения квалификации, регулярно организуются зарубежные стажировки сроком на два года или шесть месяцев.

С учетом изложенных факторов, обеспечивающих стабильность кадрового потенциала государственной службы Японии, заслуживает положительной оценки то, что опыт государственной службы Японии, включая вопросы служебной иерархии, стал одной из тем, которая активно обсуждается в ходе начавшихся обменов между государственным служащими России и Японии.

Следует, как представляется, внимательно изучить японский опыт создания и функционирования отдельного ведомства, занимающегося всем комплексом вопросов государственной службы, особенно в части, касающейся соблюдения государственной служебной иерархии, а также проведения централизованного экзамена для поступления на государственную службу. Экспертного рассмотрения требует и вопрос о целесообразности и эффективности введения системы государственной службы, состоящей из нескольких уровней. Как показывает опыт Японии в этой области, такая система позволяет поддерживать кадровый баланс и обеспечивать стабильное исполнение системы государственной служебной иерархии.