

ӘӨЖ 342 (520)

Ә.Ш. Идрисова

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, докторант, Қазақстан, Астана қ.  
e-mail: aliya\_shegen@mail.ru

### Жапониядағы мемлекеттік қызметтің ерекшеліктері

Әлемде қалыптасқан мемлекеттік қызметті ұйымдастыру үлгілерінің ішінде Жапонияның мемлекеттік қызметінің рөлі ерекше. Сондықтан, мақалада Жапонияның мемлекеттік қызмет институтына, оның ерешеліктеріне талдау жасалып, маңызды мәселелер көрсетілген.

**Түйін сөздер:** Мемлекеттік қызмет, Жапония, мемлекеттік қызметшілер, бюрократия.

А.Ш. Идрисова

#### Особенности государственной службы Японии

В статье рассматриваются особенности института государственной службы Японии.

**Ключевые слова:** Государственная служба, Япония, государственные служащие, бюрократия.

A.Sh. Idrissova

#### Features of Civil service in Japan

The article discusses the features of public service institution in Japan.

**Key words:** Civil service, Japan, civil servants, bureaucracy.

Мемлекеттік қызмет қоғамның маңызды әлеуметтік институты болып табылады. Мемлекеттік қызмет институтының ерекшеліктерін зерттеуде халықаралық тәжірибеге шолу жасау маңызды болып табылады. Мәселен, мемлекеттік қызметтің ұйымдастыру-құқықтық құрылымы мен әкімшілік-құқықтық регламентациясында келесі үлгілерді бөліп қарастыруға болады:

1. Роман-германдық үлгі (карьералық);
2. Англосаксондық үлгі;
3. Ислам мемлекеттеріндегі мемлекеттік қызмет үлгісі;
4. Еңбек үлгісі.

«Карьералық» үлгі Жапония, Франция және Германия мемлекеттерінде жүзеге асырылады. Осы үлгінің негізгі ерекшелігі карьераның «жабықтық» сипаты және мемлекеттік қызметтегі кепілдіктермен сипатталады.

Қазіргі заманғы Жапония германдық кайзерлік империяның авторитарлы үлгісіне бағытталған орталықтанған унитарлы мемлекет болып табылады. 1953 жылға дейін Жапония Батыспен

ешқандай қарым-қатынасы жоқ және әр түрлі дәуірлерде Қытайдың қалпына ұшырап отырған ел болатын. Алайда Жапониядағы дәстүрлі ойлау үлгісі қытайлық үлгіден айрықша және Рене Давид атап өткендей «жапондықтардың ұлттық мінезімен байланысты ерекшелікке ие. Оған жапон императорларының 1853 жылға дейін 250 жыл жүргізген изоляциялану саясаты өз әсерін тигізді» [1].

Жапония екінші дүниежүзілік соғыстан кейін жеңіске жеткен елдер одағының қатысуымен демократиялық үлгі бойынша құрылды, алайда басқару формасы бойынша империя болып қалып, абсолютті монархиядан парламентті монархияға ауысы. Мемлекеттік-аймақтық ұйымдастыруға келетін болсақ, орталық үкіметтің функциялары аймақтық бағдарламалармен шектелді, аталған бағдарламаларға сәйкес мемлекеттік құрылымдар перфектураларға өкімдер беру құқығынан айрылды, ал мемлекет оларға кеңес немесе ақпарат беру құқығын алды. Азаматтарға перфектуралар әкімшіліктерінің жарлықтарын өзгерту мен күшін жоюға, облыстық билік

құрылымының басшысын лауазымынан алып тастауға, қаржылық құралдардың пайдалануын соттық тексеруді талап етуге құқығына сенім берілді. Жалпы А.И. Ильшевтің жұмысында көрсетілгендей әкімшілік – мемлекеттік басқару үдерісі «мемлекеттік және қоғамдық құрылымдар арасындағы қарым-қатынастар балансының жаңа формаларын іздеуге бағытталған» [2].

Жапониядағы мемлекеттік қызметтің ерекшеліктерін қарастыруда Л.М. Гудошников, А.Н. Козырин, И.А. Латышев, В.Н. Еремин, А.А. Макаров және тағы басқа шығыстанушы ғалымдардың негізгі еңбектерін қарастыру маңызды.

Жапониядағы мемлекеттік қызмет монолитті емес болып табылады. Мемлекеттік қызметшілер санатына тек шенеуніктерді емес, сонымен қоса мемлекеттік кәсіпорындарда, мемлекеттік оқу орындарында, мемлекеттік темір жол кәсіпорындарында істейтін жұмыскерлерді, әскери қызметкерлерді қосу қабылданған. «Ньюсуик» журналының мәліметтері бойынша 1990 жылы мемлекеттік қызметшілердің саны (4,6 млн. адам) мен жалпы жұмыс күші (62 млн. адам) қарым-қатынасы 1/13 болған, ал жоғарғы мемлекеттік қызметшілер саны 10 мың адамды құрады [3].

Шетелдік саясаттанушылардың пайымдауынша қазіргі заманғы жоғарғы жапондық бюрократияның қолында биліктің шоғырлануы Мэйдзи реставрациясына дейінгі болған бюрократиялық жүйе дәстүрімен байланысты [4]. Қазіргі заманғы бюрократия мен соғысқа дейінгі кезеңдегі Жапония бюрократиясы арасында көптеген байланыс бар: мемлекеттік қызметші карьерасының престижді болуы, кәсіби дайындау жүйесі, қатардағы және жоғарғы шенеуніктер арасындағы айтарлықтай айырмашылықтың болуы, жоғарғы шенеуніктердің отставкаға кеткеннен кейін саясатқа кетуі.

Мемлекеттік қызметке азаматтардың қолжетімдігі және барлық азаматтардың теңдігі Жапонияның Конституциясының 14 және 15 баптарымен анықталады, сонымен бірге 1947 жылғы Мемлекеттік қызмет туралы заңмен анықталады. [5]. Заңның 10 бабында мемлекеттік қызметке таңдау конкурстық емтихан нәтижелері бойынша анықталатын үміткерлердің жеке жетістіктеріне, оның кәсіби

дайындығына, кәсіби қабілетіне негізделу керек [6]. Емтихандарды өткізу персонал жөніндегі кеңеске тапсырылған, персоналды таңдау басқармасының құрамында арнайы емтихан бөлімі және 4 емтихан қабылдаушы болады [7]. Кеңестің мемлекеттік қызметке алғашқы рет түсушілерге қосымша талаптар қоюға, ал қызмет сатысы бойынша жоғарлауға үміткерлерге емтихандардың санын азайтуға (алдыңғы емтихан нәтижелерінің негізінде) құқығы бар.

Мемлекеттік қызметке алғашқы рет түсушілер үш әр түрлі топ бойынша емтихандар тапсырады: жоғарғы оқу орнын аяқтаушылар; жоғарғы оқу орнын аяқтамағандар үшін, орта оқу білімі бар үміткерлер үшін. А. Кубота атап өткендей, жапон бюрократиясының элитасын құраушылардың негізгісі Токио университетінің Заң факультетін аяқтаушылар [8].

XIX ғасырдың аяғында пайданылған ауызша және жазбаша емтихан қабылдау жүйесі қазірдің өзінде өзгеріссіз сақталған. Емтихан тапсыруға Жапон азаматтары ғана жіберіледі. Мемлекеттік қызметтің ерекше түрлеріне түсуге үміткерлер үшін белгілі бір шектеуші талаптар қарастырылуы мүмкін. Мысалы, Сыртқы істер министрлігіне мемлекеттік қызметке түсушілерге шетелдіктермен некеге тұру мүмкіндігі шектелген. Карьералық мемлекеттік қызметке үміткерлер (оған болашақ дипломаттар да кіреді) 28 жаста болуы қажет. Осындай карьералық мемлекеттік қызметшілердің саны 2005 жылы А. Ильшаевтың мәліметінше 500 мың адамды құраған. Кадр жөніндегі агенттіктің ресми мәліметі бойынша осындай мемлекеттік қызметшілердің саны 840 мыңды құрайды, алайды олардың құрамына әкімшілік мемлекеттік қызметшілер санатына жатпайтын прокуратура, сот қызметкерлері және басқа да ведомствалардың қызметкерлері кірген [2].

Конкурстық емтихандар ашық сипатта өтеді, яғни өтетін орны, уақыты бұқаралық ақпарат құралдарында жарияланады. Емтихан сұрақтарының мазмұны көпшілік мемлекеттік органдар үшін бірдей. Профессор А.Н. Козырин атап көрсеткен карьералық дипломаттар үшін өтетін емтихандар тізімі келесідей. Мәселен, маусым айында 3-4 күн талапкерлер келесі пәндер бойынша жазбаша емтихан тапсырады: Жапонияның Конституциясы, дипломатия тарихы, халықаралық құқық, шет тілі, экономикалық теория. Сонымен бірге, ізденуші өзінің таңдауы

бойынша әкімшілік немесе жеке құқық бойынша емтихан тапсырады, сонымен бірге, ақша-қаржылық қарым-қатынас теориясы мен практикасының бір бөлімінен таңдауы бойынша емтихан тапсырады.

Одан басқа топтық талдау түрінде пәндердің бірі бойынша жалпы емтихан өткізіледі, бұл емтиханның мақсаты мемлекеттік қызметке үмәткердің өз ойын білдіре білу, әр түрлі көзқарастарды түсіне білу қабілеттерін анықтау [9]. Үміткердің жиналған баллдары емтихан парағында тіркеліп, бір жыл бойы жарамды болып есептеледі.

Қызметте өсуге үміткерлер де конкурстық емтихандар тапсырады. Мемлекеттік қызмет туралы заңның 37 бабына сәйкес әр мемлекеттік қызметші қызметте өсуге құқығы бар. Алайда Персонал жөніндегі кеңес үміткерлерге сәйкесінше лауазымға қосымша шектеуші талаптар қою немесе қызмет сатысы бойынша жоғарлауға үміткерлерге емтихандардың санын азайтуға (алдыңғы емтихан нәтижелерінің негізінде) құқыққа ие. Қызмет бойынша жоғарлауға арналған емтихандар жыл сайын өткізіледі және конкурста қатысушылар саны жыл сайын өсіп отырады. Мәселен, 1994 жылы карьералық мемлекеттік қызметке конкурста бір орынға 25-40 адамнан тұрған [6].

А.Н. Козырин атап өткендей, емтиханды жақсы тапсыру бірден мемлекеттік қызметке тағайындалуды білдірмейді. Сәйкесінше министрлік емтиханнан өткен үміткерлер арасынан лауазымға тағайынды. Сонымен бірге, алты айдан кем емес кезеңге мемлекеттік қызметке тағайындалушы үшін сынақ мерзімі қойылады. Осыдан кейін, сынақтың оң нәтижелерінің негізінде ресми тағайындау жүргізіледі [6].

Кадрлық құрылымдар мемлекеттік қызметшілердің кәсіби қасиеттерін зерттеп отыру, қызмет бойынша өсу үшін негіз болу үшін өндірістік өтілге есеп жүргізіп отырады.

А. Ильшев атап өткендей, 1994 жылы Жапония мемлекеттік қызметшілердің жалақысы бойынша әлемде бірінші орында болған.

Әр жыл сайын Кадрлық агенттіктің зерттеу тобы мемлекеттік қызметшілердің еңбекақы деңгейін сәйкесінше жеке сектордағы еңбекақы деңгейімен салыстырмалы түрде қарастырылып отыр. Жұмыстан шыққан мемлекеттік қызметшілердің әлеуметтік қамтамасыз етілуіне ерекше көңіл бөлінеді. Осының бәрі жапондық мемлекеттік қызметшілердің қоғамдағы ерекше жағдайына ықпал етеді [2].

Профессор Л.М. Гудошников жапондық мемлекеттік қызметшілер саяси қызметте шектеулі екендігін атап өттеді, мәселен олар саяси партиялардың құрамына кіруге болмайды [10]. Алайда А. Ильшевтің еңбегінде көрсетілгендей, 1947 жылғы мемлекеттік қызмет туралы заңда мемлекеттік қызметшілердің міндетін орындаудағы жұмыстың мәні, формасы көрсетілмеген, сәйкесінше олар шектелмеген деп атап өтеді [2].

А. Н. Козырин мемлекеттік қызметшілердің арасында «ерекше қызмет» атқаратын санатқа жататын қызметкерлерге тоқталады. Аталған қызметкерлер лауазымға емтихан нәтижелеріненсіз тағайындалады және олардың еңбекақысы басқа мемлекеттік қызметшілердің стандартты шкаласына байланысты емес болып табылады. «Ерекше қызмет» санатына премьер-министр, министрлер, персонал бойынша кеңестердің кеңесшілері және парламент сайлайтын мемлекеттік лауазымды тұлғалар және т.б. жатады.

Қорытандылай келгенде, Жапонияның мемлекеттік қызмет институты мемлекеттік қызметші карьерасының престижді болуымен, қалыптасқан кәсіби дайындау жүйесімен, қатардағы және жоғарғы шенеуніктер арасындағы айтарлықтай айырмашылықтың болуымен, мемлекеттік қызметке түсушілерге қойылатын қатаң талаптар мен болашақ қызметшілердің кәсіби дайындығын бағалау үшін қалыптасқан емтихан жүйелерімен ерекшеленеді.

Жоғарыда көрсетілген жапондық тәжірибені қазақстандық мемлекеттік қызметті жетілдіруде қолдануға болады деп есептейміз.

## Әдебиеттер

- 1 Давид Р., Жоффри-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. М.: Международные отношения, 1997. С. 366.
- 2 Ильшев А. Япония: административная реформа и государственный аппарат // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 5. С. 4.

- 3 Statistical Handbook of Japan. Tokyo. P. 145—146.
- 4 Johnson Ch. Japan: Who governs? An essay on official bureaucracy// Journ. of Jap. studies. 1975. Vol. 2. № 1. P. 24.
- 5 Жапония Конституциясы 1947/Конституции зарубежных государств. М.: БЕК.
- 6 Козырин А.Н. Административное право Японии// Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. М.: СПАРК, 1996
- 7 The Japanese Legal System. Ed Tanaka Hideo. Tokyo: University of Tokyo Press., 1976. P. 91.
- 8 Kubota A. Op. cit. P. 6, 47
- 9 Панов А.Н. Японская дипломатическая служба. М., 1988. С. 135—136.
- 10 Гудошников Л.М. Система государственной службы // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 136.

### References

- 1 David R., Joffre-Spinosi K. Principal legal systems of modernity: Moscow: International Relations, 1997. Pp. 366.
- 2 Pyshev A. Japan: Administrative reform and the state apparatus// Problems of the theory and practice of management. 1995. Number 5. С. 4.
- 3 Statistical Handbook of Japan. Tokyo. P. 145—146.
- 4 Johnson Ch. Japan: Who governs? An essay on official bureaucracy// Journ. of Jap. studies. 1975. Vol. 2. № 1. P. 24.
- 5 The Constitution of Japan 1947 / constitutions of the states. M. Beck.
- 6 Kozyrin A.N. Administrative Law of Japan // Administrative law of foreign countries: Textbook. М.: SPARK, 1996
- 7 The Japanese Legal System. Ed Tanaka Hideo. Tokyo: University of Tokyo Press., 1976. P. 91.
- 8 Kubota A. Op. cit. P. 6, 47.
- 9 Panov A.N. Japanese diplomatic service. М., 1988. Pp. 135-136.
- 10 Gudoshnikov L.M. Civil service system // Soviet State and Law. 1971. Number 2. S. 136.