

9. The intermediate conclusion of the Venice Commission on the draft amendments to the Constitution of Ukraine of Justice of 24 July 2015 (CDL-PI (2015) 016) Retrieved from [www.scourt.gov.ua/.../](http://www.scourt.gov.ua/.../) Проміжний %20висновок %20 %20БК.(inUkr.)

10. The final conclusion of the Venice Commission on the draft amendments to the Constitution of Ukraine of Justice of 24 October 2015 (CDL-AD (2015) 027) Retrieved from [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/\\$FILE/Висновок\\_Венеціанської\\_комісії\\_CDL-AD\(2015\)027.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3/$FILE/Висновок_Венеціанської_комісії_CDL-AD(2015)027.pdf)(inUkr.)

11. Explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)» Retrieved from [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...57209...](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...57209...) (inUkr.)

12. Opinion of the Supreme Court of Ukraine on the Draft Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» No. 4734 dated May 30, 2016 Retrieved from [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/acbcb171d8d0156fc2257fc600355241/\\$FILE/%D0%92%D0%98%D0%A1%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%9A\\_4734.PDF](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/acbcb171d8d0156fc2257fc600355241/$FILE/%D0%92%D0%98%D0%A1%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%9A_4734.PDF)(inUkr.)

## УДК 342.2

**О. Г. Стрельченко\***,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

### ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ЯПОНІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*У статті зазначено, що більшість інститутів Японії діють на основі традиції, а державна влада сприймається як ціле, як єдиний захисник, якому вони вірять і довіряють, він керує порядком і виступає проти хаосу (цей знак відповідає харизматичному типу). Відзначено, що державна влада діє у розвиненій правоохоронній державі з*

---

\* Strelchenko O.G., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor (Docent), Associate Professor of the Administrative Law and Process Department of the National Academy of Internal Affairs

ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN JAPAN: THE ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECT

встановленою правовою базою та застосовними правовими нормами. Взагалі, японське право визначено в статті як сукупність моральних, релігійних у правових норм, які формувалися на базі давньокитайських релігійно-філософських понять, власних звичаїв, прийому закордонних (американських і романо-германських) законів. Незважаючи на ізольовану позицію та значне розповсюдження звичаїв, традицій і ритуалів, Японія опинилася під впливом іноземних культур з перших днів своєї історії. Але активне сприйняття всього нового і корисного не завжди відбулося і критично оцінювалося. Відзначено, що державне управління в Японії відзначається досить вираженою національною оригінальністю.

**Ключові слова:** публічна влада, японське право, публічне управління, розсуд, управління, рекомендації.

*В статье отмечается, что большинство институтов Японии действуют на основе традиции, а государственная власть воспринимается как целое, как единый защитник, в котором они верят и доверяют, он руководит порядком и выступает против хаоса (этот знак соответствует харизматичному типу). Отмечено, что государственная власть действует в развитом правоохранительном государстве с установленной правовой базой и применимыми правовыми нормами. Вообще, японское право определено в статье как совокупность моральных, религиозных и правовых норм, которые формировались на базе древнекитайских религиозно-философских понятий, собственных обычаев, приема иностранных (американских и романо-германских) законов. Несмотря на изолированную позицию и значительное распространение обычаев, традиций и ритуалов, Япония оказалась под влиянием иностранных культур с первых дней своей истории. Но активное восприятие всего нового и полезного не всегда произошло и критически оценивалось. Отмечено, что государственное управление в Японии отмечается достаточно выраженной национальной оригинальностью.*

**Ключевые слова:** публичная власть, японское право, публичное управление, усмотрению, управления, рекомендации.

*The article notes that most institutes in Japan operate on the basis of tradition, and public authority is perceived as a whole, as the only protector in whom they believe and trust, it manages the order and opposes chaos (this sign corresponds to the charismatic type); It was noted that public authorities operate in a developed law-governed state with the established legal framework and applicable legal norms. In general, Japanese law is defined in the article as a set of moral, religious and legal norms, which formed on the basis of ancient Chinese religious and philosophical concepts, their own customs, the reception of foreign (American and Romano-Germanic) law. Despite the isolated position and the significant spread of customs, traditions and rituals, Japan has been influenced by foreign cultures from the very first days of its history. But the active perception of all new and useful has not always happened and was*

*critically evaluated. It is noted that public administration in Japan is marked by a rather pronounced national originality.*

**Key words:** public authority, Japanese law, public administration, discretion, management, recommendations.

**Постановка проблеми.** Дослідження публічної влади в Японії є одним з сучасних комплексних підходів у вивченні публічного адміністрування в Японії у цілому, яка діє у розвиненій правоохоронній державі із встановленою правовою базою та застосовними правовими нормами. Основні правила такого дослідження є аналіз японського права як сукупності моральних, релігійних і правових норм, що формувалися на базі давньокитайських релігійно-філософських понять, власних звичаїв, прийому закордонних (американських і романо-германських) законів. Японська модель побудови унітарної децентралізованої держави стала одним із факторів потужного економічного зростання Японії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над розглядом цієї проблематики працювали вітчизняні вчені О. В. Кузьменко, В. Я. Малиновський [1], О. Ю. Оболенський [2], В. П. Тимошук [3], Є. С. Черноног [4], О. Ф. Скаун [5], О. Г. Стрельченко [6].

**Постановка завдання.** Метою статті є характеристика організації публічної влади в Японії та формулювання особливостей і видів публічного управління, виокремлення та характеристика методів публічного управління тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Японське право – це сукупність моральних, релігійних і правових норм, які склалися на основі стародавньокитайських релігійно-філософських концепцій, власних звичаїв, рецепції іноземного (американського та романо-германського) права.

Незважаючи на відокремлене становище і значне поширення звичаїв, традицій і ритуалів, Японія з перших днів своєї історії перебувала під впливом іноземних культур. Але активне сприймання всього нового і корисного не завжди відбувалось і критично оцінювалося.

*Публічне управління* в Японії відзначено досить яскраво вираженою національною своєрідністю. Успішний розвиток японського суспільства у післявоєнний період стало однієї із причин підвищеного інтересу до японської моделі управління, у тому числі й державного. Почали вести мову про так званий «японський стиль управління» або «управління по-японськи» («нихонтэки

кэйэй»). Національна специфіка визначила виникнення оригінальних форм і методів державного управління, що відрізняються слабким ступенем формалізації, гнучкістю і переважною орієнтацією на людей, а не на організаційні структури. Це, у свою чергу, приведе до аморфності й ускладненості організаційного механізму, нечіткого правового статусу керівника та керованого. Як вважають багато японських дослідників, традиційне в японському стилі управління робить його більше близьким до мистецтва, ніж до науки.

Система права Японії (як і в континентальному типі) поділяється на *публічне та приватне право*. Система права включає: конституційне, адміністративне, цивільне, торгове, кримінальне, кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне, право соціального забезпечення, господарське право, сімейне право, виділяються такі підгалузі, як медичне та освітянське право.

У сфері публічного права передбачені законами демократичні інститути деформуються. Японці відзначають, що зовнішній конституційний контроль Верховним Судом здійснюється обмежено (акти відміни законів та інших нормативних актів – поодинокі).

Усі спори вирішуються на підставі звичаїв і без судового втручання. Звернення до суду є крайнім засобом, якщо не досягнуто згоди шляхом переговорів.

Слід відзначити, що *японські методи управління* засновані на національних традиціях і звичаях. На їхнє формування вплинули синтоїзм, буддизм і конфуціанство. Із синтоїзмом пов'язане становлення японської державності, заснованої на культурі імператорської династії й емоційній єдності нації. За допомогою окремих положень буддизму відбувалося обґрунтування ієрархічності суспільного ладу. Конфуціанство послужило фундаментом соціальної етики. Сформоване під впливом цих релігійних течій японська правосвідомість характеризується поняттям «ва» (дух гармонії). У цьому понятті поєднуються властивий японській культурі поняття про ієрархію та гармонію. Принцип «ва» вимагає ухилятися від критики (критика допускається тільки в завуальованій формі, щоб той хто критикує не втратив своєї гідності) і припускає мирний, полюбовний дозвіл суперечок, що виникають у сфері управління, як називає Р. Давид це, є антиюримічною спрямованістю мислення японців.

Система традиційних цінностей і зобов'язань визначає принципи мотивації та критерії прийняття управлінських рішень. Од-

не з центральних місць у цій системі займають відносини «он» (добро, благодіяння), що носять, як правило, вертикальний характер, тобто виникаючі між індивідом і особою, що займає вище положення у соціальній ієрархії. Відносини «он» виникають поза волею індивіда в чинність факту приналежності до якої-небудь соціальної групи (родині, підприємству або державі в цілому). Особистість, що займає вище положення в даній соціальній групі, робить благодіяння та захищає нищих, що спонукує останніх до відповідної вдячності. У відповідь на зроблену турботу й заступництво індивід повинен виконати зобов'язання «гиму» і «гірі». «Гиму» – це борг і зобов'язання вищого порядку (відданість імператорові, державі й націям, зобов'язання стосовно своєї роботи, борг перед батьками та пращурами), які не можуть бути повністю виконані, як би до цього не прагнути. Зобов'язання «гиму» не обмежені часом і встановленим обсягом. Кожний японець повинен виконувати їх усе своє життя. На відміну від «гиму» зобов'язання «гірі» можуть бути виконані у необхідній формі й обсязі та обмежуються у часі. До «гірі» ставляться зобов'язання перед особами, від яких індивід одержує благодіяння «он» (крім імператора й батьків, у відношенні яких виникають зобов'язання «гиму»), а також борг стосовно самого себе (необхідність берегти своє ім'я й дотримувати своє достоїнство), що припускає сумлінне відношення індивіда до своїх обов'язків.

Слід відзначити, що *механізм державного управління* будується відповідно до загальних правових принципів, серед яких японські юристи виділяють: легітимність («хотисюги»); демократичність («минсюсюги»), підпорядкування закону («хоні еру гесей») та поділ компетенції центральної й місцевої адміністрації («тихо бункенсюги»).

Сам процес державного управління в Японії характеризується поділом права на *адміністративний розсуд* і широке застосування *адміністративного управління*.

*Адміністративний розсуд* («гесэй сайрі») припускає наділення органів державного управління деяким обсягом дискреційних повноважень, під якими слід розуміти *сукупність прав і обов'язків державних органів, їх посадових і службових осіб, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, передбачених проектом акта*. Воля адміністративного розсуду допускається насамперед у сфері державного управління

економікою й фінансами (установлення ціни проданої землі, державної власності (землі, надр і іншого майна), надання пільг по оподатковуванню тощо). (Наприклад, розглянемо ситуацію з податковими пільгами. Прийняті після узгодження позицій Міністерства фінансів і Міністерства зовнішньої торгівлі й промисловості щорічні закони про податкові режими встановлюють максимальний обсяг надаваних пільг. У межах певної межі Міністерство зовнішньої торгівлі й промисловості може надавати пільги за своїм вибором. У результаті галузі конкурують один з одним за податкову підтримку, а розподіл пільг стає об'єктом боротьби між міністерськими департаментами).

Слід також відзначити, що Закон Японії *«Про виконання поліцейськими чинами службових обов'язків»* регламентує засоби адміністративного примусу лише в самому загальному вигляді, залишаючи вирішення питання навіть про таку міру, як застосування зброї на «розумний розсуд» поліцейського. У подібних випадках використання права адміністративного розсуду може привести до фактів адміністративного свавілля. Японська поліція наділяється правом самостійно вживати заходів відносно малозначних злочинів. Такі дискреційні повноваження, надані поліцейським, дозволяють значно скоротити навантаження на органи карної юстиції, що дозволяє останнім зосередити свої зусилля на серйозних злочинах.

*Адміністративне управління («гесэй сидо»)* застосовується в Японії переважно у сфері державного управління економікою. Воно припускає висновок неформальних угод по економічних питаннях між державним органом (посадовою особою), з одного боку, і корпорацією, групою корпорацій або окремим підприємцем, з іншого. Розповсюдженою формою адміністративного управління є неформальні угоди між зацікавленими сторонами, що мають назву джентльменські угоди [7, с. 271].

Неформальний характер адміністративного управління з усією гостротою ставить завдання створення у кадровій системі японського держaparату спеціальних механізмів, що знижують ступінь ризику змови між чиновниками й підприємцями. У цих цілях використовується, наприклад, система постійної (кожні 2–3 роки) ротації службовців між підрозділами апарата. Установлюється ранній строк виходу чиновників у відставку (до 55 років), після чого працівник може надійти з дозволу міністерства керуючим у приватну фірму за умови, що протягом строку роботи в

держaparаті він не мав з нею офіційних ділових контактів (в іншому випадку потрібно перечекати два роки).

Адміністративне управління використовується також як ефективні кошти контролю центральної адміністрації за діяльністю органом місцевого самоврядування через видання центральними відомствами спеціальних циркулярів.

Поняття адміністративного управління вже давно укорінилося в адміністративному праві Японії. Однак, незважаючи на це, воно дотепер не має свого законодавчого визначення. Існують лише доктринальні визначення адміністративного керівництва. Так, професор Токійського університету Хироши Шионо вважає, що *адміністративне управління являє собою сукупність заходів, що застосовуються адміністративними органами, які, незважаючи на те, що не мають чинності юридичного примусу, виявляються здатними спонукати певних осіб вчиняти ті чи інші дії в інтересах державного управління* [7, с. 271].

Адміністративне управління становить національну своєрідність японського стилю адміністративного управління і є досить дієвим його правовим інструментом. У Японії адміністративне управління має досить широке поширення. У ньому втілюється історично сформована патерналістська традиція, коли обидві сторони адміністративного управління – суб'єкт і об'єкт – прагнуть до встановленню неформальних відносин співпраці.

Адміністративне управління є формою адміністративного дії, при якому адміністративний суб'єкт для досягнення тих чи інших цілей спонукає об'єкт впливу до здійснення певних діянь (дії/бездіяльності), що не мають зобов'язуючої сили закону. Фактично це рекомендації з боку адміністративних органів або посадових осіб, які можуть бути прийняті або не прийняті на свій розсуд тими, кому вони адресовані.

Разом з тим, у разі відмови приватної особи від співпраці адміністративний орган вправі застосувати певні заходи, наприклад: відмова підприємцю в отриманні ліцензій, дозвільної документації, у наданні ділової інформації, а також опублікування в ЗМІ інформації (з метою психологічного тиску) про відмову приватної особи прийняти адміністративне управління. Але є й інша, не менш істотна особливість подібного впливу, який нерідко має індивідуально спрямований і конкретний характер. Керівний адміністративний орган рекомендує об'єкту керівництва не загальну інформацію, а інформацію, призначену для конкретного адре-

сата, а також може дати супровідні технологічні та економічні поради.

У силу названих особливостей – «добровільність» і конкретність – адміністративне управління можна перевести і визначити за змістом як адміністративну опіку.

Заходи адміністративного управління, як правило, передують будь-яким репресивним або заохочувальним адміністративним актам, адміністративним заходам реагування тощо. Адміністративне керівництво може здійснюватися як в усній, так і в письмовій формі.

У законах про статус міністерств у самій загальній формі визначаються основні форми адміністративного управління: *рекомендації («канкоку»)*, *вимоги («есэй»)*, *ради («дзегон»)* і *посередництво («тюкай»)*. Не встановлена й регламентована процедура адміністративного управління. «Рекомендації» можуть бути надані в будь-якій формі, у тому числі усній. За інших рівних умов ця обставина утрудняє судовий розгляд протизаконних адміністративних дій. Виділяють *три основні різновиди адміністративного управління*: регулятивне; примирливе; заохочувальне [7, с. 272].

У *першому випадку* органи публічної адміністрації за допомогою адміністративного управління обмежують діяльність однієї зі сторін у публічних інтересах або з метою захисту прав і законних інтересів іншої сторони. При цьому регулятивне адміністративне управління може здійснюватися й у тому випадку коли адміністративні органи наділені законодавством владними повноваженнями для врегулювання даних суспільних відносин і не наділені такими повноваженнями. Так, наприклад, відповідно до Закону Японії «Про стандарти в будівництві» особа (юридична або фізична), що приступає до зведення будинку або іншої споруди, повинна попередньо представити будівельний план відповідному адміністративному агентству по контролі за будівництвом, яке з різних причин (наприклад, зведення будинку на місці, пропонуваному будівельником, створило б перешкоди для теле- і радіомовлення) може рекомендувати перенести будівництво на інше місце. Адміністративне агентство, наділене відповідно до Закону Японії «Про стандарти в будівництві» владними повноваженнями може заборонити будівництво лише тоді, коли будівельник ігнорує пропозиції перенести дане будівництво в інше місце.



У багатьох випадках законодавство не наділяє адміністративний орган спеціальними владними повноваженнями, і його рішення носять винятково переконуючий, рекомендаційний характер.

*Примирливе адміністративне управління*, як впливає із самої назви, має на меті примирити інтереси сторін у конфліктній ситуації. Так, у вище визначеному прикладі, з наданням будівельного плану в адміністративне агентство по контролю за будівництвом, агентство може запропонувати погодити місце будівництва, якщо планована будівля буде порушувати права й законні інтереси власників сусідніх будинків (наприклад, приведе до погіршення освітлення в прилеглих будинках тощо).

Нарешті, *заохочувальне адміністративне управління* припускає здійснення адміністративним органом дій, які стимулюють розвиток суспільних відносин у публічних або приватних інтересах (наприклад, Закон Японії «Про заохочення малих і середніх підприємств»). Три основні різновиди адміністративного керівництва не є взаємовиключними й можуть сполучатися один з одним. Так, наприклад, адміністративне керівництво, що стимулює розвиток конкретного сектора виробництва (заохочувальне керівництво), одночасно обмежує активність конкуруючих виробництв (регулятивне керівництво) [7, с. 274].

Адміністративно-правова доктрина виходить із того, що адміністративне управління не повинне порушувати законодавство Японії, основою якого є Конституція Японії.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Адміністративне управління становить національну своєрідність японського стилю адміністративного управління і є досить дієвим його правовим інструментом. Водночас, треба відзначити, що саме японські методи управління засновані на національних традиціях і звичаях, на формування котрих вплинули синтоїзм, буддизм і конфуціанство. При цьому, сам процес державного управління в Японії характеризується поділом права на адміністративний розсуд і широке застосування адміністративного управління.

#### *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. *Оболенський О. Ю.* Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
3. *Тимошук В. П.* Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, 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. *Стрельченко О.Г., Юсифли Б.Т.* Административно-правовая характеристика публичной администрации Японии / О.Г. Стрельченко, Б.Т. Юсифли // Юридична наука : Науковий юридичний журнал. – 2015. – № 2. – С. 43–51.
7. *Кузьменко О.В., Пастух І. Д.* Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / Авторський колектив О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін [та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – С. 296–339.

### References

1. Malinovsky V.Ya. Power management / V.Ya. Malinovsky. – Lutsk: Ed. –Kind. back. «Vezha» the Wave. hold. un-tu im. L. Ukrainki, 2000. – 576 p.
2. Obolensky O. Yu. Power service: pidruchnik / O. Yu. Obolensky. – K.: KNEU, 2006. – 472 p.
3. Tymoschuk VP Publicity service. Foreign experience and offers for Ukraine / V. P. Timoshchuk, A. M. Shkolik. – K.: Konsul-Y, 2007. – 735 p.
4. Black-footed E. S. Power Service: History, Theory and Practice / E. S. Chernonog. – K.: Znanja, 2008. – 458 p.
5. Skakun O.F. General comparative jurisprudence: The main types (family) of legal systems of the world / O.F. Skakun. – K., 2008. – 460 p.
6. Strelchenko O.G., Yusifli V.T. Administrative and legal characteristics of the public administration of Japan / O.G. Strelchenko, V.T. Yusifli // Juridical Science: The Science Journal of Law. – 2015. – No. 2. – P. 43–51.
7. Kuzmenko O.V., Shepherd I. D. The administrative law of foreign countries: a course of lectures / Авторський колектив О.В. Kuzmenko, І.Д. Shepherd, О.Є. Koristin. – K.: Jurinkom Inter, 2014. – P. 296–339.