

Кодама Шигеру / Kodama Shigeru.

**РЕФОРМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ЯПОНИИ – ПРИНЯТИЕ
ЗАКОНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ**

**REFORM OF ADMINISTRATIVE LAW
AND ADMINISTRATIVE REFORM IN JAPAN – ADOPTION
OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

*Шигеру Кодама
доктор права, Универси-
тет Миэ, Япония.*

В Японии с 1950-х гг. специалисты административного права последовательно требовали принятия закона об административной процедуре (далее – ЗАП). Однако эта задача стала реальной лишь в 1980-х гг. В условиях застоя экономического роста и глобализации послевоенный тип административной системы Японии подвергся резкой критике как извне (США), так и со стороны японских предпринимателей. Они потребовали принятие ЗАП и включили в повестку административной реформы. Японская административная бюрократия признала необходимость преобразования административной системы как потребности времени.

В Японии «доверие» в 1980-х гг., а также «справедливость» и «прозрачность» в 1990-х гг. были ключевыми понятиями в административной реформе. Это оказало

Shigeru Kodama
Doctor of Law, Mie University, Japan.

влияние на содержание ЗАП. Согласно «теории поколений» ЗАП, развитие ЗАП может делиться на три поколения. Японский ЗАП в основном принадлежит к первому (защита прав граждан) и второму (установление правил) поколениям. Вместе с тем, японский ЗАП предусматривает не только процедуру для принятия актов с внешним действием, но и внутренней деятельности бюрократии. Японский ЗАП стремился к преобразованию стиля внутриорганизационной деятельности административной бюрократии. В этом смысле принятие ЗАП в Японии означает самореформу административной бюрократии.

Ключевые слова: административные процедуры, закон об административных процедурах, административная реформа, экономический рост, административной бюрократия.

In Japan, administrative law experts consistently demanded the adoption of the law on administrative procedure (hereinafter - LAP) since the 1950s. However, this task became real only in the 1980s. In the conditions of stagnating economic growth and globalization the post-war type of Japanese administrative system was sharply criticized both from the outside (United States) and by Japanese entrepreneurs. They demanded the adoption of LAP and included it in the agenda of administrative reform. Japanese administrative bureaucracy recognized the need for transformation of administrative system as a need of the time.

“Trust” in the 1980s, as well as “fairness” and “transparency” in the 1990s were the key concepts in Japanese administrative reform. This influenced on the content of LAP. According to the “theory of generations” of LAP, the development of LAP can be divided into three generations. Japanese LAP mainly belongs to the first (protection of the rights of citizens) and second (setting rules) generations. However, Japanese LAP provides for not only the procedure for the adoption of acts with external action, but also the internal activity of bureaucracy. Japanese LAP sought to transform the style of internal activity of administrative bureaucracy. In this sense, the adoption of LAP in Japan means self-reform of administrative bureaucracy.

Keywords: administrative procedures, law on administrative procedures, administrative reform, economic growth, administrative bureaucracy.

Один специалист по сравнительному публичному праву США, сравнивая японский и корейский ЗАП, указал, что японский закон об административных процедурах (далее, ЗАП) «вернее кодифицирует существующее право, чем представляет институционную инновацию» и «сохраняет систему, которая, служит интересам ЛДП»¹. Однако Японский ЗАП приняли в 1993 году как одно из ключевых звеньев административной реформы, которая добивалась преобразования послевоенного типа административной системы. Принятие ЗАП понимается исходным пунктом и предпосылкой дальнейших административных реформ и реформы административного права Японии.

1 Том Гинзбург. «Демонтируя развивающееся государство? Реформа административной процедуры в Японии и Корее» [“Dismantling the Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea”] // The American Journal of Comparative Law – Американский журнал сравнительного правоведения. 49 (2001). С. 602, 615.

Три волны административной процедуры в Японии

В послевоенной Японии было три волны попытки принятия ЗАП.

Первая попытка была сделана в 1953 году. Был опубликован соответствующий законопроект, но он не нашел необходимой поддержки среди ученых, потому что его содержание не удовлетворяло требованиям административной процедуры. Многие положения этого законопроекта были связаны с эффективным ведением дела внутри административных органов и для граждан. Из необходимых требований «административной процедуры» здесь было предусмотрено только «слушание» в очень простом виде.

Вторая попытка была предпринята примерно через 10 лет, в 1964 году. В результате деятельности «первого временного совета по административной реформе» появился серьезный и настоящий законопроект ЗАП. Это означало повышение уровня изучения административной процедуры. Ученые высоко оценили это. Однако, к сожалению, в реальности данный документ был проигнорирован парламентом.

Третья попытка, спустя приблизительно 20 лет началась с возобновления исследований по принятию ЗАП в консультативном научно-исследовательской группе начальника бюро административного управления агентства административного управления (1980 – 1983 гг.). Он опубликовал свои научные результаты в виде законопроекта в 1983 году. Научно-исследовательские поиски ученых продолжалась, и в 1989 году в научном журнале вышел в свет новый законопроект. Публикации этих документов способствовали пониманию административной процедуры, привлекали и усиливали внимание к проекту об административном законе. Результаты деятельности научно-исследовательских групп, наконец, превратились в официальный законопроект «третьим временным советом для продвижения административной реформы». Он предложил свой законопроект в 1991 году. И в 1993 году закон был принят.

Почти 30 лет занимало принятие ЗАП, считая с момента, когда впервые, в 1964 году, был составлен первый законопроект. Ученые продолжали изучения административной процедуры и надеялись принять этот закон, особенно после того, как в 1976 году в Германии был принят закон об административных процедурах.

Однако, кроме развития и обогащения исследований административной процедуры учеными, следующие три условия были очень важны для имплементации ЗАП в правоприменительную практику:

- 1) изменение японского общества и осознание новых задач, соответствующих ему (объективные и субъективные изменения);
- 2) появление общественных движений, способствующих принятию и пониманию этого закона (политические деятели и предприниматели);
- 3) признание необходимости реформы своей внутренней деятельности и внешних отношений граждан и государственных служащих (самореформа бюрократии).

Изменения японского общества – застой экономического роста

Японский экономический рост с 1945 года можно подразделить на 4 этапа.

Первый период (с 1945 г. по 1959 г.) – этап послевоенного восстановления.

Второй период (с 1960 г. по 1973 г.) – период высокого экономического роста. В этот период экономика Японии каждый год росла приблизительно на 10%.

Третий период (с середины 1970-х годов до конца 1980-х годов) – это период стабильного (но уже не столь высокого) экономического роста. Однако, по сравнению с другими развитыми странами, Япония поддерживала высокий уровень экономического роста и стала признаваться как вторая экономическая держава после США во всем мире.

Четвёртый период начался в 1990 году. Японская экономика вступила в стадию продолжительного застоя, продолжающегося до настоящего времени. Для данного периода всего лишь 2% экономического роста считается высоким. Это период называют «потерянными десятилетиями». Застой экономического роста воспринимали как институциональную усталость в послевоенном типе административной системы, исчерпание ее потенциала.

В Японии считают, что большую роль в достижении высокого экономического роста 1960-х годов, то есть в вышеуказанном «втором периоде», сыграли правительство и административные органы. Одна из распространённых версий исходит из того, что причина успеха заключалась в мудром руководстве курсом экономического роста, предпринимательской деятельности со стороны целого ряда превосходных административных органов и должностных лиц.

Особенности послевоенного типа административной системы Японии

Естественно, Япония является капиталистической страной, государством с рыночной экономикой. Однако административные органы не считали, что свободная конкуренция в рыночной экономике способствовала

экономическому росту Японии и обеспечивала международную конкурентоспособность. Следовательно, для поощрения экономического роста и обеспечения международной конкурентоспособности, административные органы вмешивались в предпринимательскую деятельность и рыночную экономику.

Выполнение такой роли административными органами обусловило следующие особенности в их деятельности.

Во-первых, единообразие применения полномочий. В Японии для исполнения или применения законов принимаются правительственные и ведомственные нормативные акты. Более того, при их принятии устанавливаются внутренние нормы по данным административным решениям. Принятием административного решения в соответствии с таким внутренним нормативным актом контролируют усмотрение должностных лиц внутри административного органа. Цель заключается в том, чтобы независимо от того, кто его исполняет, оно применялось одинаково. Но тут надо подчеркнуть: такие внутренние нормативные акты принимали для обеспечений единообразного применения законов должностными лицами. Следовательно, эти внутренние акты имеют и внешнее действие. Это важный аспект, который не всегда подчеркивается исследователями, он выражает внутреннюю особенность, в то время как следующая черта выявляет внешнюю особенность – так называемое «административное руководство» (*administrative guidance*), характеризующее известную свободу усмотрения субъекта управления.

Итак, второе как будто противоречит первому. С одной стороны, административные органы не только единообразно применяли полномочия для регулирования, но вместе с тем вмешивались в предпринимательскую деятельность и рыночную экономику по усмотрению в пределах формальных полномочий. С другой стороны, административные органы, особенно муниципальные образования, принимали свои внутренние нормы, когда они сталкивались с общественными конфликтами, на которые они не нашли ответов в положениях законов, следовательно, публичной администрации приходилось выполнять роль координатора между заинтересованными лицами.

Если мы акцентируем первый аспект – вмешательство в предпринимательскую деятельность и рыночную экономику, то можно сказать, что такие вмешательства со стороны административных органов стали причиной возникновения своеобразных отношений между административными органами и фирмами. То есть административные органы не только регулируют

предпринимательскую деятельность, но своеобразно переплетаются с предпринимателями и фирмами. Тут мы можем говорить о взаимосвязи или взаимозависимости между регулирующими и регулируемыми.

Критика изнутри и извне на послевоенный тип административной системы в условиях низкого экономического роста и глобализаций

В «третьем периоде» средний годовой темп экономического роста сохраняется на уровне 4 %. Одновременно с концом высокого экономического роста Япония попала в финансовые затруднения. Административная реформа в начале 1980-х годов прежде всего стремилась преодолеть финансовые кризисы путем финансовой реконструкции. Рассматривая последнюю текущую задачей, совет по административной реформе предложил в качестве долгосрочной задачи реформу послевоенной административной системы Японии. Приватизация государственных железных дорог является одним из результатов этой административной реформы. Однако в то же время «административная процедура» и доступ к информации, которой владели административные органы, рассматривались просто как задачи для рассмотрения и обсуждения.

Но в «четвертом периоде» глобализация и экономической застой заставили публичную администрацию в 90-х году изменить послевоенную административную систему. Речь идет об институциональных реформах, пересмотре роли государства и правительства, представленных «третьим временным советом для продвижения административной реформы» в его последнем докладе в 1993 году, в соответствии с которым постарались внести изменение по следующим трем главным направлениям. Во-первых, пересмотр роли самого правительства и муниципальных образований, другими словами, административных органов – «приблизить чиновников к народу», во-вторых, изменение отношений между центральным правительством и муниципальными образованиями – «государство к территориальности», наконец, «усиление руководства премьер-министра».

В условиях глобализации критика послевоенного типа административной системы пришла со стороны западных стран, особенно США. США критиковали отсутствие в Японии чистой рыночной экономики. Согласно США, в послевоенном типе административной системы были скрыты специфические несправедливые отношения между административными органами и фирмами и существовали неэкономические таможенные барьеры.

Для того, чтобы понять, почему США критиковали послевоенный тип административной системы, то есть японскую модель рыночной экономики,

необходимо взглянуть на глобализацию экономики. Последнюю здесь можно понимать как увеличение прямых иностранных инвестиций Японии. Ведь со второй половины 1980-х годов увеличились прямые иностранные инвестиции из Японии в развитые страны запада. В этой ситуации американские фирмы стремились открывать свои филиалы и вкладывать прямые инвестиции в Японию. Америка попыталась осуществить экономическую экспансию в Японию. Но обнаружив, что японский рынок закрыт для иностранных фирм, начала критиковать последний.

В 1989 – 1990 годов были осуществлены определенные контакты (Structural Impediments Initiative, SII) между названными странами, где США потребовали у Японии пересмотра взаимных отношений между административными органами и фирмами с точки зрения «прозрачности» и «справедливости». Критика извне на административную систему способствовала принятию ЗАП, требование со стороны США стало одной из причин принятия этого закона.

Однако критика иностранных стран может представлять собой лишь одну из причин. Внутри Японии, виду усугубления экономического застоя, постепенно утверждалось мнение, что возникла необходимость нового типа административной системы вместо отжившей послевоенной модели. Речь пошла о преобразовании старой системы в новую, «административную систему 21 века». Главные направления последнего доклада «третьего временного совета для продвижения административной реформы» отражали такие потребности. В качестве одной из важных задач административной реформы японские фирмы требовали принятия ЗАП. Японские фирмы не только желали принятия закона, но и сами осуществляли деятельность по распространению понимания феномена административной процедуры.

Изложенное показывает, как появились новые факторы в новых условиях: низкий экономический рост и глобализация сделали административную процедуру актуальной задачей административной реформы.

Административные процедуры как самореформа административной бюрократии

Несомненно, критика со стороны США и потребность японских предпринимателей стали важным импульсом для принятия ЗАП. Они включили «административную процедуру» в повестку административной реформы.

В 1989 году «подкомитет по публичным регулированиам второго временного совета для продвижения административной реформы» выдвинул

вопрос «развития института административной процедуры» как предпосылки для улучшения практики публичного регулирования. Существовала убежденность в том, что «прозрачность» и «справедливость» в деятельности административных органов, которые требовали США и японские предприниматели, обеспечивали «развитие института административной процедуры». «Раздел о справедливой и прозрачной административной процедуре» был основан в третьем временном совете для продвижения административной реформы, чтобы разработать проект ЗАП. Как уже указано, свой проект ЗАП чиновники представили в 1991 году.

Трудно отрицать то, что критика США и потребность японских предпринимателей способствовали работам над ЗАП. Однако здесь нужно вспомнить и то, что третья волна движения за принятие ЗАП началась в 1980 году, когда, как уже указано, проводили исследования в рамках агентства административного управления, а потом в рамках агентства управления и координации. Надо обратить внимание на то, что в одном докладе 1982 года второго временного совета административной реформы указаны главные четыре направления в административной реформе: «ответ на изменения», «обеспечение совокупности», «упрощение и эффективность» и «доверие». В этом контексте административная процедура относилась, вместе с «доступом к информации», к последнему направлению («доверие»).

Действительно, административные органы, должностные лица и служащие, одним словом, публичная администрация, бюрократия могут рассчитывать на завоевание «доверия» путем совершенствования «прозрачности» и «справедливости» в ее деятельности. Конечно, вначале японская бюрократия не была совсем готова к этим изменениям. Но начиная с 1980-х, именно ученые своей строгой критикой, а также результатами исследований в виде законопроектов постепенно прививали соответствующие идеи управленческому аппарату. В конце концов, в 1990-х годах последний стал уяснять значение принятия ЗАП.

Причина того, что несмотря на развития исследований по административным процедурам ученым не удавалось осуществить принятие закона до 1990-х годов, заключалась в том, что административная бюрократия не понимала смысл и значение этого закона. Однако административная бюрократия в 1990-х годов, более не сопротивляясь принятию ЗАП, начала подготовку проекта, и взялась за составление необходимых нормативных актов для осуществлений этого закона в своих министерствах и ведомостях. В этом смысле мы можем назвать само-реформу административной бюрократии одним из

важных факторов успеха принятия ЗАП в Японии. Административная бюрократия приняла и признала необходимость преобразования административной системы как потребность времени.

Особенности японского ЗАП и поколения административных процедур

Как уже сказано выше, в Японии «доверие» в 1980-х, а в 1990-х – «справедливость» и «прозрачность» были ключевыми понятиями для оправдания движения к принятию ЗАП. Это отражают положения ЗАП.

Статья 1 предусматривает цель этого закона следующим образом: «Этот закон устанавливает процедуры для распоряжений, административного руководства и уведомлений и обеспечивает универсальность вопросов относительно таких действий, стремится улучшить гарантию справедливости и прогресса по отношению к прозрачности (здесь используется такое значение, что должна существовать ясность в общественном понимании содержания и процессов административных решений; это значение также используется в ст. 38) в административном процессе, и таким образом способствовать защите прав и интересов граждан»².

Из ст. 1 можно извлечь две особенности в японском ЗАП.

1. Предмет этого закона ограничился тремя видами процедур: для распоряжений (dispositions), административного руководства (administrative guidance) и уведомлений (notification). Процедуры для распоряжений (disposition) разделены на два вида – «решение по заявлению» (dispositions upon applications) и «неблагоприятное решение» (adverse dispositions).

2. Конечная цель данного закона – «улучшить гарантию справедливости и прогресса по отношению к прозрачности». При этом целесообразно определиться со значением «справедливости» и «прозрачности» для административной процедуры, особенно, «прозрачности».

Что касается «административного руководства», здесь специфика содержится не в процедуре, а в самом «административном руководстве», поэтому данный вопрос здесь не рассматривается.

Ученые публичного права Японии, особенно ученые административного права, на протяжении долгих лет, с 1960-х годов, настаивали на необходимости принятия ЗАП и продолжали исследовать его. По мере развития доктрины особое значение приобрели следующие два вида административной процедуры.

2 GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству. Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент: «Abu Matbuot-Konsalt», 2013. В сборнике перевели текст японского ЗАП от 1993 года. Это не отражают дополнения и внесения в 2006 году. Можно найти новейший текст этого закона (на английском) в веб-сайте «Japanese Law Translation».

Первый тип - это процедура обеспечения «защиты прав и интересов граждан», как это предусмотрено в ЗАП. Другая является процедурой обеспечения возможности участия в принятии административного решения, типичным примером которой считают процедуру участия граждан в процессе и решении по территориальному планированию в градостроительстве. Первый вид, конечно, исходит из идеи «господства права» и уделяет первостепенное внимание правам и интересам граждан как частным лицам. Это можно назвать «классической задачей» ЗАП. А второй вид основывается на принципе демократии и преследует реализацию публичных интересов участия граждан как заинтересованных лиц. Это можно понимать более «современной» задачей.

Принятый ЗАП не полностью удовлетворил всех ученых, так как в первоначальной редакции 1993 года в ЗАП не были включены процедуры для возможности участия в принятии решений. В этом смысле ЗАП не отвечал более современной задаче, что было обусловлено его принятием в рамках административной реформы. Административная реформа, потребованная США и японскими фирмами, на самом деле основывалась на концепции неолиберализма. Неолиберализм придает большое значение правам и интересам частного лица, в то время как демократические процедуры здесь остаются на втором плане. Следовательно, ограничение предмета связывалось с тем, что конечная цель этого закона заключалась в «обеспечении защиты прав и интересов граждан».

Несмотря на аргументированную критику содержания ЗАП в ключе его недостаточности, ученые почти единодушно признавали необходимость принятия ЗАП. Они считали, что это «шаг вперед» в прогрессе японского административного права, который еще не означал отрицание значения процедур для возможности участия в административном решении. Просто формализация последних рассматривалась как задача на будущее.

В 2006 году внесли долгожданные дополнения и изменения в ЗАП Японии 1993-го года, добавив процедуры по принятию административных нормативных актов (administrative orders) как «процедуры открытых замечаний» (Public Comment Procedure). Пункт 1 статья 38 предусматривает главные положения этой процедуры следующим образом: «Органы, устанавливающие административные распоряжения и т. д., при установлении административных распоряжений и т. д., должны публично заранее уведомить о предложенных административных распоряжениях и т. д., (то есть проект, показывающий содержимое ожидаемых административных распоряжений. То же самое

должно применяться в дальнейшем.) И любые материалы, связанные с предлагаемым административными распоряжениями и т. д., и должны стремиться к Комментариям (Включая информацию. То же самое должно применяться в дальнейшем.) общественности, показывая адрес, по которому должны быть направлены Комментарии и период времени для представления»³.

Административная процедура как преобразование стиля внутренней деятельности административной бюрократии

Как уже указано выше, в Японии ограничение предмета ЗАП было оправдано тем, что процедуры делились на два вида – «классические» и «современные». «Современные» остаются в качестве будущей задачи.

В этой связи вызывает интерес теория трех поколений административной процедуры (далее, «теория поколений»)⁴. Согласно этой концепции, цель и предмет каждого поколения выясняется следующим образом.

Таблица 1

первое поколение	защищать права граждан/ применять закон должным образом охранительное отношение против злоупотребления властью и произвола
второе поколение	устанавливать правила охранительное отношение обеспечение принятия участия заинтересованных лиц или задача усиления демократической законности
третье поколение	осуществлять действия путем новых способов управления обеспечивать доброе управление / большую законность / поощрение новых регулирующих стратегий

«Современные задачи» в исследовании административной процедуры в Японии не всегда такие же, как в «третьем поколении» «теории поколений». Оно подразумевает более современные условия – приватизацию, глобализацию, доброе управление (Good Governace) и так далее. Тут важно то, что основание и содержание ЗАП развиваются и обогащаются. Мы замечаем, что основание и цель «третьего поколения» заключается не в «оборонительном отношении», а в более позитивном – ответ на «нужды новых способов управления».

³ <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02>(дата обращения : 05.04.2015).

⁴ Хавьер Барнс. «На пути к третьему поколению административной процедуры» [“Towards a third generation of administrative procedure”] // Comparative Administrative Law – Сравнительное административное право / в ред. Сьюзен Роуз-Акерман и Питер Л. Линдсет. Челтнем, Великобритания, Нортгемптон, Массачусетс, США: Edward Elgar, 2010.

Согласно теории о поколениях административной процедуры, японский ЗАП, в основном, принадлежит к первому и второму поколениям. Однако японский ЗАП включает в себе и другую характерную особенность. Объяснить одно из ключевых понятий японского ЗАП - «прозрачность» - таким понятием как «охранительное отношение», присущее первому и второму поколениям в теории Х. Барнеса, возможно. Но думается, «прозрачность» имеет тесное отношение к «нуждам новых способов управления» в третьем поколении.

Пункт 1 и 3 статьи 5 в главе 2 «решение по заявлению» и пункт 1 и 2 статьи 12 «неблагоприятные решения» воплощают специфику японского ЗАП следующим образом. Статья 5: «1. Административные органы должны принять критерии (здесь и в дальнейшем будет использовано «критерии рассмотрения»), необходимые для разрешения вопроса о выдаче разрешения, запрашиваемого в заявлении согласно положениям соответствующих законодательных актов.

2. Административные органы, при установлении критериев рассмотрения заявления, должны сделать их как можно более конкретными по существу этого разрешения, и т. п. находящегося в рассмотрении

3. Кроме случаев чрезвычайных административных препятствий, административные органы должны обеспечивать доступные для общества критерии рассмотрения заявлений в административном учреждении, которое в соответствии с законодательными актами обязано принимать заявления, или другим подходящим способом».

Статья 12

«1. Административные органы должны стремиться принимать требования (далее «требования для принятия решения»), необходимые для рассмотрения в соответствии с положениями соответствующих законодательных актов для определения того, как неблагоприятные решения принимаются, какой вид неблагоприятного акта должен быть принят, и органы должны стремиться делать эти требования доступными для общественности.

2. Административные органы при принятии требований к решениям должны делать их как можно конкретными по существу этого вида неблагоприятного решения».

Тут дело не только в том, какой результат с внешним действием приносит данная процедура, но и как внутренняя работа выполнена внутри административной бюрократии в соответствии с требованием административной процедуры, то есть, «прозрачности». Другими словами, японский ЗАП предусматривает не только процедуру для принятия решения с внешним действием,

но и внутренние надлежащие условия для достижения цели, предусмотренные ЗАП внутри административной бюрократии. С этого точки зрения одна из целей японского ЗАП находится в преобразовании стиля деятельности административной бюрократия. Одновременно можно говорить, что такой ЗАП рассчитан достигать совершенствования отношений между административной бюрократией и гражданами. С одной стороны, это стремление добиться доверия граждан к деятельности административной бюрократии, с другой стороны, намерение включать элементы самоконтроля или саморегулирования во внутренней деятельности административной бюрократий.

Строго говоря, согласно ЗАП внутреннюю информацию, то есть «критерии» или «требования» решения, орган должен делать или стремиться делать доступными только для стороны, подавшей заявление или адресата неблагоприятного решения. Но постепенно нормы о доступе начали распространяться также и на те отношения, которые ранее рассматривались в качестве внутренних, оставленным на свободное усмотрение административным органам. В этом смысле ЗАП усиливает внутренний контроль в административной бюрократии и ограничивают ее усмотрение.

Здесь мы можем увидеть общность между ЗАП и законом «О доступе к информации, которой владеют административные органы». Первый закон (ЗАП) просто возлагает обязанность делать «критерии» доступными для заявителя обратившегося в административный орган. В сравнении с этим, во втором законе граждане стали пользоваться правом требовать доступа к информации, которой владеет административный орган. В Японии с 1970-х годов рассуждали о проблеме «права на свободный доступ к информации» как праве требовать от административных органов информации для обеспечения активного участия граждан в политике и управлении. В 1990-е годы эта проблема стала рассматриваться в связи с продвижением административной реформы. «Комитет по административной реформе», созданный в 1994 году, работал над законом «О доступе к информации, которой владеют административные органы», который был принят в 1999 году. Последний объясняется не концепцией «права на свободный доступ к информации», а концепцией «подотчетности» (accountability). Это означает, что закон основан не на точке зрения, что «правительство должно контролироваться со стороны граждан конституционными правами», но на теории, что «административные органы имеют обязанность по даче объяснений гражданам о своих административных действиях, и для выполнения этой обязанности должны осуществлять контроль над собой».

В начале этой статьи приведена оценка японского ЗАП со стороны специалиста по сравнительному публичному праву США. Эта оценка опирается на теорию «принципал – агентство». Но эта оценка исходит из предположения, что реформа административного права без укрепления внешнего контроля над административной бюрократией бессмысленна. Другими словами, значение реформы административного права возрастает по мере того, как растет роль судов в контроле за административной бюрократией. Конечно, внешний контроль за административной бюрократией безусловно важен. Но последний не обеспечивает автоматически совершенствование деятельности внутри административной бюрократия. В этой связи можно уделять внимание элементам внутреннего контроля или самореформы для оценки административной процедуры.

Список документов, действий и законов по административной реформе и реформе административного права в Японии (на английском языке)

Таблица 2

1953		Outline of State Administrative Operation Act [Проект Закона об административной работе]
1962		Administrative Case Litigation Act [Закон о рассмотрении административных дел] Administrative Appeal Act [Закон административного обжалования]
1964		Draft of Administrative Procedure Act and Report on Reform for Administrative Procedure (First Provisional Council of Administrative Reform, 1961-1964) [Проект Закона об административной процедуре и доклад о реформе административной процедуры (первый временный совет по административной реформе, 1961-1964)]
1983	3	Final Report (Second Provisional Council of Administrative Reform, 1981 -1983) [Заключительный отчет (второй временный совет по административной реформе, 1981 -1983)]
1983	11	Outline of Administrative Procedure Act (in Report by Consultative Experts Group to the Chief of Administrative Management Bureau of Administrative Management Agency, 1980 - 1983) [Проект Закона об административной процедуре (в Отчете Консультативной группы экспертов начальнику Бюро административного управления Агентства по управлению, 1980 - 1983)]
1988		Structural Impediments Initiative (US and Japan, -1989) [Законодательная инициатива по структурным препятствиям (США и Япония - 1989)]

1989	10	Outline of Administrative Procedure Act (Interim Report by Consultative Experts Group to the Chief of Administrative Management Bureau of Management and Coordination Agency, 1985-1989) [Проект Закона об административной процедуре (промежуточный доклад Консультативной группы экспертов начальнику Бюро административного управления Агентства по управлению и координации, 1985-1989)]
1989	11	Report on Public Regulation (by Subcommittee on Public Regulation of Second Provisional Council for Promotion of Administrative Reform) [Отчет о государственном регулировании (подкомитета по вопросам государственного регулирования второго временного совета по содействию административной реформе)]
1990	4	Final Report (Second Provisional Council for Promotion of Administrative Reform, 1986-1990) [Заключительный отчет (второго временного совета по содействию административной реформе, 1986-1990)]
1991	7	Outline of Administrative Procedure Act (by Section on Fair and Transparent Administrative Procedure of Third Provisional Council for Promotion Administrative Reform) [Проект Закона об административной процедуре (в разделе о справедливой и прозрачной административной процедуре третьего временного совета по содействию административной реформе)]
1991	12	Outline of Administrative Procedure Act (in Report on Development of Fair and Transparent Administrative Procedure Legal System by Third Provisional Council for Promotion of Administrative Reform) [Проект Закона об административной процедуре (в отчете о развитии справедливой и прозрачной правовой системы административной процедуры третьего временного совета по содействию административной реформе)]
1993	10	Final Report (Third Provisional Council for Promotion of Administrative Reform, 1990-1993) [Заключительный отчет (третьего временного совета по содействию административной реформе, 1990-1993)]
1993	11	Administrative Procedure Act [Закон об административной процедуре]
1995	3	First Deregulation Package (Cabinet Decision) [первый комплекс мер по дерегулированию (решение правительства)]

1995	5	Decentralization Promotion Act [Закон Содействия Децентрализации]
1996	12	Standards for Administrative Involvement (Committee for Administrative Reform, Cabinet Decision) [Стандарты административного участия (Комитет по административной реформе, решение правительства)]
1996	12	Outline of Information Disclosure Act (Opinion on Establishing Legal System for Information Disclosure, Committee for Administrative Reform) [Проект Закона о раскрытии информации (Мнение о создании правовой системы для раскрытия информации, Комитет по административной реформе)]
1997	12	Final Report (Committee for Administrative Reform, 1994-1997) [Заключительный отчет (Комитет по административной реформе, 1994-1997)]
1997	12	Final Report (Administrative Reform Council, 1996-1997) [Заключительный отчет (Совет по административной реформе, 1996-1997)]
1997	12	Deregulation Committee (Regulatory Reform Committee) (-2001) [Дерегуляционный комитет (Комитет по регулятивной реформе) (2001)]
1998	6	Basic Act on Reform of Central Government Ministries and Agencies [Основной Закон о реформе центрального правительственных министерств и ведомств]
1999	7	Act on Access to Information Held by Administrative Organs [Закон о доступе к информации, находящейся в административных органах]
1999	7	Act for Establishment of the Cabinet Office [Закон о создании Секретариата Кабинета министров]
1999	7	Partial Revision of Cabinet Act [Частичный пересмотр Закона о Кабинете министров]
1999	7	Act on General Rules for Incorporated Administrative Agencies [Закон об общих правилах для объединенных административных учреждений]
1999	9	Partial Revision of National Government Organization Act [Частичный пересмотр Закона о Национальном Правительстве]
1999	11	Comprehensive Decentralization Act (Revision of Local Self-Government Act) [Закон о комплексной децентрализации (Пересмотр Закона о местном самоуправлении)]

2000	12	Comprehensive Program for Administrative Reform [Комплексная программа по административной реформе]
2001	1	Reorganizing Central Government Ministries and Agencies [Реорганизация центральных государственных министерств и ведомств]
2001	4	Council for Regulatory Reform (-2004) [Совет по вопросам регулятивной реформы]
2001	7	Council for Decentralization Reform (-2004) [Совет по децентрализационной реформе (2004)]
2004	4	Council for the Promotion of Regulatory Reform (-2007) [Совет по содействию регулятивной реформе (2007)]
2004	6	Partial Revision of Administrative Case Litigation Act [Частичный пересмотр Закона о рассмотрении административных дел]
2005	6	Partial Revision of Administrative Procedure Act [Частичный пересмотр Закона о административной процедуре]
2006	12	Act on Promotion of Decentralization Reform [Закон о содействии децентрализационной реформе]
2007	1	Regulatory Reform Council (-2010) [Совет по регулятивной реформе (2010)]
2007	4	Committee for Decentralization Reform (-2010) [Совет по децентрализационной реформе (2010)]
2009	11	Local Sovereignty Strategy Council (-2012) [Стратегический совет по локальному суверенитету (2012)]
2011	4	Act on the Development of Related Acts for Promoting Reform with the Aim of Increasing the Autonomy and Independence of Local Authorities (08/2011, 02/2012, 05/2014) [Закон о разработке смежных актов по содействию реформе с целью повышения самостоятельности и независимости органов местного самоуправления (08/2011, 02/2012, 05/2014)]
2014	6	Full Revision of Administrative Appeal Act [Полный пересмотр Закона административного обжалования]
2014	6	Partial Revision of Administrative Procedure Act [Частичный пересмотр Закона об административной процедуре]

Administrative Procedure Act (Act No. 88 of November 12, 1993)

Закон об административной процедуре (Закон № 88 от 12 ноября 1993 года)

Chapter I General Provisions [Глава 1 Общие положения]

Article 1 (Purpose, etc.) [Цели и т. д.]

Article 2 (Definitions) [Понятия]

Article 3 (Exclusion from Application) [Исключение применения]

Article 4 (Exclusion from Application; Dispositions, etc. Rendered to State Organs, etc.) [Исключение применения; Распоряжения и т. д. Отданные государственным органам и т. д.]

Chapter II Dispositions upon Applications [Решение по заявлению]

Article 5 (Review Standards) [Стандарты пересмотра]

Article 6 (Standard Period of Time for Process) [Стандартная продолжительность процесса]

Article 7 (Review and Response to Applications) [Рассмотрение и ответ на заявления]

Article 8 (Showing of Grounds) [Изложение оснований]

Article 9 (Provision of Information) [Представление информации]

Article 10 (Holding of Public Hearings, etc.) [Проведение общественных слушаний]

Article 11 (Dispositions Involving More Than One Administrative Agency) [Распоряжения с участием более чем одного административного органа]

Chapter III Adverse Dispositions [Неблагоприятные решения]

Section 1 General Rules [Общие нормы]

Article 12 (Disposition Standards) [Стандарты распоряжений]

Article 13 (Procedures Prerequisite for Adverse Dispositions) [Процедурные предпосылки неблагоприятных решений]

Article 14 (Showing of Grounds for Adverse Dispositions) [Изложение оснований неблагоприятных решений]

Section 2 Hearings [Слушания]

Article 15 (Manner of Notice of Formal Hearings) [Порядок уведомления об официальном слушании дела]

Article 16 (Agents) [Агенты]

Article 17 (Intervenors) [Третьи лица]

Article 18 (Inspection of Records, etc.) [Проверка записей и т. д.]

Article 19 (Presidency of the Hearing) [Председательство слушания]

Article 20 (Method of Proceedings on the Date of the Hearing) [Способ судопроизводства на дату слушания]

Article 28 (Special Provisions concerning Hearings prerequisite for Adverse Dispositions ordering the Dismissal of Officers, etc.) [Специальные положения, касающиеся предпосылки слушаний по неблагоприятным решениям, определяющие увольнение сотрудников и т. д.]

Section 3 Grant of Opportunity for Explanation [Предоставление возможности для объяснений]

Article 29 (Method of Granting an Opportunity for Explanation) [Метод предоставления возможности для объяснений]

Article 30 (Method of Notice of Grant of Opportunity for Explanation) [Метод уведомления о предоставлении возможности для объяснений]

Article 31 (Application Mutatis Mutandis of Procedures pertaining to Hearings) [Применение с учетом соответствующих изменений процедур относящихся к слушаниям]

Chapter IV Administrative Guidance [Административное руководство]

Article 32 (General Principles of Administrative Guidance) [Общие принципы административного руководства]

Article 33 (Administrative Guidance related to Applications) [Административное руководство в отношении заявлений]

Article 34 (Administrative Guidance related to Authority over Permissions, etc.) [Административное руководство, связанное с полномочиями по разрешениям и т. д.]

Article 35 (Method of Administrative Guidance) [Метод административного руководства]

Article 36 (Administrative Guidance Directed to More Than One Person) [Административное руководство направленное более чем одному лицу]

Chapter V Notifications [Уведомления]

Article 37 (Notifications) [Уведомления]

Chapter VI Public Comment Procedure, etc. [Процедура открытых замечаний и т. д.]

Article 38 (General Principles relating to Establishment of Administrative Orders, etc.) [Общие принципы, касающиеся создания административных приказов и т. д.]

Article 39 (Public Comment Procedure) [Процедура открытых замечаний]

Article 40 (Special Provisions concerning Public Comment Procedure) [Специальные положения, касающиеся процедуры открытых замечаний]

Article 41 (Making Public the Public Comment Procedure) [Обнародование процедуры открытых замечаний]

Article 42 (Consideration of Submitted Comments) [Рассмотрение представленных комментариев]

Article 43 (Public Notice of the Results) [Публичное уведомление о результатах]

Article 44 (Application, Mutatis Mutandis) [Применение, с учетом соответствующих изменений]

Article 45 (Method of Public Notice) [Метод публичного уведомления]

Chapter VII Auxiliary Provisions [Вспомогательные положения]

Article 46 (Measures by Local Public Entities) [Меры местных органов публичной власти]

Supplementary Provisions [Дополнительные положения]

Список литературы:

1. GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству. Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент: Abu Matbuot-Konsalt, 2013.
2. Javier Barnes, "Towards a third generation of administrative procedure", in Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth ed., *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2010.
3. Tom Ginsburg, "Dismantling the Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea", *The American Journal of Comparative Law*, 49(2001): 602, 615.
4. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02> (дата обращения : 05.04.2015).

References:

1. GIZ German Society for International Cooperation. *Collection of legislation on administrative procedures* [GIZ Germanskoe Obshchestvo po Mezhdunarodnomu Sotrudnichestvu. Sbornik zakonodatel'nykh aktov po administrativnym protseduram]. Tashkent: Abu Matbuot-Konsalt, 2013.
2. Javier Barnes. "Towards a Third Generation of Administrative Procedure". *Comparative Administrative Law*, under edition of Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2010.
3. Tom Ginsburg. "Dismantling the Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea". *The American Journal of Comparative Law*, 49(2001), p. 602, 615.
4. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02> (accessed : 05.04.2015).