

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

(ОТДЕЛЬНЫЙ ОТТИСК)

МОСКВА

ЯПОНИЯ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ (“ТРАНСПАРЕНТНОСТИ”) АДМИНИСТРАТИВНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2003 г. Н. В. Анисимцев¹

С 1 апреля 2001 г. в Японии вступил в силу Закон “Об опубликовании информации, принадлежащей административным органам” (далее – Закон), принятый 14 мая 1999 г. Данное событие означает, что Япония стала 14-м государством мира, которое законодательно закрепило принцип транспарентности (“прозрачности”) административно-государственного управления, открытости его для широкого общественного контроля в качестве нормы своей общественной и государственной жизни.

Утверждение института транспарентности в практике государственной жизни является многолетней тенденцией в развитии группы стран мира, общественно-государственный строй которых принято характеризовать как либерально-демократический. Родоначальником института транспарентности следует считать Швецию, где Закон “О свободе изданий” был принят еще в 1766 г., введен в действие в 1767 г. С целью совершенствования и модернизации он ревизовался в 1937, 1949, 1974, 1983 гг. За Швецией последовала Финляндия – Закон “Об открытости публичных документов” (принят в 1951 г., введен в действие в 1952 г.)². США – Закон “О свободе информации” – 1966/1967/1974, 1976, 1978, 1986, 1996 гг., Дания – Закон “О доступе к административным документам” – 1970/1971/1985 гг., Норвегия – Закон “О гласности в административном управлении” – 1970/1971 гг., Франция – Закон “О доступе к административным документам” – 1978/1980/1979 гг., Нидерланды – Закон “Об установлении правил открытости административного управления” – 1978/1980/1991 гг., Австралия – Закон “О свободе информации” – 1982/1982/1983, 1986, 1991, 1994 гг., Канада – Закон “О доступе к информации” – 1982/1983 гг., Новая Зеландия – Закон “Об административной информации” – 1982/1983/1983, 1987 гг., Австрия – Закон “О раскрытии информации федеральных административных органов” – 1987/1988 гг., Бельгия – Закон “О раскрытии административного управления” – 1994/1994 гг., Республика Корея – Закон “О раскрытии информации публичных органов” – 1996/1997 гг. К этой

относительно многочисленной группе отныне принадлежит и Япония³.

Установление принципов транспарентности в японском государственном аппарате диктуется внутренними предпосылками и интересами этой страны и реализуется в результате сложной и многогранной внутренней и международной политико-правовой борьбы. Япония – страна не с либеральными, а патерналистскими традициями управления, и бюрократия всегда обладала здесь относительно широкими управленческими правами и возможностями, была более закрыта и менее подконтрольна обществу, нежели в Европе и Северной Америке. И сегодня некоторые авторы сравнивают Японию и ее управление с “информационной черной дырой”, в которую входит много информации, но выходит очень мало.

Тем не менее процесс приведения административно-государственного управления в соответствие с современными стандартами на протяжении послевоенного периода времени развивался в Японии неуклонно. В 70–80-х годах в этой стране зародилось и набрало силу общедемократическое движение “Гражданский омбудсмен”, которое объединило протест населения против коррупции в правящих кругах страны и безответственного предпринимательства с такими характерными для него явлениями, как выпуск недоброкачественных лекарств, загрязнение природной среды, аварии на атомных электростанциях и т.д. Участники движения требовали раскрытия официальной документации по подобным инцидентам и принятия необходимых для этого законов. Идеи транспарентности управления пользовались поддержкой и из-за рубежа, со стороны США, которые усматривали в расширении прозрачности администрирования в Японии шанс укрепить позиции американского бизнеса в сфере экономической конкуренции с Японией. И власти начали реагировать. Первое постановление о раскрытии информации было принято и введено в действие в 1982 г. местной властью Канэяма-мати – маленькой деревушки в префектуре Ямагата. К апрелю

¹ Научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН.

² Далее везде – название страны, наименование закона, годы принятия /введения/ ревизии.

³ Перечень законов по странам составлен на основе справочника “Нихон-но гесэй. 2001. Дэтабукуку. (Администрация Японии)”. Дзайдан ходзин. Гёсэй-канри кэнкю-сэнта тёса-кэнкюбу. Токио, 2000. С. 229.

2000 г. число муниципалитетов, принявших подобные постановления, уже составляло 43.2% от их общего числа в стране⁴. На региональном уровне движение за раскрытие административной информации набрало огромную силу.

Национальное правительство с некоторым отставанием во времени принимало меры, соответствующие умонастроениям общества, требованиям общественного движения. Первым о важности предоставления обществу доступа к управленческой информации заговорил в правительстве еще в 1979 г. премьер-министр М. Охира; эти идеи были развиты кабинетами М. Хосокава и Р. Хасимото. 27 марта 1998 г. правительство Хасимото представило парламенту соответствующий законопроект, который и был одобрен парламентом 14 мая 1999 г.

Какой же именно сегмент в поле официальной информации Японии является объектом регулирования названного Закона? Ответ на этот вопрос помогает получить классификация, приводимая японским ученым Нисио М.⁵

Сложную и многообразную картину информационной активности страны японский автор структурирует в зависимости от таких параметров, как: осуществляется ли предоставление информации на основании дискреционных прав администрации, по ее инициативе или же по обязанности раскрывать ту или иную информацию; зависит ли это от активного или пассивного спроса (отсутствия спроса) на информацию со стороны граждан; наконец, адресована информация конкретным, определенным лицам или она рассчитана на широкую, “безликую” аудиторию. *Можно утверждать, что принятый в Японии Закон “Об опубликовании информации, принадлежащей административным органам” призван регламентировать обязательное для административных органов раскрытие управленческой информации в ответ на запросы людей, осуществляемое с расчетом на неопределенного массового ее получателя, и называемое “системой запросов на раскрытие информации” (дзёхо-кайдзи сэйкю-сэйдо).*

Закон охватывает широкий круг вопросов, связанных с нормами и реализацией политики транспарентности административно-государственного управления. Он определяет и ее “материальные” правовые нормы, и процессуальные: круг лиц, имеющих право требовать раскрытия управленческой информации, органы власти, которым вменяется в обязанность принимать запросы от населения и выносить решение о раскрытии официальной информации, характеристика

информации и документов, которые подлежат раскрытию или изъятию из сферы транспарентности, правила реализации процедуры раскрытия информации, возможность обжалования принятого властями решения по вопросу о раскрытии документов. Принципиально важной и при этом своеобразной дискуссионной характеристикой Закона является его трактовка вопроса, кто имеет право требовать раскрытия официальной информации. Статья 3 Закона говорит: “Любой человек, как устанавливается данным Законом, может требовать от руководителей административных органов раскрытия (“кайдзи”) административных документов, принадлежащих этим органам”⁶. Таким образом, Закон предельно широко определяет круг лиц, правомочных требовать доступа к государственной управленческой информации: “любой человек” означает не только гражданина страны и не только жителя данной местности, поскольку речь заходит о делах местного самоуправления, но это может быть и иностранец, и даже организации – юридические лица. В данном вопросе японский Закон совпадает с американским Законом “О свободе информации”, который также предоставляет право требовать информацию и иностранцам, и организациям.

В основе подобного подхода лежат проблемы и соображения как правового, так и материально-технического характера. Юридические аспекты дефиниции “любой человек” связаны с истолкованием целей принятия и правового источника данного Закона. Если право на получение информации рассматривается как фундаментальное право гражданина и человека, то его основанием следует считать конституционные права и свободы; как говорят японцы, – конституционное “право знать”. Если же речь идет о праве участвовать в управлении государством, своим регионом, то очевидно, что это может осуществить только гражданин или житель региона, но не иностранец; в этом случае Закон должен рассматриваться как акт, имеющий административную природу, его сила ограничивается административной сферой.

Данную проблему рассматривал в своем фундаментальном трехтомном труде Х. Сионо⁷. Он отмечает, что в основе и того, и другого подходов лежат принципы демократии. Однако особенность административной деятельности заключается в том, что она представляет собой применение универсальных управленческих норм к конкретным случаям, “делам”; административная

⁴ См.: Нисио М. Гёсэйгаку (Public administration) / Токио, 2001. С. 396.

⁵ См.: там же. С. 395.

⁶ Здесь и далее ссылки на Закон даются по: “Гёсэй-кикан-но хою-суру дзёхо-но кокай-ни кансуру хорицу” (Закон “Об опубликовании информации, принадлежащей административным органам”). 1999. № 42. 14 мая // В кн.: Ропо-дзэнсё. Т. 1. Токио, 2000. С. 706–710.

⁷ См.: Сионо Х. Гёсэй-хо (Административное право). Т. 1. Токио, 2000. С. 269–270.

юрисдикция обычно связана с вопросами, касающимися лично человека, подающего жалобу, запрос. Что же касается рассматриваемого Закона, то, как будет видно далее, он исходит из того, что граждане имеют право на информацию, не обязательно связанную с ними лично, с их конкретным административным “делом” (к примеру, граждане могут интересоваться экологией, жизнью региона, проблемами преодоления коррупции и т.п.). Следовательно, речь должна идти о фундаментальных, конституционных правах граждан. Но, в свою очередь, Конституция не содержит непосредственного указания на “право знать”. Статья 21 Конституции, к которой апеллируют сторонники Закона, говорит: “Гарантируется свобода собраний и объединений, а также свобода слова, печати и всех иных форм выражения мнений. Никакая цензура не допускается; тайна корреспонденции не должна нарушаться”⁸. Из этого положения непосредственно не вытекает “право знать”; свобода слова не идентична “праву знать”. В настоящее время в Японии в специальном парламентском совете обсуждается вопрос реформы Конституции и введения так называемого “права знать”, но ревизия Конституции – дело отнюдь не близкого будущего. Следовательно, и конституционные основания Закона не достаточно ясны и определены.

Рассмотренный юридический спор носит не только отвлеченно-научный интерес, вокруг него шла и идет политическая борьба. Активисты движения за транспарентность управления с самого начала добивались принятия в качестве обоснования Закона ссылки на так называемое конституционное “право знать”. Их усилия оказались безуспешными: уже на стадии проектов Закона говорилось не о конституционных правах, а о повышении “участия народа в управлении”, и в тексте Закона не употребляется выражение “право знать”. Законодатели, на наш взгляд, заняли дуалистическую позицию. Статья 1, разъясняя цели принятия Закона, говорит, что Закон “основывается на понятии народного суверенитета”, но одновременно и ставит своей целью “развитие демократического администрирования”. Статья 3 также говорит о “любом человеке” и содержит ссылку: “Как устанавливается данным Законом...”. Очевидно, что законодатели соединяют здесь слова, представляющие разные концепции. Складывается впечатление, что правовые основания Закона не вполне определены, что законодатели пошли на компромиссный вариант, отложив шлифовку юридических оснований Закона на будущее. На решение вопроса о том, кто должен получить доступ к административной информации, кроме юридических резонансов, свой отпечаток накладывает и проблема возможностей

использования обществом данного Закона, его материально-технической реализации.

Дефиницию “любой человек” высоко оценил американский исследователь Л. Репета, анализирувавший японский Закон в проекте. При этом он ссылаясь на процессы информатизации, глобализации, интернационализации: “Благодаря чуду Интернета некто, сидя спокойно за своим компьютером в Гонконге или Хельсинки, сможет дозвониться в японский административный орган и затребовать информацию по электронной почте. Это будет большой шаг к миру будущего без границ”⁹.

Нужно отметить, что проблема материального доступа к тем или иным ведомствам актуальна не только на международной арене, но и внутри любых стран с обширной территорией и разнообразными условиями проживания. И в Японии (а тем более в России) жителю удаленного района страны без помощи самых современных средств коммуникации типа Интернет будет вряд ли удобно и возможно посетить столичное министерство, архив и получить от последних интересующие его документы.

О практическом опыте и трудностях реального функционирования аналогичного закона в США американский автор сообщил в другой своей работе. Он свидетельствует, что даже в США с их высокоэффективной администрацией на практике очень часто нарушаются законные сроки предоставления затребованных документов по причинам организационным, материальным и т.д. Стремление решить подобные проблемы, обеспечить нормальное функционирование системы раскрытия информации стало в США движущим мотивом к компьютеризации и интернетизации соответствующих государственных функций. Здесь напрашивается вывод, что право всех граждан страны без исключения на удобный и своевременный доступ к официальным документам в соответствии с рассматриваемым Законом может быть реально обеспечено только на базе применения современных информационно-сетевых технологий.

Однако доступ к информации по электронно-коммуникационным сетям ставит проблему идентификации личности клиента (если это требуется). Теоретически это – задача разрешимая, но на практике решение окажется весьма громоздким, сложным, дорогостоящим, а главное, малоэффективным в качестве средства предотвращения нелегального доступа к официальной информации. Поэтому определить будущих клиентов системы раскрытия административной документации, как “любой человек” – значит заранее снять проблему идентификации личности будущих клиентов, раскрыть широкий простор для внедрения в информационные процессы страны передовых технологий, юридически обеспечить беспрепят-

⁸ Конституция Японии // В кн.: Современная Япония. Справочное издание. М., 1972. С. 760.

⁹ Repeta L. Opening government files in Japan. 1997.

ственное развитие процессов информатизации, содействовать внутренней интеграции страны и включению ее в глобализацию и интернационализацию мира. По нашему убеждению, японские законодатели избрали именно такой подход: дать максимально либеральное, широкое определение круга лиц, имеющих право требовать раскрытия административной информации, по существу обезличить инициатора таких запросов – “любой человек”. Но при этом регулирующая роль государства в вопросах распространения официальной информации оказалась увязанной с другими объектами регулирования.

Закон называет те органы власти, которые подпадают под его действие и которым вменяется в обязанность предоставлять административные документы для раскрытия в ответ на соответствующий запрос.

Статья 2-(1) определяет понятие “административные органы”. К ним относятся органы, которые в соответствии с законами входят в состав правительства или подведомственны ему. Сюда относятся также органы, учреждение которых предусмотрено Законом “Об административной организации страны” от 10 июля 1948 г. (ст. 3–2, 8–2.3), – это различные экзаменационные, инспекционные, просветительские, медицинские и санитарно-гигиенические, лечебные учреждения; “специальные органы” и т.д. Отдельным пунктом упомянута Палата статистических исследований.

Критики Закона уже обратили внимание, что перечень органов власти, подпадающих под его действие, не является всеобъемлющим.

Полностью в стороне от юрисдикции Закона оказались законодательная и судебная ветви власти. Документы муниципальных органов также оказались вне компетенции Закона. Имеются весьма существенные изъятия и из структур административно-государственного управления, а именно: в Японии широко развита система корпораций, которые, фактически исполняя административные функции, в то же время формально существуют как независимые от правительства юридические лица. К ним относятся прежде всего “специальные публичные корпорации” (токусю-ходзин, *special public corporations*); “санкционированные корпорации” (нинка-ходзин, *government-approved corporations*) и финансируемые ими разнообразные корпорации типа “благотворительные корпорации” (козки-ходзин, *public-interest corporations*). В 2001 г. в процессе реорганизации центральных министерств и управлений в дополнение к названным “корпорациям” было создано около сотни “независимых административных корпораций” (докурицу-гесэй-ходзин, *Independent administrative institutions*). Фонды подобных корпораций образованы из правительственных взносов, и ежегодно триллионы иен из

бюджетных средств перекачиваются в эти корпорации в виде субсидий, грантов, займов; государство осуществляет и некоторые плановые и оценочные функции в отношении их деятельности; выходящие в отставку правительственные чиновники в награду за успешную службу получают в этих компаниях доходные местечки (система “амакудари” – “сошествие с небес”). Их общее число, по некоторым данным, достигает порядка 8500 организаций¹⁰.

В прессе, правда, сообщалось, что в апреле 2001 г. в парламент был внесен законопроект, предлагающий вменить в обязанность 145 корпорациям, обладающим наиболее “сильным публичным характером”, раскрывать свою информацию по запросам граждан¹¹. (В самое последнее время рядом новых законов сфера транспарентности расширялась, охватывая и публичные корпорации).

Таким образом, можно констатировать в целом, что значительная часть административного аппарата страны (“корпорации”, “независимые административные корпорации”) оказывается вне юрисдикции Закона. В итоге перечень органов власти, на которые распространяется действие японского Закона “Об опубликовании информации”, оказывается сильно ограниченным.

Самые существенные и многочисленные ограничения в политике транспарентности управления связаны с характером информации, которую административные органы власти могут раскрывать или не раскрывать в ответ на запросы граждан. Определение “административных документов” (ст. 2-(2) рассматриваемого Закона относит к ним документы, созданные служащими административных органов в порядке их службы, используемые ими в служебном порядке и принадлежащие вышеназванным органам. Из числа “административных документов” исключаются правительственные вестники, Белые книги, газеты и журналы, книги и другие издания, создаваемые с коммерческой целью и адресованные широкому кругу неопределенных лиц; исключаются также материалы, являющиеся историческими или культурными источниками, в которых содержатся результаты научно-технических исследований.

“Административные документы” могут быть представлены в виде документов, схем, электронно-магнитных записей. В соответствии с Законом руководитель административного органа на основании ознакомления с информацией, содержащейся в документе, может принять решение об отказе раскрыть его. В Законе можно выделить

¹⁰ См.: “More access to information needed”. The Daily Yomiuri. 1999. 8 May.

¹¹ См.: “Гэсэй-но тайсицу кайдэн-ни цунагэнай”. Ёмиури симбун. 2001. 1 апр.

восемь оснований, при которых руководитель имеет право на основании содержания информации отказать в ее раскрытии или ограничить огласку документа.

Первое. К “нераскрываемой информации” относится информация, касающаяся личности человека и позволяющая его идентифицировать по имени и фамилии, дате рождения или путем сопоставления с другой информацией, если при этом “есть опасение нанести ущерб правам и интересам индивида” (ст. 5–1). Исключениями из данного правила являются случаи, когда информация изначально предполагалась к огласке или подлежит огласке соответственно законам, когда огласка признается необходимой для защиты жизни, здоровья, имущества человека, когда, наконец, речь идет о государственном служащем и о содержании и исполнении его служебных обязанностей.

Второе. Не подлежит раскрытию информация, касающаяся организаций (кроме публичных организаций, национальных и региональных) и предпринимателей, если есть опасение нанести ущерб их правам, позициям в конкуренции и иным законным интересам (ст. 5–2). В частности, ст. 5–2–б предусматривает, что не может раскрываться информация, которая была предоставлена юридическими лицами (корпорациями) административным властям по их запросу, но на условии, что она не подлежит разглашению. Возможности подобной договоренности бизнеса и власти сильно ограничивают сферу “прозрачности” управления.

Третье. Не подлежит раскрытию информация, относительно которой есть опасения, что ее публикация может повредить безопасности страны, отношениям с другими странами и международными организациями, ведению переговоров с другими странами и международными организациями (ст. 5–3).

Четвертое. Не подлежит раскрытию информация, огласка которой нанесет ущерб делу преследования преступлений, пресечения преступной деятельности, привлечению к суду, исполнению наказания и прочим мерам обеспечения общественного мира и порядка (ст. 5–4). Словом, административно-политический блок – оборона, внешняя политика, внутренний правопорядок и безопасность – изымается из сферы транспарентности.

Пятое. Статья 5 (п. 5 и б) дает два основания – развернутые перечни, которые позволяют думать, что речь идет о праве руководителей закрыть для огласки весь процесс принятия решений и исполнения процедур административного управления. Так, п. 5 выводит из-под общественного контроля “информацию, касающуюся совещаний, исследований, консультаций в органах страны и местных публичных организациях и между ними”. Основанием для этого является забота о конфиденциальности в их деятельности:

если “есть опасения, что опубликованием будет нанесен ущерб непосредственному обмену мнениями” или “есть опасение необоснованно возбудить волнения среди народа”, “доставить выгоды или неудобства отдельным лицам”.

Шестое. Пункт б говорит о важности не нанести ущерба действиям по проведению инспекций, расследованиям, надзору, экзаменам, контрактам, переговорам, тяжбам, исследованиям, управлению кадрами, руководству организациями и предприятиями и т.д. и т.п. Во всех подобных вопросах руководитель административного органа может принять решение о нераскрытии информации.

Седьмое. Закон (ст. 6) предусматривает также возможность частичного раскрытия или нераскрытия документа. Руководитель административного органа может по своему усмотрению по основаниям, охарактеризованным выше, изъять из документа “нераскрываемую информацию” и предоставить документ в усеченном виде.

Восьмое. Ст. 8. Если лишь одним ответом, существует или нет запрошенный для раскрытия документ, станет известна не подлежащая раскрытию информация, руководитель административного органа имеет право не комментировать вопрос о существовании названного документа и отрицать его существование.

В целом тексту японского Закона “Об опубликовании информации, принадлежащей административным органам” в вопросах, касающихся определения “нераскрываемой информации”, свойственны весьма широкие и субъективно-оценочные формулировки, в отличие от его американского предшественника, который использует более конкретные правила, подробные перечни, а также объективные характеристики. Американское право, к примеру, также допускает неразглашение информации военного и дипломатического содержания, но в США такие ограничения предполагают наличие у документов грифов секретности, ограниченного пользования и т.д.¹² Японский Закон повсеместно позволяет закрывать документ на том всего лишь основании, что у руководителя соответствующего административного органа “имеется опасение, что... (...осорэ-га ару)”. Кроме того, формулировки и перечни в японском Законе столь аморфны, что практически позволяют чиновникам при наличии заинтересованности распространить их на любую конкретную информацию.

Таким образом, японские законодатели пошли по пути расширения дискреции руководителей административных органов. Признав право “любого человека” на получение документов об адми-

¹² См.: *Repeta L. and Chafee J. Japanese Government Information: New Rules for Access. The propose Information Disclosure Law, Status and U.S.FOIA Comparison. Special Report. 1998. June.*

нистративно-государственном управлении страны, они в то же время существенно ограничили перечень органов, которым могут быть предъявлены требования о раскрытии принадлежащей им информации, и предоставили руководителям административных органов широчайшие права усмотрения в вопросе, какая информация подлежит или не подлежит раскрытию.

Ряд статей Закона устанавливает административно-процессуальные нормы реализации политики раскрытия документов административных органов.

Запрос должен представляться на имя руководителя административного органа в письменном виде и содержать элементарные сведения о личности подавателя запроса (фамилия и имя, звание, адрес; в случае с юридическими лицами, организациями – фамилию и имя их представителя), а также наименовании запрашиваемого административного документа и сведениях, необходимых для идентификации документа (ст. 4). Закон предписывает руководителям административных органов, Управлению общих вопросов (сомуте), правительству, муниципальным органам оказывать содействие гражданам в получении информации, необходимой для идентификации и поиска документов (ст. 37–42).

Детально рассматриваются сроки, в течение которых руководитель административного органа обязан принять решение и дать ответ на запрос о раскрытии документа. Как правило, срок для ответа устанавливается в 30 дней со дня подачи запроса (ст. 10-(1); при наличии уважительных причин руководитель имеет право увеличить этот срок на 30 дней дополнительно (ст. 10-(2)). В случае если документ чрезмерно велик, подготовка его к раскрытию создаст помехи в работе административного органа, и 60 дней оказывается недостаточно; тогда руководитель имеет право принять решение о раскрытии лишь части документа, а относительно остальной его части он должен принять решение в последующий период, сообщив подаателю запроса сроки раскрытия остающейся части документа (ст. 11).

Закон предусматривает и вопросы, связанные с интересами “третьих сторон”, причастных к созданию и содержанию документа.

В случае, когда документ был создан иным административным органом, руководитель органа получившего запрос, может, предварительно согласовав вопрос, передать документ для принятия решения о раскрытии этому другому административному органу. Сроки осуществления этих действий в Законе не оговариваются (ст. 12).

Если содержание раскрываемой информации касается “третьих лиц” (помимо запрашивающих информацию), руководитель административного органа должен уведомить их (при наличии объективной возможности) о предстоящем решении и

предоставить им право письменно высказать свое отношение к данному документу и его раскрытию, а в случае протеста против раскрытия документа он обязан выждать две недели после принятия решения о раскрытии документа и до его раскрытия (ст. 13).

Раскрытие документа производится путем предоставления его для ознакомления и копирования. Но в случае, когда у руководителя административного органа есть опасения за физическую сохранность документа “и другие уважительные причины”, он может предоставлять для ознакомления копию документа (ст. 14-(1)).

Статья 16 предусматривает оплату за услуги по раскрытию документа, рекомендуя устанавливать ее величину “в пределах действительных расходов”, “чтобы сумма была по возможности посильной”. В связи с обсуждением законопроекта в парламенте первоначально предполагалась (вне текста Закона) в качестве оплаты за раскрытие одного “дела” сумма в 500 иен, в конечном итоге она была снижена до 300 иен. Включение в Закон положения об оплате услуг связано отчасти и с тем, что некоторые граждане демонстрировали недостаточно ответственное отношение к своим правам: они требовали открыть им огромное количество документов сразу, но к назначенному сроку, когда материалы для них были подготовлены, даже не появлялись в учреждении.

Суммарная оценка решения законодателями административно-процессуальных вопросов показывает, что и в этих статьях руководителям административных органов предоставляется широкая дискреция: в тексте Закона недостаточно определенно сказано о системе поиска документов, но без точной идентификации документа невозможно подать запрос; значительный простор для личных оценок руководителей сохраняется в установлении сроков принятия решений; не оговорены сроки согласований с “третьими лицами”; копия документа не всегда обладает юридической силой, равной подлиннику (что выявляется, например, при необходимости экспертизы подлинности документа), и поэтому не всегда может его заменять.

Закон определяет также порядок обжалования решения административного органа по запросу о раскрытии документа.

В случае подачи жалобы по решению, принятому в ответ на запрос о раскрытии информации, руководитель административного органа обязан передать жалобу на рассмотрение в Инспекционный совет по опубликованию информации (дзёхо-кокай синсакай) (ст. 18).

Вышеназванный Инспекционный совет создается при Канцелярии кабинета и формируется из 9 человек, назначаемых и отстраняемых Премьер-министром с согласия обеих палат Парламента. Трое из них могут работать в Совете на ре-

гулярной основе, остальные – неполный рабочий день. Срок полномочий членов Совета – 3 года. Они имеют право переизбираться на эти должности неоднократно. Кодекс поведения членов Совета требует от них отсутствия политической ангажированности и корыстной мотивированности: они не должны быть функционерами политических партий, активно участвовать в политических движениях; лица, работающие на регулярной основе, как правило, не должны иметь другую оплачиваемую службу, руководить коммерческими предприятиями с целью получения прибыли (ст. 21–23).

Рабочие органы Инспекционного совета образуются в составе: Председатель Совета (кайтё); Коллегия (гогитай), которая непосредственно ведет исследование и обсуждение жалоб и может функционировать в составе трех человек или в полном составе; Секретариат (дзимукёку), ведущий канцелярскую работу Совета. Им руководит начальник Секретариата (дзимукёку-тё), который подчиняется непосредственно председателю Совета (ст. 24–26).

При рассмотрении жалобы Инспекционный совет имеет право пользоваться различными источниками информации: он может затребовать к себе на рассмотрение вышеупомянутый административный документ, письменные мнения и комментарии от подателей жалобы, причастных к делу лиц; предоставить право подателям жалобы устно выступить в Совете и пригласить с собой своих помощников (ст. 27–31). Свое решение Совет выносит в письменном виде.

Деятельность Инспекционного совета характеризуется высокой конфиденциальностью. Процедуры исследования и обсуждения не разглашаются, члены Совета обязаны сохранять в тайне ставшие им известными секретные сведения как во время исполнения обязанностей, так и после отставки; за разглашение секретных сведений члены совета могут быть наказаны штрафом до 300 тыс. иен или каторжными работами на срок до 1 года. Принципиально важной особенностью Инспекционного совета является то, что он является органом административного контроля за работой административных органов. Он не может рассматриваться как абсолютно нейтральный арбитр в тяжбе между подателем запроса о раскрытии документа и административным органом.

В этой связи важное значение имеет ст. 36, которая предусматривает возможность обжалования решений административных органов по запросам на раскрытие информации в судебном порядке на основании Закона “О тяжбах по административным делам”. Любопытно отметить, что судебное обжалование не обязательно опосредуется предварительной апелляцией в Инспекционный совет: допускается параллельное

рассмотрение жалобы и в Инспекционном совете, и в суде.

Сторонникам политики прозрачности административного управления удалось добиться существенной уступки от властей в вопросе судебного обжалования: на подготовительных стадиях предлагалось, что обжаловать спорные решения можно будет только в одном суде – Токийском окружном суде. Подобное правило создавало значительные проблемы и трудности для тех, кто проживает на расстояниях, отдаленных от Токио. В ст. 36 (1) принятого Закона разрешается возбуждать судебные иски в “высших судах” (кото-сайбансё) в восьми городах – Токио, Саппоро, Сэндай, Нагоя, Осака, Хиросима, Такамацу, Фукуока.

В то же время Закон не предусматривает назначаемые в судебном порядке меры ответственности для администраторов за некорректный ответ на запрос о раскрытии документа, не предусматривается также оплата услуг управомоченных истца и судебных издержек в случае победы истца в судебном споре. Для сравнения: в США установлена оплата управомоченных истца, и суды присуждают им солидные выплаты, которые становятся существенным источником доходов для правозащитных движений.

Предусмотренный Законом порядок апелляции свидетельствует, что законодатели придают важное значение досудебному и внесудебному урегулированию спорных решений по раскрытию документов административных органов.

Жизнеспособность, эффективность принятого Закона, его способность повлиять на развитие японского общества в значительной степени будут определяться и в области правоприменительной практики, в которой содержится еще немало препятствий для широкого и эффективного действия Закона.

Следует сказать, что некоторые сложности проблемы имманентно присутствуют в лагере самих сторонников политики прозрачности, ослабляя их влияние на проведение вышеперечисленных правовых норм в жизнь. Во-первых, Закон жестко увязывает раскрытие управленческой информации с активностью граждан: документы раскрываются только в ответ на их запросы. Если граждане не будут проявлять заинтересованности в энергичном использовании предоставленных им прав, Закон окажется мертворожденным.

Во-вторых, законодатели обязали администрацию представлять документы для ознакомления в их аутентичном виде, без сопровождения в виде каких-либо комментариев. При таком подходе к раскрытию информации очевидно, что не все граждане смогут самостоятельно найти, проанализировать и оценить документы: сориентироваться в лабиринтах архивов и каталогов, разо-

браться в юридической казуистике приказов и контрактов, хитросплетениях банковских проводок и бухгалтерских балансов и т.п. Следовательно, действенность принятых норм будет зависеть и от помощи, поддержки принципа транспарентности управления со стороны интеллигенции – служащих, ученых, специалистов. В-третьих, действенность Закона ослабляется и тем, что раскрытие информации всегда осуществляется перед каким-либо конкретным лицом, информация не становится автоматически достоянием всего общества. Чтобы донести информацию об управленческих секретах до всего общества, движение за транспарентность должно снискать себе поддержку средств массовой информации.

Другая сторона политического противоборства – чиновничество, несмотря на принятый Закон, далеко не исчерпала возможности сопротивления его применению. Чиновничий аппарат государственного управления неизбежно будет стремиться сохранить и расширить свой контроль за распространением управленческой информации: монополия на информацию, ее утаивание, неведение общества относительно административных правил и процедур являются одним из важных источников бюрократической власти над обществом. Помимо тех широких прав усмотрения, которые Закон сохранил за чиновниками, большие возможности для сокрытия информации оставлены чиновникам и посредством правовой неурегулированности ряда вопросов. Первый из таких вопросов – раскрытию на основании Закона подлежит только вновь созданная информация или Закон распространяет свое действие и на ранее созданную информацию? Далее, японская культура власти и управления традиционно придает относительно большое значение практике неформальных отношений, закулисных договоренностей. Можно предвидеть, что чиновники станут обходить Закон, переводя многие “деликатного свойства” решения в устную форму. Наконец, чиновничество может принять нормативы об ускорении оборота документов, сокращении сроков их хранения и быстром уничтожении. Все перечисленные уловки могут позволить обойти Закон, профанировать его.

Несмотря на несовершенства принятого Закона, важнейшим результатом его принятия является тот факт, что сторонники политики транспарентности административно-государственного управления завоевали правовую базу, плацдарм общегосударственного масштаба и значения, который позволит им в будущем расширять сферу транспарентности, совершенствовать свои правовые позиции в этой борьбе. Как сообщила газета “Иомиури симбун”, принятие Закона в парламенте было обусловлено компромиссной договорен-

ностью ЛДП с оппозиционными партиями, и одним из условий компромисса было согласие сторон вернуться к пересмотру Закона с целью его совершенствования через четыре года после его вступления в силу¹³.

Непосредственные наблюдатели за современной японской действительностью свидетельствуют, что движение за расширение транспарентности административно-государственного управления в Японии набирает силу. Широкие массы демонстрируют растущий “аппетит” к управленческой информации. Их заинтересованность активно осваивается и поддерживается оппозиционными партиями. С требованиями масс вынуждены все более считаться и конкурирующие друг с другом политики правящего лагеря. Разоблачения и скандалы, обычно сопровождающие всякое расширение гласности, – выгодная тема для масс-медиа. Политика транспарентности пользуется симпатией и поддержкой из-за рубежа – со стороны столь влиятельной страны, как США. Эти факты позволяют предвидеть, что Закон “О раскрытии административной информации” в Японии не окажется бесплодным, он будет оказывать значительное влияние на общественно-политическую и государственную жизнь Японии.

Вступление в Японии в силу с 1 апреля 2001 г. Закона “Об опубликовании информации, принадлежащей административным органам” является свидетельством того, что в группе высокоразвитых стран предпринимаются новые усилия с целью совершенствования государственного строя на принципах либеральной демократии путем развития механизма непосредственного общественного контроля за органами исполнительной власти – осуществления так называемой политики “транспарентности” (прозрачности) в функционировании административно-государственного аппарата и управления. Становление курса “транспарентности” управления в Японии происходит в противоборстве противоположно направленных тенденций и сил. Противоборствующие социальные силы решают вопрос, какие задачи являются приоритетными для общества – контроль за властью со стороны широких масс или авторитетность и действенность публичной власти. Время покажет, удалось ли японским законодателям принять правовые нормы, адекватные направлению всемирно-исторического развития и конкретным условиям японской действительности, сможет ли принятый ими Закон обеспечить гармонию свободы и управления, народа и власти, содействовать дальнейшему процветанию этой страны.

¹³ См.: “Freedom Information likely to become law”. The Daily Yomiuri. 1999. 13 Feb.