

---

# Трибуна молодого ученого

---

**Т.О. КУЗНЕЦОВА**

*Старший преподаватель кафедры конституционного права  
Московского государственного института международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации*

## **НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ В ЯПОНИИ**

Предметом рассмотрения данной статьи является система финансирования политической деятельности в Японии как на современном этапе, так и в процессе ее становления. В Японии как и во многих странах связь между деньгами и политическим влиянием сопровождается многочисленными проблемами на всех этапах демократического процесса, включая финансирование избирательной кампании, мобилизацию избирательного корпуса, распределение государственных должностей, бюджетные ассигнования и проч. Чтобы разобраться во множестве предложений по вопросам дальнейшего реформирования системы финансирования политической деятельности необходимо иметь четкое понимание существующего на данный момент режима государственного регулирования по позициям допустимых сумм, источников финансирования и использования политических пожертвований.

**Ключевые слова:** право, юриспруденция, выборы, избирательное законодательство, нормативное регулирование, финансовое законодательство, политические партии, политические фонды, государственное финансирование, избирательная кампания.

---

**T. KUZNETSOVA**

????

## **NORMATIVE REGULATION OF CAMPAIGN FINANCING IN JAPAN**

The article focuses on the system of political financing as well as the stages of its development in the modern Japan. In Japan, as in many countries, the connection between money and political influence has been problematic in all stages of democratic process, including campaign fund-raising, electoral mobilization, distribution of public offices, budget allocation, and so on. To come up with various alternatives for reform requires, the main point is a solid understanding of the current regulatory regime on the amount, source and usage of political contribution.

**Key words:** law, legal science, election, election legislation, law regulation, finance legislation, political parties, political foundation, public funding, election campaign.

---

Вопрос о финансировании выборов - особый предмет правового регулирования, который предполагает установление относительно точных параметров расходования средств, их источники, процедуры, решение вопросов формирования фондов. Нормы права, регулирующие отношения по поводу финансирования избирательных процессов, как правило, не являются едиными по своему методу и представляют собой комплексный правовой институт, включающий в себя конституционные, административные, финансовые и другие социальные нормы.

В большинстве своем наличие больших финансовых ресурсов способствует тому, что политические партии и кандидаты получают большее количество мест в представительных органах власти. Возникает очевидная прямая зависимость - политические деньги увеличи-

вают политические возможности. Партии и кандидаты могут активнее влиять на объем информации, на степень своего рекламирования в ходе избирательных кампаний на основе чего в итоге избиратели делают свой выбор. Финансовая обеспеченность кандидата, наличие у него достаточного количества средств фактически является мерилем того, насколько реализуется принцип равенства политических возможностей в конкретном государстве.

Во всем мире признано, что финансирование выборов играет важную роль в обеспечении равных политических возможностей. Таким образом, стоимость избирательной кампании является важным фактором при определении степени демократичности выборов.

Нормативная регламентация избирательного права и процесса в Японии является одной из самых детальных в мире. Организация и про-

ведение выборов подробнейшим образом регулируется в ряде нормативных актов, а так же прочих источниках права. В первую очередь это закон об избрании публичных должностных лиц 1950г., закон о местном самоуправлении 1947 г., закон о Парламенте 1947 г., закон о контроле за политическими фондами 1947 г., закон о государственных субсидиях политическим партиям 1994 года и ряд других нормативно-правовых актов.

Тем не менее, вопросы финансирования политической деятельности в целом, и избирательной кампании в частности, а также их правовое регулирование стоят в Японии очень остро.

Нужно отметить, что литературы, посвященной политическому финансированию в Японии очень мало. Это касается не только русскоязычных источников, что в целом является закономерным в силу языкового барьера. Комплексный анализ этой проблематики в отечественной науке вообще не проводился, более того в русскоязычных источниках до сих пор встречается тезис об отсутствии в Японии государственного финансирования избирательной кампании, хотя с 1994 года действует закон, установивший государственную поддержку политической деятельности, в том числе в ходе выборов. Парадоксальным является отсутствие достаточного количества исследований на эту тематику и в самой Японии. Как отмечается в исследовании, опубликованном статистической службой Японии в конце 2000 года: «Нет исследования японских выборов, в котором бы давался анализ потраченных на избирательную кампанию средств».

Действительно, большинство японских ученых, считают, что денежные вопросы больше влияют на выборы в Японии, чем в других передовых промышленно развитых демократиях. В Японии бесконечны избирательные скандалы, связанные с финансированием выборов, нет конца разоблачительным интервью и другим свидетельствам того, что кандидаты рассматривают деньги как двигатель успешной избирательной кампании. Даже японские политики указывают на деньги в качестве главной причины для введения новой избирательной системы, которая была проведена в начале 1994 года. Тем не менее, на сегодняшний день не было качественного исследования о том, каким образом расходы кандидатов на самом деле влияют на итоги выборов.<sup>1</sup>

Основная причина этого заключается в том, что в Японии, проблема денег и финансирования политической деятельности уже давно рассматривается в качестве темы, которая не относится к основной проблематике политической и правовой наук. По мнению японского поли-

толога Масару Коно создается впечатление, что существует некое соглашение в кругах японских политологов, согласно которому предпринимаются усилия, с той целью, что бы было очень трудно получить реальные данные о поступлениях и расходах отдельных политиков, политических партий и других политических организаций. Анализ политического финансирования, таким образом, представляет в основном сферу для обсуждения японских журналистов, которые вынуждены полагаться на обрывки неофициальных данных.<sup>2</sup>

Одним из первых исследователей в этой сфере является профессор университета Нихон Томоаки Иваи.<sup>3</sup> Впервые проблема финансирования политики была поставлена на повестку дня ученым, специализирующимся на современной японской политикой системе и политическом участии. Несмотря на трудности в сборе соответствующих данных, Т. Иваи удалось максимально подробно определить проблематику политического финансирования, поднять эту тему с уровня прикладных понятий на научно-методологический уровень. Причем ученый не только собрал большой объем информации по политическому финансированию, но и дал анализ таких понятий и явлений, как влияние политической культуры на способы ведения политической борьбы, взаимозависимость высшего руководства ЛДПЯ с госчиновничеством, проблемы средних избирательных округов и системы единого непередаваемого голоса. Хотя работы Т.Иваи, безусловно, носили новаторский характер, но он не смог оценить значение политического финансирования, особенно на уровне национальных выборов. Именно эту задачу и стали решать следующие поколения исследователей – Рамсейер, Розенблют, Коно, Кох и Тис.

В 90-ые годы прошлого столетия на первый план выходит проблематика зависимости использованных на избирательную кампанию денежных средств и степень мобилизации населения. Основной вывод, который в частности делают Кох и Тис, сводится к тому, что увеличение конкуренции на выборах ведет к увеличению расходов на избирательную кампанию, что, в свою очередь, отражается на увеличении явки избирателей. Но, тем не менее, для оценки этих понятий и явлений надо осознавать, что все они базируются не на фактической информации об избирательных расходах, а неких косвенных предположениях, которые ограничены только юридически установленным верхним пределом, определенным для избирательных кампаний различного уровня. То есть в данном случае речь идет не о возможных погрешностях, а о реально существующих неточностях, о вели-

чине которых можно только делать предположения. На это обращает внимание японский исследователь политических технологий – Каваато, который отмечает, что японская политологическая наука стоит еще в самом начале изучения финансирования политической деятельности вообще, и избирательной кампании в частности.

На дальнейшее формирование и развитие института финансирования политического участия оказывают влияние несколько факторов, определяющим из которых является политический режим. Влияние политического режима, как подчеркивают в своих работах Коно и Каваато, основано на двух основных элементах – формальном и неформальном. Для формального элемента решающее значение играет сложившаяся в Японии система права, свод законов, регулирующих размер, источники и использование, правила и процедуры, направленные на повышение прозрачности денежных потоков. Неформальный аспект японского политического режима включает в себя культурные и поведенческие ограничения.<sup>4</sup>

Формальный аспект избирательного процесса подробно регламентируется следующими нормативными актами – Законом о выборах публичных должностных лиц 1950г. (далее – закон о выборах), Законом о контроле над политическими фондами 1947г. и Законом о субсидиях политическим партиям 1994г.

Закон о выборах является основополагающим документом в этой сфере. Он устанавливает допустимые суммы расходов, их обязательную регистрацию, отчетность и порядок получения дотаций от организаций и частных лиц.

Согласно требованиям данного закона, каждый кандидат на выборную должность должен открыть «избирательный» счет, в обход этого счета не могут быть использованы никакие средства. Кандидат лично или его доверенное лицо несет полную ответственность за все поступления и расходы средств по «избирательному» счету. Закон устанавливает отчетный период, по истечении которого все документы, подтверждающие перемещение средств по счету, а также отчет о состоянии «избирательного» счета должны быть переданы для проверки в избирательную комиссию соответствующего уровня. Основные сведения по получению и расходованию средств подлежат публикации.<sup>5</sup>

Предельный размер расходов кандидатов на выборах депутатов палаты представителей и палаты советников по однопартийным и префектуральным избирательным округам варьируется в зависимости от числа зарегистрированных избирателей в округе и числа избираемых депутатов.

Закон о выборах не содержит конкретных цифр, все числа, выраженные в йенах, определяются правительственными указами, которые периодически обновляются. Надо отметить, что рост расходов на выборы весьма значительный. Так, допустимая сумма расходов на выборах депутатов палаты советников по общенациональному округу постоянна для всех кандидатов, в 1974 г. она составляла 8,5 млн. йен, а в 2007 она выросла до 52 млн. йен. На деле расходы кандидатов особенно правящей партии еще выше и достигают сотни миллионов йен. Даже по данным официальной статистики, общая сумма расходов на выборы в палату советников в 1977г. составила 18 млрд. йен, из которой треть – государственные деньги. Если использовать официальные данные, то и тогда на каждого из 320 баллотировавшихся кандидатов приходилось не менее 37 млн. йен. А фактически эта сумма составляет 500-700млн. йен.

Следующий нормативный акт – закон о контроле за политическими фондами – играет очень важную роль в процессе институализации политических партий. Именно этот закон дает институциональное определение политическим организациям. Политической организацией называется общественная организация, чьей основной целью является получение и удержание государственной власти, а также поддержка и продвижение кандидатов на выборные должности. В понятие политической организации входят политические партии, политические фонды, политические движения и проч. Закон также определяет понятие политической партии: это политическая организация, созданная для участия в борьбе за государственную власть, имеющая минимум 5 депутатов в Парламенте или получившая 2% голосов избирателей хотя бы в одном случае:

- на последних выборах в палату представителей по одномандатным округам;
- на последних выборах в палату представителей по спискам политических партий;
- хотя бы в одних из двух последних выборах в палату советников по многомандатным округам;
- хотя бы в одних из двух последних выборов в палату советников по спискам политических партий.

Закон требует обязательной регистрации всех политических партий и организаций. При создании политической организации или при преобразовании общественной организации в политическую необходимо получить регистрацию в префектуральной избирательной комиссии или министерстве общих дел и коммуникаций в течение семи дней со дня учреждения политической организации. Для регистрации

необходимо подать документы, подтверждающие сферу деятельности. Если политическая организация создается для деятельности в рамках одной префектуры, то документы представляются в префектуральную избирательную комиссию. Если политическая активность организации не ограничивается границами одной префектуры или в случае, когда штаб политической организации учрежден в одной префектуре, а политическая деятельность будет осуществляться за ее пределами, то префектуральная избирательная комиссия должна передать регистрационные документы в министерство общих дел и коммуникаций. Все материалы, касающиеся регистрации политических партий и политических фондов, обязательно передаются префектуральной избирательной комиссией в министерство внутренних дел и коммуникаций. Без регистрации политические партии не могут получать финансирование ни из каких источников, тратить средства на какую-либо политическую деятельность, включая избирательную кампанию.

Финансовая деятельность политических партий также подлежит контролю – закон требует ежегодного представления отчетов обо всех взносах в политические фонды и их расходовании префектуральными избирательными комиссиями министерству общих дел и коммуникаций. Упомянутый закон определяет, исключительно подробно, источник, размер и использование денежного взноса, который может быть принят со стороны политических партий, политических организаций или отдельных лиц. Этот закон также устанавливает основные принципы и правила, определяющие порядок подготовки и представления финансовой отчетности в конце каждого года.

Закон о контроле за политическими фондами подробно регламентирует все аспекты, касающиеся политических пожертвований. 21 и 22 статьи закона определяют круг жертвователей и максимальный размер вносимых средств. В законе содержится исчерпывающий перечень организаций и лиц, не имеющих право вносить пожертвования. К ним относятся иностранные граждане, иностранные компании, иностранные государства, компании, имеющие дефицитный баланс, кампании, получатели государственных субсидий, а также не могут быть приняты анонимные пожертвования или пожертвования с использованием чужого имени.

Что касается допустимой суммы добровольных пожертвований в политические фонды, то эта часть регулирования является исключительно сложной в Японии, поскольку закон очень тщательно регламентирует институт как жертвователей, так и получателей политических по-

жертвований, таким образом, все «политические деньги» попадают под строгий контроль на протяжении всей избирательной кампании – «от входа и до выхода».

Категории вкладчиков и получателей делятся на разные группы, соответственно, различается правовое регулирование, причем очень существенно.

В общих чертах эта система выглядит следующим образом. В качестве жертвователей могут выступать три основные категории лиц и организаций – физические лица, юридические лица (частные компании, профессиональные союзы и т.д.) и политические организации, которые подразделяются на две группы: политические партии и прочие политические организации. В качестве получателей могут выступать также три категории: отдельные кандидаты и политики, политические партии и политические фонды, а также прочие политические организации и фонды управления пожертвованиями. Фонды управления пожертвованиями создаются для отдельных кандидатов, причем каждый политик может иметь только один фонд управления пожертвованиями. Пожертвования, вносимые частными лицами и компаниями, подразделяются на общие пожертвования, которые могут вноситься в течение финансового года, и максимальные пожертвования конкретному кандидату или политической организации. Так, частные лица могут жертвовать на политическую деятельность отдельных политиков или политических организаций не более 10 млн. йен в год, но эти средства могут вноситься только на цели проведения избирательной кампании, причем отдельный кандидат или организация не может получить из одного источника более 1,5 млн. йен в год. Общая сумма пожертвований на деятельность политических партий от частных лиц составляет уже 20 млн. йен, причем вся эта сумма может быть передана одной политической партии, ограничений по конкретному получателю или зависимости от избирательной кампании нет. Финансирование политической деятельности конкретных кандидатов, политиков или политических объединений со стороны частных компаний, профсоюзов и т.д. законом запрещена. Но такой вид жертвователей может поддерживать политические партии. В этом случае действует гибкая дифференцированная шкала, включающая в себя различные ограничения. Нормативно закреплённая сумма таких пожертвований составляет от 7,5 млн. йен до 100 млн. йен. Для каждого хозяйствующего субъекта сумма рассчитывается с учетом размера уставного капитала, численности служащих и прочих показателей. В таком случае нет ограничения по суммам конкретным получателям – все пред-

усмотренные финансовые средства могут быть переданы на поддержку одной политической партии. Средства политических партий, которые расходуются на политическую деятельность отдельных кандидатов, политических организаций и самих политических партий не подлежат никаким ограничениям. Другие политические организации также могут жертвовать средства неограниченно, закон содержит только одно требование – конкретные кандидаты могут получать такое финансирование только для ведения избирательной кампании.

Анализ положений закона о контроле за политическими фондами позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, за исключением периода выборов, ни частное лицо, ни какая организация или юридическое лицо, не могут сделать финансовый вклад для финансирования отдельных политиков. Возможность финансирования индивидуальной политической деятельности в течение всего года предоставляется только политическим партиям (в том числе многочисленным партиям, действующим на местном уровне). Во-вторых, компании и профсоюзы, не могут финансировать конкретных политиков, даже в случае учреждения этими политиками фонда управления пожертвованиями. Таким образом, наименьшим нормативным ограничениям подвергнут маршрут денежных потоков, в котором жертвователем выступает политическая партия, особенно в том случае, если получателем также является политическая партия. Это означает, что политические партии могут сделать пожертвования отдельным политикам и другим политическим организациям, независимо от того, происходит передача средств в период выборов или нет. То есть жесткий режим регулирования никаким образом не ограничивает возможности политических партий. Ниже будет рассмотрен вопрос о том, почему это относится к существенным недостаткам законодательства.

Помимо правил, касающихся политических вкладов в виде прямых пожертвований в денежной или иной форме, в закон о контроле над политическими фондами определяет правила финансирования мероприятий. Как правило, эти события происходят, в форме мероприятий с элементом развлечений и требуют приобретения билета для входа. Сбор за покупку этих билетов могут рассматриваться в качестве политического пожертвования в том случае, если цена билета выше, чем цены на продукты питания, напитки и иные услуги, предоставляемые на вечеринке. Согласно статье 8 этого закона только политические организации могут проводить подобные мероприятия для сбора средств. Если организация не зарегистрирована в качестве по-

литической организации, и тем не менее проводит подобное мероприятие, и если «доход» от этих мероприятий, как ожидается, превысит десять миллионов иен, то эта организация должна выполнять те же требования, как политическая организация, а именно – подать декларацию о расходах и доходах в определенной форме. Статья 22 закона о контроле над политическими фондами устанавливает предел в 1,5 млн. иен для выплаты любого лица, будь то частное лицо или организация, которая может быть сделана в форме покупки билетов на конкретное событие. Применяя такие нормы, японский законодатель ставит под контроль так называемые «мягкие деньги», то есть деньги, которые непосредственно не предназначены для расходования на цели избирательной кампании, однако используются на нужды «партийного строительства» так, что косвенным образом способны значительно повлиять на избирательную кампанию.

Закон о контроле над политическими фондами более подробно регламентирует обязательную финансовую отчетность, причем обязательным является как отчет за поступление средств, так и за их расходование. Требование такой финансовой отчетности не распространяется на конкретных политиков – они не должны подавать финансовые отчеты о политических пожертвованиях, которые они получили, использовали либо инвестировали. А в отношении политических организаций действует следующая регламентация. Ст. 12 закона о контроле над политическими фондами обязывает их ежегодно подавать декларацию по состоянию на 31 декабря каждого года, в которой должны содержаться имена и адреса всех вкладчиков, которые сделали пожертвования более чем 50,000 иен в этом году. Имена и адреса получателей, которым политическая организация выплатила свыше 50,000 иен в течение этого года также должны быть указаны. Политические организации также обязаны сообщать обо всех своих активах, в том числе движимом имуществе, сбережениях, ценных бумагах, кредитах, долгах и т.д., которые превышают один миллион иен. Закон, кроме того, предусматривает, что политические организации должны подать отчет о доходах, полученных в ходе проведения мероприятий. Закон устанавливает норму о том, что имена и адреса тех, кто произвел платеж более чем на двести тысяч иен в обмен на услуги при проведении конкретного мероприятия, должны быть отражены в отчете.

Ежегодные финансовые отчеты политических организаций публикуются либо в публичном реестре (Канпо), либо в бюллетене префектуры (Кохо). Статья 20 закона предусматривает, что эти отчеты хранятся в архивах префектур-

ных избирательных комиссиях и архиве министерства общих дел и коммуникаций, где доступны для широкой общественности в течение трех лет. Сложность и определенные неудобства, а также повод для критики представляет то обстоятельство, что политическая организация подает несколько отчетов в разные префектуры, а также и в министерство внутренних дел в зависимости от нахождения источника доходов и использования политических пожертвований, что мешает получить цельную картину перемещения потока финансовых средств конкретной политической организации.

Закон устанавливает ограничения на то, как деньги, собранные от прямых пожертвований и от сбора средств при проведении мероприятия, могут или не могут быть инвестированы. К примеру в ст. 8 закона о говорится о том, что политический вклад может быть инвестирован в банковские и почтовые сбережения, депозиты, облигации, ценные бумаги и т.д.

Большое внимание закон уделяет юридической ответственности за нарушение норм, определяющих финансирование политической деятельности. Закон содержит различные виды наказания в отношении тех, кто нарушает правила. Так, получение политических пожертвований незарегистрированной организацией наказывается штрафом в 1 млн. йен или тюремным заключением на пять лет, а за ненадлежащим образом выполненную финансовую отчетность предусмотрена такую же ответственность – штраф в 1 млн. йен или заключение на 5 лет. Несоблюдение установленных в законе нормативов по суммам благотворительных взносов карается штрафом в 0,5 млн. йен или тюремным заключением на год, а несоблюдение требований закона по субъектам благотворительных взносов и их получателей предусматривает наказание в виде штрафа в 0,5 млн. йен или заключение на 3 года. В дополнение к этим взысканиям, закон устанавливает и другие последствия некоторых нарушений. Так, ст. 17 предусматривает, что если политическая организация не подает декларацию или представляет ее в несоответствующей установленной законом форме в течение двух лет подряд, то такая политическая организация утрачивает свой статус в качестве политической организации. Ст. 28 налагает ограничения на избирательные права граждан, т.е. право избирать и право быть избранным в соответствии с законом о контроле над политическими фондами в отношении тех лиц, которые подвергнуты различным видам взысканий в связи с нарушениями упомянутого закона. Кроме того, лица, лишенные своих избирательных прав за нарушение закона о контроле над политическими фондами, также не могут принимать участие в

проведении предвыборной кампании.<sup>6</sup>

Большое значение имеет закон о предоставлении субсидий политическим партиям. В законе указано, что его принятие продиктовано необходимостью создания системы государственной поддержки политических партий, так как именно их деятельность является связующим звеном населения и государственного механизма, обеспечивает наиболее полное развитие демократии в парламентском государстве, легитимное и справедливое формирование государственных и местных органов.

Этот закон установил систему предоставления субсидий за счет государственных средств политическим партиям. До принятия этого нормативного акта в 1994 году в Японии отсутствовала государственная поддержка политической деятельности. Закон устанавливает требования к политическим партиям, которые могут претендовать на получение государственных субсидий, устанавливает общую сумму субсидий, определяет порядок расчета субсидий и их распределение между политическими партиями, а также порядок подготовки и подачи отчетности по использованию этих субсидий. Государственные субсидии предоставляются только политическим партиям, конкретные кандидаты или политики не могут получать субсидии.

Ст. 2 закона о государственных субсидиях устанавливает требования, которым должна соответствовать политическая партия, для того чтобы иметь возможность претендовать на государственные субсидии. Эти требования мало чем отличаются от тех условий, соблюдение которых необходимо для получения политической организацией статуса политической партии, но отличие, тем не менее, есть. Для получения государственных субсидий политическая партия должна иметь как минимум пять депутатов-членов палаты представителей или палаты советников, причем число депутатов-членов политической партии может быть снижено до одного, но это при условии, что доля голосов, поданных за данную политическую партию на последних выборах составила не менее 2-х процентов. Кроме того, политические партии, должны приобрести статус «юридического лица» в соответствии с процедурой, изложенной в специальном законе<sup>8</sup>.

Общая сумма государственных субсидий политическим партиям устанавливается в государственном бюджете из расчета 250 йен на каждого жителя Японии. Численность населения устанавливается по итогам последней переписи населения и публикуется официально. В бюджете 2007 года общая сумма государственных субсидий составила 31 941 996 тыс. йен (¥250 x 127767994 человек).

Порядок расчета суммы субсидий на каждую политическую партию устанавливается в статьях 8 и 9. Этот показатель пересчитывается ежегодно и зависит от числа депутатов Парламента от этой политической партии и числа поданных за нее голосов на последних национальных выборах.

Государственные субсидии предоставляются политическим партиям по запросу. Запрос подается в министерство общих дел и коммуникаций. Если политическая партия хочет получить государственную субсидию, то она должна представить необходимые документы в течение 15 дней с так называемого «базового дня» («базовым днем» является 1 января или «избирательный базовый день» предыдущего года). Если политическая партия хочет получить субсидию в период проведения выборов в любую из палат Парламента, то запрос должен быть подан в течение 15 дней от «избирательного базового дня» («избирательный базовый день» - это день, следующий за днем любых национальных выборов или первый день работы нового состава Парламента).

Субсидия выплачивается поквартально. Первая выплата осуществляется в апреле и составляет  $\frac{1}{4}$  часть общей суммы, вторая - в июле и составляет  $\frac{1}{3}$  оставшейся суммы, в октябре выплачивают  $\frac{1}{2}$  часть остатка и полностью выплата субсидии происходит в декабре. Все выплаты по субсидии зачисляются на банковский счет политической партии.

Политические партии должны ежегодно отчитываться о том, как были использованы государственные финансы. Общий отчет представляется в министерство общих дел и коммуникаций. Кроме того, политические партии представляют отчеты по партийным отделениям в ту префектуральную избирательную комиссию, на территории которой данное отделение зарегистрировано. Все поступления свыше 50000 иен должны быть подробно расписаны, кроме выплат на оплату труда персонала, коммунальные платежи и подобное.

Министерство общих дел и коммуникаций публикует основные показатели по финансовым отчетам политических партий 30 сентября того года, когда отчет был представлен. Этот отчет хранится в течение пяти лет со дня публикации.

Закон предусматривает очень строгие нормы по отчетности за полученные субсидии, эта процедура тщательно прописана и касается как центрального аппарата политической партии, так и ее местных филиалов. Статья 15 предусматривает, основной отчет политической партии подается в министерство общих дел и коммуникаций для проверки независимо от финансовой

отчетности, установленной законом о контроле над политическими фондами. В соответствии со статьей 17, такой доклад должен содержать общую сумму субсидии, дату, когда субсидия была получена, перечень расходов, которые были произведены, если сумма единовременной траты превышала пятьдесят тысяч иен (кроме коммунальных услуг и расходов на персонал), отчет аудиторской проверки, копии чеков, и аудиторские отчеты по своим филиалам. Кроме того, главный бухгалтер каждого филиала политической партии должен представить свой отчет (по тем же позициям, что и общий отчет) в штаб-квартиру партии в течение двух месяцев. Невыполнение этих требований может привести к прекращению выдачи уже назначенных субсидий полностью или частично. Статьи 43 - 48 также предусматривают различные виды юридической ответственности, которая может быть наложена в случае нарушения положений закона о представлении государственных субсидий.<sup>7</sup>

Существующая система финансирования политической деятельности и государственного субсидирования политических партий, несмотря на такую подробную нормативную регламентацию, регулярно подвергается критике, как со стороны академических юристов, так и со стороны оппозиционных политических партий. Основная критика связана с недостаточностью контроля за пожертвованиями от юридических лиц отдельным политикам. Несмотря на то обстоятельство, что в середине 70-х годов прошлого века подобные пожертвования были нормативно запрещены (в закон о контроле за политическими фондами была внесена соответствующая поправка) и юридические лица утратили возможность финансировать политическую деятельность отдельных политиков, в Японии регулярно возникают коррупционные скандалы, связанные с тем, что крупные политики, чаще всего члены ЛДПЯ, вырываются на вершину политического Олимпа именно за счет корпоративных денег. Как поясняет Танигучи: «Чтобы преодолеть жесткую поправку, [имеется в виду запрет пожертвований юридических лиц в пользу отдельных политиков], ЛДП прибегает к следующему приему: ее подразделения на местах организованы таким образом, что члены ЛДП - депутаты префектуральных или муниципальных собраний могут принимать пожертвования. То есть, местные фонды по сбору политических пожертвований меняют вывеску на местные отделения ЛДПЯ, таким образом, запрет на пожертвования юридических лиц отдельным политикам носит только формальный характер и без принятия радикальных мер в первую очередь нормативного характера эту

проблему не решить»<sup>9</sup>. Кроме того, после получения пожертвования от юридического лица сделанного на имя политической партии, «местные филиалы» политических партий могут перераспределить эти пожертвования в пользу отдельных политиков. Это происходит потому, что нет количественных ограничений на суммы, которые они могут передать любому лицу, в том числе и отдельным политикам. Для окончательного запрета использования корпоративных денег для финансирования политической деятельности был принят закон о государственном субсидировании политических партий, целью которого была полная замена корпоративной поддержки на государственную.

А тот факт, что корпоративные пожертвования не были полностью отменены, был расценен как отступление от основной задачи, которая ставилась перед новым законом. Критике подвергается и порядок регламентации, закрепленный в законе о государственных субсидиях.

Во-первых, эта система неизбежно создает крайне неблагоприятные условия для тех политических объединений, которые не подпадают под определение политических партий, а также для независимых кандидатов, не имеющих поддержки от существующих политических партий. Во-вторых, тот факт, что государственная поддержка начисляется исходя из численности всего населения, а не численности избирательного корпуса, оценивается как японскими, так и зарубежными учеными как необоснованный. Ведь та часть граждан Японии, которые в силу возраста или других ограничений не принимают участие в голосовании, а следовательно, никак не выражают свои приоритеты – как в таком случае определить, кому предназначаются эти средства. В-третьих, формула, по которой осуществляется перерасчет государственных субсидий по конкретным политическим партиям, учитывает только результаты последних выборов и, таким образом, отражает «механический эффект», формально переводя голоса избирателей в деньги<sup>10</sup>. В-четвертых, данный закон не предусматривает ситуации, когда политик изменяет свою партийную принадлежность после избрания на государственную должность, а это происходит в Японии регулярно. Кроме того, согласно действующему правилу, уже упоминавшемуся, все политические организации обязаны представлять финансовую отчетность. При этом ни одно положение в законе о контроле над политическими фондами и в законе о государственном субсидировании политических партий не требует от отдельных политиков раскрывать свои источники получения и использование политических пожертвований. Это представляет серьезную проблему, особенно если

учесть, что конкретные политики могут получать пожертвования от политических партий в неограниченном количестве, как описано выше. Единственный способ определить объем денежных средств, поступивших на счет конкретного политика, это сбор официальной информации по частям, что в любом случае дает очень условное представление об истинных объемах этих денежных потоков.

В соответствии с ныне действующей системой отчетности в Японии не существует централизованного контроля, нет специального органа, который бы собирал все финансовые отчеты по политическим пожертвованиям, подготовленных различными организациями. Это создает серьезную проблему для обеспечения прозрачности контрольной системы. Предположим, мы хотим узнать сколько денег политик А получил в префектуре X в прошлом году в качестве пожертвований от политических организаций. Теоретически, если мы отследим все политические организации, которые способствовали политической карьере А, мы должны бы быть в состоянии определить денежный поток для этого политика. Но это практически невозможно, поскольку политические организации, которые поддерживали А будут выявлены не только в префектуре X, но и других префектурах.

В Японии ведется острая полемика относительно того, существуют ли ограничения на объем или типы отчетности, которая может быть представлена общественности. До принятия Закона о раскрытии информации в 1999 году фактические поступления и расходы, которые прилагается к финансовым отчетам политических организаций были не доступны для широкой общественности. Хотя в соответствии с законом о контроле над политическими фондами копии этих поступлений и трат должны быть приложены к отчету, но формально они не являются частью финансовой отчетности, поэтому исключаются из числа документов, обязательных к опубликованию. Проблема прозрачности тесно связана с проблемой контроля за исполнением закона. Хотя статья 31 закона о контроле за политическими фондами предусматривает, что министерство общих дел и коммуникаций и префектуральные избирательные комиссии имеют право контролировать и, при необходимости, корректировать правильность финансовых отчетов, представленных политическими организациями, ни министерство, ни избирательные комиссии не наделены полномочиями инспектировать деятельность и отчетность этих политических организаций. Министерство общих дел и избирательные комиссии несут ответственность за соблюдение политическими организациями технических и формаль-



ных требований по отчетности, в их полномочия входит проверка процессуальных вопросов - они должны убедиться в том, что финансовые отчеты представлены вовремя и по форме. Таким образом, сейчас в Японии не существует государственного органа, министерства или управления, который бы осуществлял всесторонний контроль за выполнением норм закона и правильностью финансовой отчетности политических организаций.

С обоснованной критикой по поводу закона о контроле за политическими фондами также выступает японский академический юрист Масаки Ганигучи: «Этот закон сделал все для того, чтобы политическое финансирование было открыто для общественного контроля.., но он полон лазеек». К числу таких недоработок М. Ганигучи относит в первую очередь закрытый характер взаимоотношений между политической организацией и ее членами. Так, если политическая организация получит пожертвование от своего члена в виде членского взноса, то не требуется указывать имя и адрес жертвователя, что, конечно, негативным образом сказывается на прозрачности финансовой поддержки политической деятельности. Возможность утаивать денежные потоки появляется еще и благодаря тому, что большинство расходов политических организаций перераспределяются по внутренним подгруппам, таким образом, фактические расходы очень сложно выявить. М. Ганигучи также обращает внимание на тот факт, что не смотря на общий высокий уровень правовой культуры в Японии, положения закона о контроле над политическими фондами выполняются далеко не всеми - на конец 2001 года только 50% всех политических организаций подали финансовые отчеты в министерство общих дел и коммуникаций.<sup>11</sup> Бросаются в глаза недоработки в сфере контрольной компетенции министерства общих дел и префектуральных избирательных комиссий. Очевидным пробелом законодательства является отсутствие стандартной формы подачи отчетности, бухгалтерия политической организации составляет отчет в произвольной форме, позиции отчета политических организаций различны друг от друга, поэтому тяжело обобщать информацию и давать компаративистскую оценку. Кроме того, действующие до начала 80-ых годов нормы давали такое расплывчатое определение политическим партиям, что под него подпадали и партийные фракции и ассоциации в поддержку политической деятельности, таким образом, в стране насчитывалось более четырех тысяч политических партий.

Перечисленные недостатки законодательной базы очевидны как для юристов, так и законодателей и последующие доработки закона

были направлены на разрешение этих вопросов. Первые изменения были внесены в закон о контроле за политическими фондами в 1950 году, это было связано с принятием основного избирательного закона и необходимостью согласовать нормативную базу. В 1962 году были добавлены новые положения, в том числе был введен запрет на политические пожертвования компаний, получающих государственные субсидии от центрального или местного правительства. Никаких ощутимых изменений эти поправки не принесли, так как регулировали в основном техническую сторону вопроса. Глобальная реформа была произведена в 1974 году. Причиной ее послужили выборы в палату советников 1974 года, которые явно продемонстрировали зависимость результатов выборов не от политических взглядов кандидата, а от бюджета его избирательной кампании. В результате даже политики правящей Либерально-демократической партии признали необходимость улучшения действующей системы контроля за политическими пожертвованиями. В этом же году в обеих палатах Парламента были созданы комитеты ad hoc, по итогам работы которых, был принят ряд поправок, вносящих изменения не только в большинство статей закона о контроле над политическими фондами, но и в ряд статей закона о выборах публичных должностных лиц. Эта реформа вводила количественные изменения на политические пожертвования, ужесточала правила отчетности, устанавливала налоговые льготы для политических пожертвований и уточняла определение политических партий и политических организаций.

В 1976 году после самого крупного за послевоенную историю Японии коррупционного скандала - дела Локхид, приведшего к аресту и осуждению премьер-министра Какуэя Танаки, реформа системы контроля за политическими фондами и пожертвованиями затронула и отдельных политиков. До 1976 года политики вообще не являлись объектом контроля. Эта реформа заняла пять лет, сменилось несколько правительств, прежде чем в 1980 году было внесено несколько важных изменений в закон о контроле над политическими фондами. Была внесена поправка, установившая в отношении отдельных политиков такие же условия, как и для политических организаций, а именно, и политики и политические организации с этого момента могли учреждать только один фонд политической поддержки. Пересмотренный закон вводил требование обязательной ежегодной отчетности. Реформа носила системный характер, изменения коснулись и уголовного кодекса, в котором была ужесточена ответственность за взяточничество.

Реформы 1975 и 1980 годов были очень революционны и продуктивны, но и они не смогли решить всех проблем, стоящих перед финансовым контролем. К примеру, хотя закон определяет максимальный размер пожертвования и частных лиц и компаний, но требование указать имя жертвователя в отчете становится обязательным только, если пожертвование превышает 1млн. йен в течение финансового года. Нет никаких ограничений по числу политических организаций, которых может поддерживать жертвователь. Таким образом, политические организации, как и прежде, могли получать крупные суммы денег, не раскрывая источник. Введение системы фондов политической поддержки в 1980 году было нацелено на регулирование этой проблемы, но вопрос не разрешен и поныне, и он в принципе не может быть решен при существующей системе изъятия из-под контроля политических партий.

Недовольство общественности по поводу активного использования денежных потоков в политических целях достигло своей высшей точки в конце 80-ых – начале 90-х годов прошлого века, когда разразилась целая серия скандалов, связанных с «политическими деньгами». Самым резонансным был скандал вокруг компании по подбору персонала для корпораций «Рекрут лимитед». В результате этих коррупционных скандалов, в центре которых чаще всего оказывалась правящая Либерально-демократическая партия, либералы стали резко утрачивать свою популярность. В 1989 году, впервые с 1955 года они проиграли выборы в верхнюю палату Парламента, а в 1993 их позиции на политической арене настолько пошатнулись, что они не смогли принять участие в формировании коалиционного правительства.

Причем какие бы действия, направленные на борьбу с коррупцией и контроль за денежными потоками, не предпринимались правительством, страну продолжают сотрясать подобные скандалы. Так, весной 2009 года свой пост покинул, казалось бы непоколебимый политический тяжеловес, лидер ведущей оппозиционной (ныне правящей) партии - демократ Итиро Одзава. Причина – коррупционный скандал, в котором был замешан его заместитель.

А в начале 90-ых вся политическая элита, как правящая, так и оппозиционная, была озабочена поиском возможности провести реформу политического финансирования. Ряд изменений в избирательное законодательство были внесены в 1992 году в виде, так называемых, «чрезвычайных мер», включавших в себя установление правил проведения мероприятий, доход с которых перечисляется в фонд поддержки, инвестирование пожертвований, отчетность по организаци-

онным активам, а также ужесточение санкций, особенно штрафных.

Но наиболее значимые изменения избирательного законодательства в целом, и порядка финансирования политической деятельности в частности, были проведены в редкий момент отсутствия ЛДПЯ у власти в 1993-1994 годах. Коалиционное правительство, в состав которого входили представители семи политических партий, осуществило беспрецедентную реформу избирательной системы, впервые с момента принятия закона о выборах публичных должностных лиц была изменена избирательная система в нижнюю палату Парламента, палату представителей. Мажоритарная избирательная система была дополнена пропорциональной и, как выразился Масару Коно, главной целью данных изменений было уменьшение фракционной конкуренции в ЛДПЯ, основанной на чрезмерных денежных потоках.<sup>12</sup>

Реформа 1994 года также затронула проблему политических денег и включала в закон о контроле за политическими фондами поправки, ограничивающие размер пожертвований со стороны компаний и профсоюзов, ужесточающие требования финансовой отчетности с целью повышения ее прозрачности, вводилось положение о том, что политические пожертвования могут вычитаться из индивидуального подоходного налога, ужесточение санкций допускало ограничение гражданских прав лица, нарушившего избирательное законодательство. В рамках этой реформы была создана система субсидирования фондов политической поддержки, согласно только принятому закону о субсидировании политических партий. Эта система была установлена на основании приложения к закону о контроле над политическими фондами. В приложении говорилось, что в течение пятилетнего срока с момента вступления данного положения в силу должны быть прекращены политические пожертвования со стороны компаний, профессиональных союзов и прочих юридических лиц политическим партиям. В результате по прошествии пяти лет в 1999 году закон о контроле за политическими фондами был снова пересмотрен, но однозначного решения по вопросам корпоративных пожертвований так и не было принято.

В 1999 году были внесены изменения и в закон о выборах публичных должностных лиц. В частности было ужесточена ответственность в рамках, так называемой «вины по соучастию». До 1999 года кандидат на замещение публичной должности признавался виновным в коррупции в ходе избирательной кампании, даже если не он сам, а его доверенное лицо по ведению избирательной кампании, главный бухгалтер,

лица, ответственные за проведение избирательной кампании на местах, родственники или секретари принимали участие в финансовых махинациях в ходе избирательной кампании. Круг таких лиц был закрытым и в Японии стала применяться практика, когда нелегальное финансирование кандидата осуществлялось через самых низших сотрудников избирательного штаба, обвинения в коррупции которого не затрагивали избирательный статус кандидата. Но согласно новой редакции закона об избрании публичных должностных лиц юридическому преследованию подлежит кандидат на публичную должность, независимо от того, какой член его избирательного штаба замешан в коррупционных махинациях. Если кандидат признается виновным в предъявленных ему обвинениях, то санкцией является запрет на выдвижение своей кандидатуры в этом же избирательном округе в течение 5 лет.

Сама же практика применения санкций за нарушение избирательного закона в сфере финансирования так же весьма показательна. От выборов к выборам наибольший процент в сфере нарушений закона о выборах составляют попытки подкупа избирателей (85% в среднем), а за нарушение предписаний о расходах на избирательную кампанию – не более 1%. Так, в период выборов в палату представителей в 2003 году было задержано 21488 человек, замешанных в различных нарушениях избирательного закона, из них только семеро в связи с нарушением предписаний о расходах на избирательную кампанию. Причем, несмотря на строгие санкции, предусмотренные за нарушение избирательного закона, полиция в абсолютном большинстве случаев ограничивается лишь предупреждением.

Какие же выводы можно сделать после тщательного рассмотрения развития системы контроля над политическими фондами в Японии?

Первое, что обращает на себя внимание, это относительный успех всех предпринимаемых реформ. Причиной этого чаще всего выступает то обстоятельство, что политики, политические организации, прочие заинтересованные группы заинтересованы в сохранении существующих потоков денежных средств и используют для этого свое политическое влияние. Таким образом, в стабильной политической обстановке большая часть участников политических отношений стремится к сохранению статус кво и противостоит любым попыткам институциональных изменений действующей системы политических пожертвований. Следующим очевидным обстоятельством является то, что попытки реформирования этой системы имеют больше шансов на успех после крупного политического скандала.

В такой обстановке политики и политические партии активно демонстрируют избирателям, что они стремятся к улучшению системы контроля за политическим финансированием, при условии, что возрастающие финансовые потоки не нарушат здоровой конкуренции на политической арене.

Как это не парадоксально, но именно политические скандалы открывают возможности для масштабных политических реформ. Кроме того, необходимо заметить, что само развитие японской системы политических пожертвований демонстрирует устойчивую тенденцию – изменения, зачастую весьма инновационные, всегда опережают нормативное регулирование. Так, ответом на ужесточение нормативных требований по прямому политическому финансированию стала тенденция создания политических фондов поддержки. Выпуск на фондовую биржу незарегистрированных акций, из-за которого разгорелся скандал вокруг корпорации «Рекрут», был очередной попыткой поиска новых средств финансирования политического участия, в ситуации, когда правительство слишком пристально стало контролировать деятельность политических фондов поддержки. В такой ситуации остается только полностью согласиться с высказыванием Масару Коно о том, что «японский опыт иллюстрирует невозможность держать под контролем финансовые потоки на фундаментальном уровне».

На данный момент, несмотря на недавнюю смену власти, правительство Японии разрабатывает очередную реформу системы контроля над политическими фондами. Работа над реформой проводится как в рамках государственных учреждений, так и отдельными учеными и коллективами экспертов. Предложения по осуществлению данной реформы можно условно классифицировать на три группы. К первой группе относятся те предложения, которые предусматривают перекрытие всех лазеек, которые содержатся в современном законодательстве. Вторая группа объединяет предложения, направленные на повышение прозрачности отчетности по политическим пожертвованиям. Третья группа предложений сводится к ужесточению юридической ответственности в отношении лиц, нарушающих законодательство. Основная масса предложений по вариантам проведения реформы представляет собой сочетание этих трех направлений в различных комбинациях. Большинство исследователей и экспертов сходятся во мнении, что политические партии в рамках ныне действующей системы получают совершенно необоснованные льготы. В добавок, у политических партий есть возможность создавать местные отделения в виде самостоятельных

политических партий, что формально способствует возникновению возможности получать больший объем политических пожертвований. То есть, если закон ограничит численность местных отделений политических партий, то это позволит сократить объем пожертвований. При этом повышение уровня прозрачности (вторая группа предложений) не предусматривает государственного регулирования политических пожертвований. Сторонники такого рода предложений подчеркивают необходимость создания централизованной информационной базы, широкое использование интернета для распространения содержания финансовой отчетности. Грубо говоря, различия между предложениями первой и второй группы сводится к вопросу о природе демократии. Согласно либертатной позиции такое понятие как «соответствующий уровень денег» в политике понимается разными людьми по-разному, и соответственно, какого-либо единого понятия не существует. Таким образом, рассматривать целесообразность как единый стандарт, по которому можно судить о поведении политиков и других участников политической жизни не верно, поскольку это противоречит идее демократии, согласно которой каждый избиратель должен иметь возможность выражать свое собственное мнение по любым вопросам, в том числе вопросу денег в политике. Рассуждая же с позиций интервенционалистского подхода к демократии, приходится отметить социальную несправедливость таких выводов в отношении к менее обеспеченным социальным группам и стратам. Ученые, стоящие на интервенционалистских позициях считают, что правительство должно вмешиваться в политическое финансирование и определять соответствующий уровень денежного участия на различных этапах политического процесса. Сторонники этого подхода не рассматривают демократию как политическую версию свободного рынка, состоящего из самостоятельных избирателей, наделенных равными политическими правами. Поскольку партийная конкуренция изначально в историческом аспекте основана на социальных расколах, само по себе избирательное право не гарантирует справедливые выборы и в качестве дополнительных механизмов обеспечения социальной справедливости выступает правительственное регулирование «стандартов политических денег». Третий подход, несмотря на внешние различия, тесно примыкает к первой группе предложений. Те ученые, которые стоят

на либертатных позициях, исходят из того, что сам процесс голосования в развитом гражданском обществе выполняет функцию «изгнания негодяев из политики» (перефразируя Йозефа Шумпетера). Тем не менее, демократия, как любое коллективное сообщество нуждается в наличии санкций и юридической ответственности, так как это является необходимым условием совместного существования. Таким образом, разница между первым и третьим подходом состоит только в степени предполагаемого государственного участия.

Пока реформирование системы финансирования политического участия находится на начальном этапе и можно только делать некоторые прогнозы в отношении того, по какому пути пойдет законодатель. Принимая во внимание еще и то факт, что ситуация на политической арене меняется стремительно и кардинально (победа Демократической партии Японии в 2009 году), прогнозы в такой ситуации – дело не благодарное. Тем не менее, можно попробовать.

Очевидно, что любые изменения законодательного характера будут продиктованы уже существующей политической обстановкой и уровнем развития демократии в целом. Представляется неверным, чтобы в условиях зрелой демократии правительство вводило ограничения на суммы пожертвований на политическую деятельность. Основное внимание потенциальной реформы должно быть сосредоточено на укреплении открытости всех действий, связанных с политическими пожертвованиями, максимальной прозрачности для общественности всех процессов. Не правительство, которое является таким же политическим игроком, а именно общество должно определять уровень «политических денег». Также большое значение имеет профилактика правонарушений. Необходимо стремиться к предупреждению правонарушений в этой сфере, закрытию лазеек для обхода правовых установлений, но, как показывает исторический опыт, все лазейки предусмотреть и перекрыть невозможно.

Изменение положений закона, в условиях демократии требует консенсуса, или, как минимум, поддержки большинством населения. Возникновению такого консенсуса в обществе в первую очередь способствует коррупционный скандал. Трудно прогнозировать, когда состоится следующий скандал, но с большой долей уверенности можно сказать, что за таким скандалом последуют новые реформы.

<sup>1</sup> Gary W. Cox and Michael F. Thies, "How Much Does Money Matter? "Buying" Votes in Japan, 1967-1990," *Comparative Political Studies*, 2000.

<sup>2</sup> Masaru Kohno *Japan's Postwar Party Politics* Princeton: Princeton University Press, 1997

<sup>3</sup> Томоаки Иваи Сэйдзи синкин но кэнкю (Исследование политического финансирования) – Токио, 1999.

<sup>4</sup> Masaru Kohno Указ. Соч.

<sup>5</sup> подробнее Косэку сэнкё хо ( Закон о выборах публичных должностных лиц), № 100, 1950 г. // Роппо дзэнсё (Полный свод законов). – Токио,

Консайсу Роппо, 1995. – С.102-135.

<sup>6</sup> подробнее Сэйдзи сикин хо (Закон о контроле за политическими фондами)//Консайсу Роппо (Свод законов). – Токио, 1998. – С. 265.

<sup>7</sup> подробнее Сэйто дзёсэй хо (Закон о государственных субсидиях политическим партиям) №5, 1994 // Консайсу Роппо (Свод законов). – Токио, 1998. – С. 318.

<sup>8</sup> Сэйто кофу-кин но кофу о укеру сэйто тони тайсуру ходзинкаку но фуйо ни кансуру хорицу (Закон о порядке предоставления статуса юридического лица политическим партиям, получающим государственные субсидии) № 106, 1994 // Консайсу Роппо (Свод законов). – Токио, 1998. – С. 307.

<sup>9</sup> Taniguchi, Masaki “Money and Politics in Japan,” Manuscript, Stanford University, 2001

<sup>10</sup> Masaru Kohno Указ. Соч.

<sup>11</sup> Taniguchi, Masaki Указ. Соч.

<sup>12</sup> Masaru Kohno Указ. Соч.