

Т. О. КУЗНЕЦОВА

*СТАРШИЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЬ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА ЯПОНИИ

В статье рассмотрены фундаментальные принципы избирательного права Японии. Конституция Японии закрепляет четыре таких принципа - всеобщность, равенство, прямые выборы и тайное голосование. Статья ориентирована на анализ национальной специфики в реализации универсальных принципов избирательного права.

Ключевые слова: право, юриспруденция, выборы, избирательное законодательство, нормативное регулирование, избирательная кампания, принципы избирательного права.

T. KUZNETSOVA

*SENIOR LECTURER, DEPARTMENT OF CONSTITUTIONAL LAW,
MGIMO (UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA*

PRINCIPLES OF ELECTORAL LAW IN JAPAN

The article covers the fundamental principles of electoral law in Japan. There are four constitutional principles of election: universal suffrage, equality of votes, direct election and, as a symbol of free election, secret vote. This article analyses in detail the national specific of the universal electoral principles.

Key words: law, legal science, election, election legislation, law regulation, election campaign, principles of electoral law.

Принципы права выступают в качестве своеобразной несущей конструкции, на которой покоятся и реализуются не только его нормы, институты или отрасли, но и вся правовая система. Принципы служат основным ориентиром всей правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов. От степени их соблюдения в прямой зависимости находится уровень слаженности, стабильности и эффективности правовой системы. Имея общеобязательный характер, принципы права способствуют укреплению внутреннего единства и взаимодействия различных его отраслей и институтов, правовых норм и правовых отношений, субъективного и объективного права. В юридической науке принято выделять три вида принципов права - общие, межотраслевые и отраслевые. Общие принципы права (гуманизм, народовластие, конституционализм, законность и проч.) имеют отношение как ко всей правовой системе государства, так и к любой ее части. Видовые принципы не существуют изолированно. Каждая отрасль и каждый институт права характеризуется как общими для всех отраслей и институтов основными принципами, так и межотраслевыми, которые свойственны объективному и субъективному праву сравнительно больших автономных групп отраслей и, естественно, принципами,

имеющими отношение только к данной отрасли и институту, обусловленными предметом регулирования и влияющими на методы юридической регламентации¹.

Под принципами избирательного права понимаются основополагающие начала и положения, закрепленные в нормах избирательного права. Конституция Японии установила в стране представительную демократию, провозгласила всеобщее, равное избирательное право при тайном голосовании, прямой порядок выборов обеих палат Парламента, а также принцип неотвеченности избирателя за сделанный им выбор.

Принцип равенства. В общем виде принцип равенства закрепляется в ст. 14 Конституции Японии: «все люди равны перед законом и не могут подвергаться дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения...», и конкретизируется в ст. 44 в виде равного избирательного права: «квалификация членов обеих палат, а также квалификация их избирателей определяются законом. Однако при этом не должна проводиться дискриминация по мотивам расы, религии, пола, социального положения, происхождения, образования, имущественного положения или доходов».

Равное избирательное право означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, и обеспечивается тем, что все избиратели обладают одинаковыми с юридической точки зрения возможностями для выдвижения кандидатов, имеют равные условия для голосования, на одних и тех же правовых основаниях участвуют в предвыборной агитации. Равенство на выборах достигается прежде всего тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину Японии выдается одинаковое количество бюллетеней, а его волеизъявление имеет такое же значение, как и волеизъявления других граждан.

Большое значение имеет не только равенство избирателей как участников избирательного процесса и равное число голосов на выборах у каждого избирателя, но также и равенство нормы представительства. Закон о выборах установил положение, согласно которому после каждой переписи населения (в Японии перепись проводится раз в пять лет) демаркационный совет палаты представителей должен корректировать границы избирательных округов. До 1994 года это положение существовало только на бумаге, хотя разница в норме представительства периодически достигала пятикратных значений и часто дело доходило до суда. Сопоставление структуры территориального размещения населения с нормами парламентского представительства различных округов выявило серьезные нарушения принципа равного избирательного права. Существующее завышенное представительство избирательных округов с преобладающим сельским населением возникло еще в момент принятия закона о выборах в 1950 году, так как закрепленные законом нормы представительства базировались на данных переписи населения 1946 года, когда в сельских районах еще оставалась значительная часть городского населения, переселившаяся туда в период войны. Более поздняя урбанизация привела к тому, что на парламентских выборах начала 70-х годов «вес» голоса избирателя сельских префектур почти в пять раз превышал аналогичный показатель в промышленно развитых округах. В результате, до перехода к системе малых избирательных округов пересмотр норм представительства палаты представителей проводился дважды – в 1964 и 1975 годах, когда в промышленно развитых префектурах было образовано несколько новых избирательных округов или увеличено представительство имевшихся округов за счет увеличения числа мандатов. (Так, в 1950 г. в палате представителей было 471 место, а к 1976 году ее состав увеличился до 511 мест – 5

мандатов было добавлено промышленно развитым округам с целью коррекции нормы представительства и 5 мест – представительство Окинавы, переданной Японии в 1972 году). При этом представительство сельских районов, даже тех, население которых сократилось в абсолютном отношении, никак не изменилось. И, несмотря на частичные меры по выравниванию нормы представительства, в 1976 году было выявлено более чем трехкратное превышение «веса» голоса сельского избирателя над городским².

Накануне реформы избирательных округов 1994 года ситуация была следующей – средняя норма представительства по стране для депутата палаты представителей составляла 236424 голосов избирателей. Но при этом по округам сохранялся серьезный дисбаланс – в четвертом избирательном округе префектуры Канагава для избрания кандидата было необходимо получить поддержку 427761 кандидатов, а в третьем округе префектуры Нагано – только 142932³.

В 1986 году по решению Верховного суда Японии было пересмотрено число депутатов, избираемых от городских и сельских районов – плотно населенные округа стали избирать на 8 депутатов больше, сельские соответственно меньше, в нескольких округах были пересмотрены границы⁴.

Надо отметить, что закон о выборах Японии, который является исключительно подробным, особенно в части регулирования проведения избирательной кампании, в основном тексте вообще не регламентирует нормы представительства (положение об этом содержится в приложении к закону), а пределы допустимых расхождений норм представительства вообще отсутствуют. Показательно в этом смысле постановление Верховного суда, принятое 6 октября 2006 года: «Верховный суд признает выборы депутатов палаты советников 2004 конституционными и состоявшимися, несмотря на 5,13 кратное расхождение нормы представительства между самыми густо населенными и самыми мало населенными избирательными округами»⁵.

Принцип всеобщности. Ст. 15 Конституции Японии устанавливает всеобщее избирательное право. Граждане Японии могут избирать и быть избранными независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и общественного положения, отношения к религии, места жительства, а также других обстоятельств.

Особое значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеет вопрос об избирательных цензах, представляющих собой установленные законодательством

ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами.

Вопросы, касающиеся субъективного избирательного права, подробно рассматриваются в избирательном законе страны. Им посвящена вторая глава. Именно избирательный закон определяет возраст совершеннолетия в 20 лет и устанавливает активное избирательное право с возраста совершеннолетия. Такой высокий возрастной ценз в отношении активного избирательного права встречается в мировой практике, например, Тайвань, Республика Корея, Тунис, Монако, но исключительно редко.

Ценз оседлости в 3 месяца предусмотрен только для муниципальных выборов любого вида. Также закон устанавливает положение о том, что изменение места жительства не влияет на осуществление избирательных прав граждан Японии. Кроме того, возможные изменения границ административных единиц не влияют на осуществление избирательных прав граждан.

11 статья избирательного закона определяет круг граждан, не имеющих права избирать. К их числу относятся лица, не достигшие возраста совершеннолетия, лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также лица, которым назначено иное уголовное наказание (кроме случаев отсрочки исполнения приговора).

Ценз оседлости формально предусмотрен только для местных выборов, но фактически в своеобразной форме он применяется и на парламентских выборах. Так, 21 ст. закона о выборах предусматривает непрерывное проживание на территории соответствующего избирательного участка в течение 3 месяцев, считая со дня занесения регистрационной карточки в муниципальные книги основных записей о жителях, в качестве необходимого условия для регистрации в списках избирателей, а ст. 42 этого же закона гласит: «Лицо, не занесенное в списки избирателей, не может голосовать». В подобной ситуации лицо может реализовать свои избирательные права по предыдущему месту жительства, если к тому времени лицо еще значится в списках избирателей данного избирательного участка. Кроме того, согласно ст. 2 закона о выборах избирательными правами не обладают лица, признанные в установленном порядке недееспособными, отбывающие наказания в местах лишения свободы, а также осужденные за нарушение избирательного законодательства на период отбытия ими наказания, включая условное. Таким образом, активным избирательным правом для выборов в национальный Парламент обладают все граждане Японии, достигшие 20-ти летнего возраста и не ограниченные в избирательных правах (ст. 9 п.1 закона о

выборах). Правом избрания должностных лиц и депутатов местных органов закон о выборах наделяет всех граждан, достигших 20-ти лет и должным образом зарегистрированных в определенном муниципалитете в течение более чем трех месяцев (ст. 9 п.2 закона о выборах). Послевоенная демократизация избирательного права значительным образом отразилась на массовости парламентских выборов. Так, если до второй мировой войны избирательный корпус составлял от силы 20% от общего числа населения, то средний послевоенный показатель уже равен 70%⁶.

Пассивное избирательное право имеет более сложный правовой режим и, в отличие от активного избирательного права, характеризуется режимом наибольшего электорального благоприятствования, - более ограничительный характер, который в основном связан с возрастными критериями. Для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах в порядке самовыдвижения, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, - лицо должно отвечать определенным требованиям, установленным Конституцией, среди которых наличие гражданства, достижение соответствующего возраста, с которым Конституция связывает возможность гражданина самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности; кроме того, закон об избрании на публичные должности устанавливает основания, при наличии которых лицо не может баллотироваться на выборную должность (ст.11 закона о выборах).

Для пассивного избирательного права предусмотрен более высокий возрастной ценз: для депутатов палаты представителей - 25 лет, палаты советников - 30 лет. В отношении выборных органов на местах - депутаты как префектуральных, так и муниципальных законодательных ассамблей должны достичь 25-летнего возраста, главы префектур - 30-летнего, а главы муниципалитетов - 25-ти лет.

В отличие от активного избирательного права в пассивном не предусмотрен ценз оседлости. Также закон о выборах не устанавливает дополнительных цензов, но, тем не менее, возможность реализовать пассивное избирательное право в значительной мере ограничена высоким избирательным залогом (ст. 92 закона о выборах) и принципом несовместимости должностей (ст. 89 закона о выборах).

Формально на законодательном уровне в Японии запрещается дискриминация любого рода. Фактически же элементы дискриминации присутствуют в различных сферах жизни, в том числе и в сфере избирательных прав и избира-

тельных возможностей как граждан Японии, так и постоянно проживающих иностранцев. В первую очередь это относится к единственной в Японии этнической группе айну, социальной страте буракумин, постоянно проживающим в Японии этническим корейцам, китайцам и еще ряду диаспор. Кроме того, несмотря на конституционный запрет на дискриминацию на основании гендерных различий Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин среди прочих эпизодов скрытой дискриминации женщин указывает на малое участие женщин в политической жизни⁷.

Несмотря на широкое применение в Японии принципов территориальной местной автономии, единственное национальное меньшинство, обладающее японским гражданством – айну до сих пор не имеет статуса национальной автономии. В 2007 г. Япония подписала Декларацию ООН о правах коренных народов, однако до сих пор не имеет законодательства об официальном признании айнов. Только летом 2008 года Парламент Японии принял резолюцию о признании за народом айну статуса коренного народа. До 2001 года, когда в палату представителей Японии был избран первый депутат этнический айну, интересы этой народности вообще не были представлены на национальном уровне⁸.

Формально на конституционном уровне в Японии запрещена дискриминация по социальному признаку. Но на практике элементы такой дискриминации присутствуют весьма очевидно. Речь идет о социальной группе граждан – буракку. Буракумины – это группа дискриминируемого населения Японии, представители которой являются этническими японцами, т.е. в данном случае речь идет о дискриминации по социальному статусу. Такой вид дискриминации традиционно связывается с видами труда, которые вызывают «ритуальную нечистоту» как, например, ассенизация территории деревни, утилизация трупов животных, забой скота и проч. До рецепции западных демократических и гуманистических ценностей буракумины исключались из социальной жизни общины, но и в настоящее время так же подвергаются дискриминации со стороны других групп населения. Формально потомки буракуминов наделены тем же объемом прав, что и обычные японцы, но фактически, в силу непреодолимых в обществе стереотипов, буракумины не имеют возможности быть избранными в представительные органы власти любого уровня. Хотя в Японии учреждена и активно действует Лига по освобождению буракку, куда в случае дискриминации может обратиться любой буракумин, эффект от деятельности этой организации получился скорее обратный, так как государственные органы,

частные компании, корпорации во избежание потенциальных проблем с этой организацией стараются не иметь дел с буракуминами⁹.

На территории Японии проживает большое число этнических иностранцев. Наиболее крупные диаспоры составляют корейцы (0,6% от населения Японии) и китайцы (0,4%), кроме того, компактно проживают вьетнамцы, пакистанцы, индусы, бразильцы, выходцы из Бангладеш и проч. Вопреки мировым тенденциям, постоянно проживающие иностранцы не имеют избирательных прав в Японии, даже на местном уровне. Этот вопрос регулярно обсуждается как на внутреннем, так и на международном уровне, наибольший резонанс он имеет в отношении корейской диаспоры в Японии, что объясняется весьма сложной «предысторией вопроса».

Этнические корейцы в Японии – это наследие колониального прошлого Кореи 1910 – 1945 годов. В этот период все корейцы получили японское подданство, которого были лишены после вступления в силу Сан-Францисской декларации. К концу Второй мировой войны в Японии находилось более 2 миллионов корейцев. Некоторые из них были вывезены туда насильно, в порядке мобилизации для работы на военных объектах, но большинство (примерно 85%) эмигрировало вполне добровольно. В 1945-1949 гг. большинство находившихся в Японии корейцев вернулось домой. Однако и тех, кто по разным причинам решил остаться в Японии, набралось немало – около 600 тысяч. Именно они и составили основу нынешней корейской общины. В настоящее время в Японии живёт около 690 тысяч корейцев. 690 тысяч – это примерно 0,6% всего населения Японии. Цифра сама по себе не очень велика, но Япония – страна мононациональная, так что сравнительно немногочисленные корейцы всё равно являются крупнейшим нацменьшинством Японии¹⁰. В настоящее время корейцы, у многих из которых в Японии жили уже прадеды и которые часто даже не владеют корейским языком, всё равно официально считаются «иностранцами».

Уникальное положение корейцев в Японии создаёт, конечно, множество юридических проблем. Единственная возможность для японских корейцев пользоваться правами и свободами в полном объеме – это ассимиляция, а именно получение японского гражданства и смена корейского имени на японское, что вызывает серьезную озабоченность комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации¹¹.

С 90-х годов этнические корейцы в Японии начали активную кампанию за получение избирательных прав. В 1990 году этнический кореец Ким Чонг Гу обратился в окружную администрацию Кита г. Осака с запросом на получение

регистрации в качестве избирателя на местных выборах, в чем ему было отказано на основании 5 ст. закона о выборах, устанавливающей избирательные права только для граждан Японии. В декабре того же года Ким обратился с иском в районный суд г. Осака, где летом 1993 года также получил отказ в удовлетворении своего запроса. В 1995 году Ким и еще несколько истцов обратились в Верховный суд Японии. Верховный суд Японии подтвердил правильность решения нижестоящего суда, сославшись также на ст. 13 Конституции Японии, предоставляющую право избирать только гражданам Японии. Одновременно в судебном решении отмечалось, что ст. 13 Конституции не предусматривает запрет на принятие участия в выборах на местном уровне для постоянно проживающих иностранцев¹². Ежегодно суды Японии рассматривают иски корейцев с требованием предоставить им избирательные права, хотя бы на местном уровне. В 1997 году муниципалитет Кавасаки впервые принял на должность государственного служащего этнического корейца. В данный момент ряд японских префектур (в том числе такие крупные как Осака, Нара, Канагава) поддерживают идею предоставления избирательных прав на местном уровне для постоянно проживающих иностранцев¹³. В 2007 году правящая в рамках коалиции партия Комэйто представила в Парламент Японии законопроект «Об избирательном праве на местном уровне», который предусматривает возможность участвовать в выборах на местном уровне постоянно проживающим иностранцам. Кроме того, вопрос о предоставлении этническим корейцам избирательных прав в Японии лежит сейчас в международной плоскости, так как Япония отказывается принимать какие-либо меры, пока аналогичное право не будет предоставлено постоянно проживающим в Корее японцам.

Прямые выборы. Следующий принцип японского избирательного права – это прямые выборы. Японский избиратель голосует непосредственно за кандидата или политическую партию, никаких промежуточных органов избирательная система Японии не знает. Этот принцип распространяется на все виды выборов, как парламентские (выборы депутатов палаты советников и депутатов палаты представителей), так и местные (выборы губернаторов префектур, мэров городов, старост поселков и деревень, депутатов префектуральных и муниципальных собраний в городах, поселках и деревнях). Некоторой особенностью конституционной регламентации этого принципа является то, что в отличие от большинства принципов избирательного права, закрепленных в третьей

главе Конституции, посвященной правам и свободам народа, он содержится в восьмой главе Конституции, регламентирующей вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (ст. 93).

Тайное голосование. Ст. 15 Конституции Японии гарантирует тайну голосования: «При проведении любых выборов тайна голосования не должна нарушаться. Избиратель не несет ответственности ни в публичном, ни в частном порядке за сделанный им выбор».

Для предотвращения мошенничества с избирательными бюллетенями в Японии действует принцип собственноручного вписывания избирателем фамилии кандидата или названия политической партии. Это значит, что избиратель должен лично иероглифами, хираганой, катаканой или шрифтом Брайля для слепых написать фамилию и имя одного из баллотирующихся в округе кандидата или политической партии. Список кандидатов и политических партий вывешивается в каждой кабине для голосования. Для неграмотных и лиц, страдающих физическими недостатками, предусмотрено голосование по доверенности. Применение этого принципа представляется неоднозначным. С одной стороны, это дает возможность для нарушения принципа тайного голосования, так как в малонаселенных сельских районах, а при привлечении специалистов повсеместно, по почерку можно определить, кто как голосовал. С другой стороны, незначительная ошибка в написании фамилии кандидата или просто неясный почерк может явиться достаточным основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным. Кроме того, это создает дополнительные трудности в том случае, когда по одному округу баллотируются кандидаты с одинаковой фамилией. В случае, если избиратель пишет в бюллетене только фамилию, и это не дает возможности определить, за какого конкретно кандидата подан голос, то такие голоса не пропадают, а делятся между двумя кандидатами пополам.

Положения данного принципа в Конституции Японии расширены нормой о неответственности избирателей за сделанный выбор как в публичном, так и частном порядке.

Принцип представительной демократии. Принцип представительной демократии не входит в число универсальных принципов избирательного права. В случае республиканской формы правления этот принцип уже заложен в суть государственной власти, так как важнейшие признаки республики – выборность и сменяемость государственных органов. Монархическая

форма правления (хотя Конституция Японии не содержит ответ на этот вопрос ни прямо, ни косвенно) не имеет таких обязательных признаков, поэтому включение в конституционный текст положения о принципе представительной демократии представляется оправданным. «Все должностные лица органов публичной власти являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части», - гласит норма ст.15.

В заключение необходимо отметить следующее очевидное обстоятельство, несмотря на формальную приверженность международным стандартам в сфере избирательного права, подробное закрепление демократических принци-

пов и начал в Конституции Японии, практика применения этих положений в ряде случаев существенно расходится с нормативным содержанием. Такое расхождение находится в той стадии, когда оно не может быть преодолено без специальной деятельности государственных органов. Основной задачей правящей верхушки Японии является не столько укрепление правовой базы, сколько практическое обеспечение уже существующих демократических предписаний. В сложившейся ситуации основная нагрузка ложится на судебные органы, от принятия решений которыми во многом зависит реализация существующих норм, не только в соответствии с буквой, но также и духом закона.

¹ Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978. С. 174.

² Herzog Peter J. *Japan's Pseudo-Democracy*, Japan Library, Kent, 1993. - 279 p.

³ Омия Такео. Сэнкё сэйдо то гиин тэйсу но дзэсэй (Избирательная система и численность депутатов парламента). Токио, 1992. С. 46.

⁴ Reed, Steven R., and Thies Michael F. *The Causes of Electoral Reform in Japan*. In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* ed. M. S. Shugart and M. P. Wattenberg. New York. Oxford University Press, 2001. P. 152-172.

⁵ Цит. по газете Дейли Ёмиури 6.10.2006.

⁶ Сома Масао Фуцу сэнкё (Всеобщие выборы) Хорицу дзихо, Токио, 1988. Т. 50. С. 129.

⁷ Concluding observations of the CEDAW. Japan. 7 august 2009 CEDAW/C/JPN/ 6, пар. 41.

⁸ Neary I. *Human Rights in Japan, South Korea and Taiwan*. Routledge, London. 2002. P. 54.

⁹ SuLan Ae. *Buraku mondai in Japan. Historical and Modern Perspectives and Directions for the Future* //Harvard Human Rights Journal. № 12. 1999.

¹⁰ Neary I. *Human Rights in Japan, South Korea and Taiwan*. Routledge, London. 2002. P. 5.

¹¹ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Japan. 27/04/2001. CERD/C/304/Add.114

¹² Hawks M.E. *Granting Permanent Resident Aliens the Right to Vote in Local Government: the New Komeito Continues to Promote Alien Suffrage in Japan*. Pacific Rim Law & Policy Journal. Vol. 17. 2008.

¹³ Moves to legislate on «suffrage» in Japan condemned. //Korean Central News Agency. 2000-03-22. retrieved 2007-07-10.