

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В СФЕРЕ ЯПОНСКОЙ ПОЛИТИКИ



Марина Васильевна ПАНТЕЛЕЕВА,
преподаватель кафедры японове-
дения и корееведения Восточного
института ДВГТУ

В Японии, как и в России, отсутствует законодательство о лоббизме, в связи с этим наиболее эффективной мерой для предотвращения коррупционных тенденций при взаимодействии политиков и групп давления является контроль над функционированием политических фондов.

Среди японских политиков существует мнение, что для успешного проведения предвыборной кампании в современных условиях необходимо не менее 500 млн. иен, в противном случае кампанию можно считать заранее проигранной. Источник поступлений зависит от партии, к которой принадлежит депутат. Денежные вливания в пользу Либерально-демократической партии (ЛДП) идут прежде всего со стороны финансовых кругов, главную координирующую роль в этом процессе играет Федерация экономических организаций. Пожертвования для этой партии вносят профсоюзы, Комэйто (Партия чистой политики) подпитывают религиозные общества, а также издательская деятельность. Коммунистическая партия Японии функционирует за счёт членских взносов и доходов от партийной литературы.

В 2001 г. для ЛДП через Народную политическую ассоциацию было аккумулировано 5 млрд. 828 млн. иен¹. При этом следует отметить, что Федерация экономических организаций, как правило, предпочитала не финансировать отдельные фракции, пытаясь таким образом стимулировать единство ЛДП, например средства, выделенные в 1993 г., составили 13 млрд. иен и были предназначены для всей партии².

Помимо центральных органов ЛДП значительные денежные суммы поступали на индивидуальном уровне. Для сбора политических пожертвований создавались политические фонды. По некоторым оценкам, к началу 90-х гг. наиболее влиятельные депутаты собирали средства по каналам 20—50 организаций каждый. Один из претендентов на кресло премьер-министра Н. Такэсита имел 34 фонда, политические пожертвования в пользу главы кабинета министров К. Танака также собирались несколькими политическими фондами, крупнейшими из которых были «Общество по изучению современной политики», «Аналитическое общество современной политики», «Научно-исследовательское общество по изучению политики». Суммы пожертвований зависели от масштаба политической деятельности. Компании охотно делали взносы в политические фонды депутатов, участвовали в проведении политических вечеров.

Так, например, на политических вечерах Я. Накасонэ в 1984 г. было собрано 570 млн. иен., билеты стоили от 20 до 30 тыс. иен³.

Но средства, собранные на политических вечерах, составляли небольшую часть финансовых потоков, поступавших в распоряжение политических деятелей, и представляли собою легальную («белую») часть политических капиталов. Бóльшая часть пожертвований передавалась неофициально. Возможность для создания скрытой («чёрной») части политических фондов состояла в оказании посреднических услуг бизнесу при получении заказов на крупномасштабные работы, таких как строительство и ремонт автомобильных и железных дорог, укрепление берегов рек, проведение дренажных работ, создание искусственных участков земли, возведение плотин, строительство школ, аэропортов и т.д.⁴ Посреднические услуги оказывались при получении концессий и лицензий, но прежде всего они заключались в предоставлении информации о планируемых общественных работах, что являлось очень важным, так как ассигнования на эти цели только для министерства строительства составляли около 6 трлн. иен в год.

Посредничество могло быть оказано и в финансовой сфере, так как проценты по ссудам в государственных и муниципальных учреждениях ниже, чем в частных банках. Комиссионные за получение более дешёвых ссуд составляли 1—2%, а в некоторых случаях 4—5%. В начале 90-х гг. в сфере японской политики было задействовано до 1 трлн. иен⁵.

Политики отстаивали лоббистские интересы бизнеса в целях финансирования их деятельности и будущих выборных кампаний со стороны предпринимательских фирм и организаций. С политическими жертвованиями связано довольно много скандалов, и в Японии на протяжении многих лет обсуждается тема «очищения от грязной политики». Общественное мнение выступает за контроль над финансированием политической деятельности. Впервые Закон о регулировании политических фондов был принят в 1948 г. Согласно ему предусматривалось не регулирование, но прежде всего обнародование политических пожертвований, он содержал много лазеек, в частности, не требовалось сообщать имя и адрес лица, делавшего взнос, не существовало единой формы для отчётов, что не позволяло сравнивать финансовые возможности различных политических группировок⁶.

В 1966 г. после серии скандалов, связанных с политическими фондами, назрела проблема контроля над финансированием политики. Кабинет Э. Сато, стоявший в то время у власти, внёс на рассмотрение в Парламент законопроект о политических фондах. Он был отклонён после обсуждения на сессии высшего законодательного органа. Доработанные варианты подавались на рассмотрение в 1968 и 1969 гг., но также были отклонены. Провести законопроект через Парламент удалось лишь в июле 1974 г. при кабинете Т. Мики. После одобрения палатой представителей законопроект был передан в верхнюю палату. В результате голосования было подано 117 голосов «за» и 117 голосов «против». Судьбу законопроекта решил голос председателя палаты Ё. Коно⁷. Это был малопривлекательный для ЛДП закон, который вызвал возражения со стороны многих членов партии.

По новому закону, вступившему в действие с января 1976 г., максимальный размер пожертвования юридического лица в пользу партии был определён в 100 млн. иен в год, фракции — 30 млн. иен. Предел пожертвований от частных лиц был установлен в размере 20 млн. иен в год⁸. Принятие закона было вызвано скандалом в связи с делом фирмы «Локхид», в результате которого в 1976 г., после 11-летнего перерыва, в Парламенте провели слушания свидетелей, что вызвало бурную реакцию в стране. В ходе расследования к уголовной ответственности были привлечены 18 человек, премьер-министр К. Танака лишился своего поста, некоторые обвиняемые скончались во время процесса. После расследования дела Локхид в ЛДП произошёл раскол. Из состава партии вышли сторонники реформирования политики, проводимой партией, они образовали Новый либеральный клуб. В дальнейшем после серии скандалов и политического кризиса бывшие либерал-демократы образовали Партию обновления, Либеральную партию, Лигу либеральных реформ. Но даже после дела Локхид избиратели не лишили ЛДП своего доверия. Они рассматривали либерал-демократов не только как ответственных за тяжёлую ситуацию, но и как единственно способных исправить её.

Электоральное поведение рядовых граждан послужило для правящих кругов одним из показателей необходимости поиска нового варианта экономической и социальной политики. Ещё раз подтвердилась выгодность сохранения демократических начал в стране, благодаря чему срабатывает «обратная связь» в обществе⁹.

После признания К. Танаки виновным в связи с делом Локхид в Закон о Парламенте была включена специальная статья о нравственности депутатов, затем приняты Положение о политической этике и Стандарт поведения депутатов, предпринимались также попытки запретить прямые контакты политиков с министерствами и ведомствами.

Лейтмотив Положения о политической этике — искоренение коррупции и укрепление нравственности. Стандарт поведения депутатов провозглашает необходимость соблюдать моральные нормы, выполнять общественный долг и осознавать степень ответственности перед избирателями. Стандарт содержит следующие положения:

- депутаты должны заявлять председателю палаты о должностных лицах, предприятиях и организациях, предлагающих вознаграждение;
- председатель палаты и его заместители не могут совмещать эти должности с работой в других организациях;
- председатели комиссий не имеют права работать в предприятиях, профильных их парламентской деятельности;
- депутаты могут совмещать свои обязанности с работой в фирмах в качестве консультантов, адвокатов, но не имеют права заниматься частным предпринимательством;
- депутаты обязаны ежегодно подавать сведения о таких доходах, как земельные участки, недвижимость, банковские вклады, акции и заёмные бумаги, автомобили, яхты, самолёты, произведения искусства, права на членство в гольфклубах.

Данные о задекларированном имуществе политиков, чиновников, как и сведения о пожертвованиях в политические фонды, публикуются в национальных и местных газетах, статистических отчётах и сборниках. В Парламенте, в свою очередь, была образована Комиссия по политической этике. Согласно регламенту она начинает свою работу при возникновении общественного скандала либо в случае, когда возникает прецедент чрезмерного нарушения депутатом нравственных норм политической деятельности, занимается расследованием дела и выносит решение о наказании депутата. За нарушение этических норм и тем более за совершение преступлений депутату могут предложить уйти с поста, привлечь к судебной ответственности, арестовать. Судебная ответственность может наступить в случае коррупции, подобно делу фирмы «Рикруто», что наносит ущерб имиджу японских политиков и роняет их престиж в глазах общества.

Комиссия долгое время не начинала свою работу по двум причинам. Во-первых, для открытия заседания необходимо согласие ЛДП, которое очень сложно получить. Во-вторых, оппозиционные партии также не слишком активно настаивали на её открытии из-за опасения обнаружить, что кто-либо из членов может быть замешан в скандале. Первое заседание Комиссии состоялось лишь в 1997 г. в связи с пожертвованиями в пользу депутата К. Като¹⁰.

Параллельно правительство продолжало совершенствовать Закон о политических пожертвованиях, чему способствовали скандалы начала 90-х гг. («дело Кёва» и «дело Сагава юбин»). Ещё при либерально-демократическом правительстве кабинетом Т. Кайфу был разработан проект реформ, включавший в себя преобразование избирательной системы, расширение гласности политических пожертвований в целях искоренения коррупции и запрещения взносов от корпораций.

Политический кризис и отстранение от власти ЛДП привели, начиная с 1993 г., к образованию нескольких коалиционных правительств, что послужило толчком к более активному проведению реформ. С 1993 по 1994 г. для достижения большей прозрачности в деятельности политических фондов при кабинетах М. Хосокава и Т. Мураяма в Закон о регулировании фондов были внесены новые пункты.

Дополнения включали в себя следующие поправки: объём финансирования частных лиц со стороны предприятий и организаций ограничивался суммой в 500 тыс. иен, при этом пожертвования предназначались не для отдельных фракций, а для партии в целом; предел суммы, необходимой для обнародования, составлял 50 тыс. иен. Но существовали и пути для обхода поправок, так как сохранялась возможность перечислять взносы через многочисленные дочерние предприятия.

Ужесточение контроля было малоэффективным и слишком затратным, поэтому финансирование деятельности отдельных политиков со стороны предприятий и компаний запрещалось Законом о политических пожертвованиях, новая редакция которого была принята в 2000 г., поддержка могла быть лишь политическим партиям.

С января 2000 г. помощь политическим партиям и организациям от предприятий и профсоюзов можно было получать только через политические фонды. Размер пожертвований от частных лиц в пользу партий в 2001 г., как уже упоминалось, был ограничен суммой в 20 млн. иен в год. В результате поступления по сравнению с предыдущим годом сократились на 5 млрд. 300 млн. иен¹¹.

Значительная часть взносов по-прежнему собирается на политических вечерах. До 2001 г. сумма свыше 1 млн. иен требовала объявления имени спонсора, после 2001 г. — необходимо при взносе свыше 200 тыс. иен. В настоящее время пожертвования частных лиц в пользу политиков через разные фонды от одного человека могут в общей сложности составлять не более 10 млн. иен в год; в один фонд — не более 1,5 млн. иен. От малых предприятий и профсоюзов в пользу партий может быть перечислено до 7,5 млн. иен, от крупных предприятий — до 100 млн. иен. Запрещено получение пожертвований от работающих по контрактам с государством и органами местного самоуправления, а также от компаний, которые возглавляют родственники или друзья¹².

Принятие Закона о регулировании политических фондов дало ощутимые результаты. Уже к 1998 г. запрет на финансирование отдельно взятых политиков со стороны коммерческих компаний привёл к ослаблению в Парламенте таких мощных лоббистских образований, как строительное. Финансирование политической деятельности частными лицами и компаниями к 2004 г. составило 319 млрд. 600 млн. иен¹³.

В 1994 г. с учётом опыта стран разработан Закон о государственной поддержке политических партий. Он позволял сделать предвыборные кампании менее затратными. В соответствии с законом финансирование из госбюджета устанавливается для партий, которые имеют в составе Парламента свыше пяти депутатов либо преодолели на выборах двухпроцентный барьер. Половина выделяемой суммы предназначается для финансирования партийной деятельности, оставшаяся в равных долях тратится на подготовку выборов в палату советников и в палату представителей. Субсидии на эти цели выделяются из расчёта 250 иен на каждого жителя в соответствии с данными национальной переписи. Общая сумма финансирования в 1996 г. составила 30 млрд. 900 млн. иен.

Сдерживанию предвыборных расходов также служат положения закона о выборах, определяющие продолжительность выборных кампаний сроком только 12 дней и устанавливающие лимиты на распространение агитационных материалов и открытие опорных пунктов. При этом стоит отметить, что во время принятия закона основной электорат Японии беспокоила не столько проблема повышения уровня жизни, который, несмотря на экономический спад, был достаточно высоким, сколько дальнейшие перспективы развития страны, достижение политической стабильности и устойчивости развития экономики, что всегда составляло основу благополучия японского народа¹⁴.

В 2001 г. принят Закон о наказании за посреднические услуги. Объектом закона являлась деятельность членов парламента в пользу частных лиц

и компаний, деятельность в пользу общественных организаций не рассматривалась как посредничество. Этот закон касался не только депутатов высшего законодательного органа, но также их секретарей, должностных лиц в префектуральных и муниципальных органах власти¹⁵. Он предусматривал наказание до трёх лет лишения свободы за использование должностных полномочий при заключении договоров аренды, подряда, купли-продажи. Для общественных секретарей за подобные действия предусматривалось лишение свободы сроком до двух лет, в 2003 г. этот закон стал распространяться и на действия личных секретарей. Также предусматривалось наказание для лиц, в чью пользу оказывались посреднические услуги, в виде лишения свободы сроком до одного года либо штрафа в размере 2,5 млн. иен¹⁶.

Следует отметить, что сдерживанию коррупции в Японии способствует строгое соблюдение законов. В 2006 г. при кабинете С. Абэ в связи с коррупционными скандалами был уволен министр Т. Сато, отвечавший за проведение административной реформы. В 2007 г. министр земледелия, лесоводства и рыболовства Т. Мацуока был обвинён в получении политических пожертвований от одного из подрядчиков фирмы J-Green, подозреваемого в нечестном установлении цен при сделках, в результате чего Т. Мацуока покончил жизнь самоубийством. Череда скандалов в правительственных кругах послужила одной из причин отставки кабинета С. Абэ¹⁷.

В конце 2007 г. обвинили во взятках бывшего заместителя министра обороны Такэмаса Мория. Кроме прямого получения взяток в размере 92 тыс. дол. США он постоянно играл в гольф и неоднократно обедал в дорогих ресторанах за счёт фирмы Yamada corp., которой содействовал в получении заказов на поставку из США новейших авиационных двигателей и бортовых радиоэлектронных систем подавления радаров. Прокуратура потребовала приговорить чиновника к трём годам лишения свободы. В качестве превентивной меры министерство обороны обязало работников высшего ранга использовать мобильные телефоны формата GPS с системами глобального позиционирования¹⁸.

Социально-правовой контроль как средство борьбы с коррупцией получил в Японии широкое развитие. В стране осуществляется регламентированная законом регистрация лиц, против которых выдвинуты обвинения в причастности к коррупции. Факт такой регистрации доводится до сведения общественности через средства массовой информации и является правовым основанием для установления контроля за поведением конкретного лица и источниками его доходов.

Таким образом, в Японии предпринимаются многочисленные усилия для повышения эффективности государственного управления по следующим направлениям: регулирование деятельности политических фондов, социально-правовой контроль за работой депутатов парламента и работников административного аппарата, государственное финансирование предвыборных партийных кампаний, законодательный запрет на оказание посреднических услуг.

Японский опыт наглядно свидетельствует о важности принятия комплексных мер, предупреждающих перерастание лоббизма в коррупцию,

о необходимости опираться на единые, действующие по всей стране законы, которые подкреплены воспитанием общественной нетерпимости к нарушениям морально-этических норм. Пассивность, боязнь решительных мер в этой области ведут к трудноискоренимым отрицательным последствиям. Коррупция среди политиков, высших должностных лиц имеет тенденцию к распространению среди руководителей и служащих менее высокого ранга. В результате правительство утрачивает способность к эффективному руководству страной, а население проникается недоверием к властям и политике в целом. Японский опыт интересен тем, что в стране испытан большой набор достаточно эффективных способов ведения лоббистской деятельности. Сами японцы активно изучают исторический опыт и новации в этой сфере, существующие в странах с более глубокими демократическими традициями, нередко признавая их более эффективными, чем собственные.

¹ Нихон кэйдзай симбун. 2001. 14 сент.

² Окада К. Сэйдзи сэйдэ-но сикуми (Структура политической системы). Токио: Нацумэя, 2002. С. 168.

³ Сагао К. Кокай-но дзэсики хидзэсики (Рациональное и нерациональное в Парламенте Японии). Токио: Синсиндо сёппаня, 1986. С. 55—56.

⁴ Там же. С. 146.

⁵ Касуми Д. Дела строительные // Знакомьтесь — Япония. 1995. № 7. С. 10—25.

⁶ Taniguchi, Masaki. Money and politics in Japan // Governance for a new century: Japanese Challenges, American experience; edited by Thomas E. Mann, Sasaki Takeshi. Tokyo: Japan Center for international exchange, 2002. P. 133—158.

⁷ Загорский А. Политическая реформа в послевоенной истории Японии // Япония: в поисках новых рубежей / отв. ред В.Б. Рамзес. М., 1998. С. 169—189.

⁸ Макаров А.А. Политическая власть в Японии. М.: Наука, 1988. С. 121.

⁹ Ерёмин В.Н. Политическая система современного японского общества. М.: Наука, 1992. С. 189.

¹⁰ Синкоккай дзитэн (Справочник о новом Парламенте). Токио: Синдзан сёппан, 2003. С. 149.

¹¹ Окада К. Сэйдзи сэйдэ... С. 159.

¹² Сенаторов А. Как избавиться от коррупции? // Япония сегодня. 2001. № 7. С. 8—10.

¹³ Ёмиури симбун. 2004. 25 дек.

¹⁴ Окада К. Сэйдзи сэйдэ... С. 166.

¹⁵ Асано И. Кокай нюмон (Знакомство с Парламентом). Токио: Синдзаня сёппан, 2003. С. 323.

¹⁶ Синкоккай дзитэн... С. 155.

¹⁷ Павлятенко В. Япония в 2006—2007 гг.: политика и экономика // Проблемы Дальнего Востока. 2008. № 4. С. 35—53.

¹⁸ www.rg.ru/2008/02/11/yaponia-generalny-anons.html

SUMMARY: The article of Panteleeva Marina Vasilyevna “Anti-corruption measures in Japanese politics” covers the problem of functioning and reforming of political foundations in Japan. Article also describes measures taken for “purification” of Japanese political circles, including state financing of party election campaigns, ethic control over Parliament members’ work, and legislative ban of intermediary services.