

К вопросу о становлении избирательной системы Японии

Марина Васильевна Пантелеева,

кандидат политических наук, профессор
кафедры японоведения Дальневосточного
федерального университета, Владивосток.
E-mail: marina04ru@mail.ru

Статья о развитии избирательного права и избирательной системы Японии после Реставрации Мэйдзи в 1869 г. Исследуется формирование закона о выборах в зависимости от происходивших в стране в XX в. демократических преобразований. Автор уделяет внимание изменениям избирательной системы в ходе политической реформы 1994 г. и результатам, достигнутым после введения избирательной системы смешанного типа.

Ключевые слова: избирательная система, избирательное право, закон о выборах, мажоритарная избирательная система, пропорциональное представительство, избирательные округа, палата советников, палата представителей.

On the issue of electoral system development in Japan.

Marina Panteleeva, candidate of political sciences, professor of Japanese studies department of the Far Eastern Federal University, Vladivostok city.

The article is focused on issues of election law and electoral system development in Japan after Meiji restoration in 1869. The article analyzes development of vote act depending on democratic reformations conducted in the country in the XX century. The author emphasizes changes in the electoral system in course of political reform in 1994 and results achieved after mixed electoral system was introduced.

Keywords: electoral system, election law, vote act, plurality voting system, pro rata representation, constituencies, house of councilors, house of representatives.

Избирательное право, начиная с эпохи Мэйдзи (1868—1912), закреплено в Конституции Японии и в Законе о выборах. 12 ноября 1881 г. был опубликован императорский указ с обещанием созвать парламент в 1890 г., а в 1888 г. закончена подготовка проекта конституции. Для его обсуждения в начале 1888 г. при императоре создали специальный консультативный орган — тайный совет. Первоначально он состоял из 12 сановников, большинство которых принадлежало к бывшей феодальной аристократии княжеств Сацума, Тёсю, Тоса и Хидзэн. Во главе совета стал Ито Хиробуми, отказавшийся ради этого от поста премьер-министра. Около полугода тайный совет занимался постатейным обсуждением проекта. В ноябре 1888 г. в присутствии членов правительства, высших сановников и иностранных представителей император зачитал конституцию.

Официально она была провозглашена 11 февраля 1889 г. и вступила в силу 29 ноября 1890 г. В качестве высшего консультативного органа при императоре конституция определяла тайный совет, состав которого увеличился до 27 человек. В совет вошли назначаемые императором высшие сановники, имевшие большой опыт государственной службы. Тайный совет не зависел от парламента и кабинета, фактически каждое сколько-нибудь важное их решение должно было получить санкцию совета, что в значительной степени ограничивало права и деятельность японского парламента.

Конституцию составили по прусскому образцу — одному из самых консервативных для того времени. Парламент лишили права изменять её, она могла быть пересмотрена только по приказу императора [10, с. 287]. Тем не менее многие публицисты расценили принятие конституции и учреждение парламента как новое доказательство того, что Япония значительно приблизилась к европейским стандартам «цивилизованной страны».

Согласно 33 ст. конституции, парламента состоял из двух палат: палаты пэров и палаты представителей. В палату представителей на основании ст. 35 избиралось 300 депутатов сроком на 4 года.

Статья 34 так определяла состав палаты пэров: «Палата пэров будет составлена из следующих членов:

1. члены императорской фамилии;
2. князя и маркизы;
3. графы, виконты и бароны, которые избираются из своей среды;
4. лица, специально назначенные императором за оказанные государству услуги и обладавшие большими знаниями и опытом;
5. лица, которые избираются из среды граждан, уплачивающих государству наибольшие суммы в виде прямых налогов, земельных, промышленных или торговых пошлин».

Члены императорской фамилии, князя, маркизы, а также лица, специально назначенные императором, числились пэрами пожизненно. Остальные избирались на семь лет, возраст кандидатов устанавливался не моложе 30 лет. Избирательное право и ценз определялись Законом о выборах от 11 февраля 1889 г., который был опубликован одновременно с конституцией и имел силу до 1900 г.

Согласно закону, устанавливались возрастная, половая, имущественная ценз, а также ценз оседлости. Право голоса имели мужчины старше 25 лет, платившие 15 иен прямых налогов, включая земельный и подоходный. В выборах могли участвовать граждане Японии, постоянно проживавшие в своём избирательном округе не менее года. Женщины не голосовали.

Право быть избранным имел японец не моложе 30 лет, уплачивающий 15 иен прямых налогов. Каждый кандидат в депутаты обязательно вносил большой денежный залог. Не могли быть избранными служащие министерства императорского двора, судьи различных инстанций,

представители государственного контроля, налоговые инспекторы, полицейские агенты и комиссары, священнослужители синтоистских и буддийских храмов и проч.

Не могли участвовать в выборах или быть избранными лица, принадлежавшие к военному сословию, несостоятельные должники, те, кого лишили гражданских прав, и проч. [2, с. 130].

Японское общество было сельскохозяйственным. При сёгунате Токугава крестьяне на социальной лестнице стояли сразу за самураями, опережая сословие ремесленников и купцов. Япония эпохи Мэйдзи во многом унаследовала такое понимание общества. Именно поэтому избирательный закон отдал предпочтение земледельцам. Они были беднее промышленников и банкиров, зато являлись «солью земли». Страна сделала ставку на индустриализацию, но постаралась уравновесить её ценностями аграрного общества [7, с. 6].

Первые выборы в нижнюю палату японского парламента состоялись 1 июля 1890 г. Для их проведения создали систему «малых» избирательных округов. Согласно закону, от 214 округов избиралось по одному депутату, от 43 — по два. Большинство парламентариев избиралось на основе мажоритарной системы. При этом сохранялся традиционный принцип «один избиратель — один голос».

Изначально система ориентировалась на закрепление гарантий парламентского представительства меньшинства: при получении поддержки в среднем не менее 10% избирателей округа его представитель проходил в нижнюю палату. Система достаточно эффективно работала в условиях существования нескольких равнозначных по своему влиянию партий. Ни одна партия не могла завоевать парламентское большинство, если выдвигала лишь по одному кандидату в каждом округе. В довоенной политической системе, когда парламент не играл ведущей роли в определении политического курса страны, это обстоятельство не имело особого значения.

Выборы в нижнюю палату японского парламента состоялись 1 июля 1890 г. Явка была очень высокой: 93,9% избирателей посчитали, что от их воли зависит будущее страны. Надо отметить, что избирательным правом обладали немногие. В тот период население Японии составляло 43 млн 270 тыс. чел. Избирателей в возрасте старше 25 лет насчитывалось чуть больше 10 млн, число лиц, плативших 15 иен налогов, составляло только 510 тыс. Таким образом, на 1000 человек приходилось лишь 13 потенциальных избирателей, плативших необходимую сумму налога. Если исключить тех, кто по разным причинам не имел избирательного голоса, то только 11 из 13 граждан могли быть избирателями [2, с. 132].

Следовательно, правом голоса обладали 1,14% населения Японии. Хоккайдо и Окинаву к выборам не допустили, жители Хоккайдо смогли принять в них участие только в 1902 г., Окинавы — в 1920 г. Таким образом, в списках избирателей оказалось 450 тыс. 365 чел., большинство из которых оказались мелкими землевладельцами. В Токио насчитывалось 7364 избирателя, в Хиросиме — более 1300.

Конкуренция на 300 мест нижней палаты была умеренно жёсткой: на каждое место претендовало от трёх до шести человек. Первые выборы отличались малобюджетностью, во время их проведения почти отсутствовали случаи подкупа. В нижней палате большинство составили люди, настроенные оппозиционно по отношению к правительству. Они объединились в Конституционно-либеральную партию — наследницу Либеральной партии и Партии конституционных реформ. Две трети депутатов были простолюдинами, одна треть — бывшими самураями; 45% избранных моложе 40 лет, и только 17% старше 50. Многие молодые парламентарии получили образование в школах новой Японии и были достаточно хорошо подготовлены к публичной деятельности западного типа. Непримируемый и горячий критик правительства, известный публицист и просветитель Накаэ Тёмин прошёл в нижнюю палату от избирательного округа Осака. Правда, в том же году он сложил с себя депутатские полномочия, обозвав парламент «сборищем лишённых крови насекомых».

В палату пэров избрали 252 чел., это были члены императорской фамилии, обладатели наследственных титулов, крупные помещики, т.е. владельцы участков площадью больше 50 га, советники двора и чиновники высшего ранга, предприниматели и профессора Токийского университета. Члены палаты пэров ни в какие политические партии не входили. Несмотря на разницу во мнениях по некоторым вопросам, все они принадлежали к правительственной партии и являлись прочной опорой государственной власти [6, с. 488].

Закон о выборах, однако, подвергался серьёзным нападкам. Чаще всего высказывалось пожелание увеличить число избирателей путём снижения ценза. Указывалось, что территориальная ограниченность избирательных округов совместно с небольшим числом голосующих создаёт благоприятные условия для подкупа. Вместе с тем городские жители жаловались на несоответствие действительным интересам городов достигающегося на их долю числа представителей.

Вопрос о расширении избирательного права был внесён в парламент уже в 1894 г. Однако вследствие разногласий между верхней и нижней палатами его решение затягивалось. В 1898 г. при третьем кабинете Ито Хиробуми правительство предложило новый законопроект, предусматривавший расширение активного избирательного права за счёт отмены имущественного ценза и снижения возрастного ценза до 20 лет. Также предполагалось расширение пассивного избирательного права за счёт установления новых цензов: возрастного (25 лет) и имущественного (5 иен для плативших поземельный налог и 3 иены для плативших подоходный налог или налог на предпринимательскую деятельность). Законопроект предполагал создание больших округов с правом избрания одного депутата от 100 тыс. сельского или 50 тыс. городского населения. Реформа обеспечивала увеличение представительства буржуазии и городского населения. Однако в парламенте проект не обсуждался ввиду кратковременного пребывания Ито у власти.

При кабинете Ямагата в 1900 г. после долгих дебатов приняли законопроект, разработанный верхней палатой. Возрастной ценз сохранялся прежним: 25 лет для активного избирательного права и 30 лет для пассивного. Устанавливался общий имущественный ценз в 10 иен. Нижняя палата должна была состоять из 381 члена [10, с. 368]. Поправки, предложенные нижней палатой, об установлении имущественного ценза в 5 иен и снижении возрастного ценза для активного избирательного права отклонили. Не могли избираться должностные лица министерств двора и юстиции, префектур, сборщики податей, члены полиции и священники.

В 1900 г. были введены «большие» избирательные округа. Крупный город или одна префектура выделялись в многомандатный округ, от которого избирались от 1-го до 13 депутатов. В целях сокращения излишне жёсткой конкуренции и коррупции по одномандатным округам избиралось лишь 46 депутатов из 369. Для городов с населением более 30 тыс. чел. создавались самостоятельные избирательные округа; предусматривалось право избрания одного депутата от 130 тыс. населения в сельских местностях и в городах, не являвшихся самостоятельными избирательными округами.

Таким образом, увеличивалось число депутатов от городского населения (с 6% до 20% всех избранников). Кроме этого, расширение избирательных округов весьма затруднило возможность подкупа. Также устанавливалось, что избрание должно проходить путём закрытой подачи голосов, причём каждый избиратель имел только один голос.

Значительным достижением реформы было увеличение числа избирателей: с 400 тыс. чел. в 1890 г. до 967 тыс. в 1902 г., когда состоялись первые выборы в парламент по новому избирательному закону [2, с. 151]. Однако в дальнейшем закон о выборах неоднократно подвергался переработке.

В 1919 г. было решено вновь вернуться к системе «малых» избирательных округов, т.к. она устраняла излишнюю конкуренцию и высокие финансовые затраты, возникавшие внутри одной партии, если её кандидаты соперничали друг с другом. Система 1919 г. также не была полностью мажоритарной: по одномандатным округам избиралось 295 депутатов из 464, остальные — по двух- и трёхмандатным. По итогам двукратного проведения выборов по этой схеме законодатели пришли к выводу, что недостатки мажоритарной системы превышают даже недостатки «больших» избирательных округов. В качестве компромисса в 1925 г. была внедрена практика «средних» избирательных округов, просуществовавшая до 1994 г. При её введении 466 депутатов избирались в трёх- — пятимандатных округах. В 1946 г. в соответствии с демократическими преобразованиями и на основе новой конституции был принят более демократичный избирательный закон: японские граждане, достигшие 25 лет, могли быть избраны в палату представителей, а достигшие 30 лет имели право избираться в высшую палату. Парламент стал формироваться на основе тайного голосования и всеобщих выборов, в которых принимали участие все граждане Японии, достигшие 20 лет, независимо от расы, религии,

пола, социального положения или доходов [8, с. 20]. Временно вернулись «большие» избирательные округа, охватывавшие префектуру в целом. Однако уже в 1947 г. были восстановлены «средние» избирательные округа.

Политическая реформа 1994 г. предусматривала следующие изменения избирательной системы. В стране вводились комбинированные выборы, при которых 300 депутатов должны были избираться по одномандатным округам, а 200 — по 11 округам пропорционально числу голосов, поданных за партийные списки в каждом округе. Право выдвижения кандидатов предоставлялось зарегистрированным политическим партиям, имевшим до выборов не менее 5 депутатов парламента или получившим на последних выборах не менее 2% голосов. Допускалось параллельное выдвижение кандидатов по мажоритарным округам и их включение в партийные списки.

Дополнительно на выборах по партийным спискам своих кандидатов могли выдвигать организации, претендующие не менее чем на 20% мандатов от данного блока. На выборах по мажоритарным округам допускалось самовыдвижение кандидатов, что сохраняло возможность избрания независимых депутатов.

Было изменено регулирование политических фондов. Во-первых, новый закон вводил общие ограничения на сумму пожертвований. Во-вторых, регламентировались допустимые поступления из одного источника в адрес политических организаций и отдельных политиков. Для пожертвований от корпораций и организаций устанавливался предел в 0,5 млн иен из одного источника, для частных пожертвований устанавливался общий предел в 1,5 млн иен. Кроме того, существенно ограничивались объёмы средств, собираемых за счёт проведения различных приёмов и политических вечеров [5, с. 183].

В 1994 г. с учётом опыта стран, осуществлявших государственное финансирование политических партий, в Японии был разработан Закон о государственной поддержке политических партий. Он позволял сделать выборные кампании менее затратными и, следовательно, предоставить кандидатам в члены парламента большую независимость от лоббистских устремлений предпринимательских компаний и организаций.

В соответствии с законом финансирование из госбюджета устанавливается для партий, которые имеют в составе парламента свыше 5 депутатов либо преодолели на выборах двухпроцентный барьер. Половина выделяемой суммы предназначается для финансирования партийной деятельности, остальное 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 страны.

Баллотирующиеся в палату представителей кандидаты должны внести избирательный залог в размере 3 млн иен, а баллотирующиеся в палату советников — 2 млн иен. Деньги не возвращаются, если кандидат не набрал числа голосов, получающегося при делении числа избирателей в округе на число мандатов.

Сдерживанию предвыборных расходов также способствуют положения закона о выборах, определяющие продолжительность выборных кампаний (всего 12 дней), устанавливающие лимиты на распространение агитационных материалов и открытие опорных пунктов. В ходе избирательной кампании запрещено агитировать против других кандидатов, ходить по квартирам и использовать телевидение для агитационной информации не более трёх минут. Наиболее распространённая форма агитации — выступление в округе и встречи с избирателями [4, с. 166].

В настоящее время система выборов в палату представителей является комбинацией мажоритарных избирательных округов и округов пропорционального представительства. В 300 мажоритарных округах голосуют за конкретного кандидата, округа пропорционального представительства поделены на 11 региональных блоков, избрание в которых происходит по партийным спискам.

В мажоритарных округах побеждает кандидат, набравший наибольшее количество голосов. В округах пропорционального представительства кандидаты избираются в каждом блоке по списку, который заранее предоставляется каждой партией. Победители распределяются между представителями партий в зависимости от количества голосов, полученных каждой из них.

В палату советников 100 членов избираются по общенациональной системе пропорционального представительства, остальные 142 — по избирательным округам. Выборы обеих палат парламента осуществляются за 30 дней до истечения срока его полномочий, а в случае досрочного роспуска нижней палаты — не позднее чем через 40 дней со дня роспуска [11, с. 218].

Выборы, проводимые в стране после 1994 г., подтвердили эффективность новой избирательной системы смешанного типа, в которой используются и мажоритарная, и пропорциональная системы. В результате введения мажоритарных округов произошло сокращение парламентского представительства мелких политических партий, увеличился разрыв между долей голосов, получаемых партией, и долей её депутатов в парламенте. Новая избирательная система позволила переориентировать избирательную конкуренцию с имиджа и личности кандидатов на политические партии, привлечь внимание избирателей к их программам. В результате реформы закончилось существование «системы 1955 г.», сущность которой состояла в том, что правящей партией являлась Либерально-демократическая партия Японии (ЛДП), получавшая на выборах большинство голосов.

В августе 1993 г. 38-летнее правление ЛДП завершилось, когда к власти пришло коалиционное правительство, в состав которого не вошли депутаты от ЛДП. Однако уже в 1994 г. ЛДП вернулась к власти в коалиции с основной соперницей — Социалистической партией Японии. На всеобщих выборах в октябре 1996 г. ЛДП получила 239 мест в палате представителей и одержала убедительную победу, которая, тем не менее, не была возвратом к прежней системе. Теперь ЛДП приходилось действовать

в коалиции с другими политическими партиями, и её основным соратником по коалиции стала правоцентристская партия Комэйто [7, с. 467].

Выборы 30 августа 2009 г. вновь изменили расстановку сил в парламенте Японии. Демократическая партия Японии (ДПЯ) одержала беспрецедентную победу на выборах в нижнюю палату парламента, получив 308 мест из 480, до этого она имела лишь 115 мандатов. Однако ДПЯ продержалась у власти не очень долго. Уже в декабре 2012 г. на выборах в палату представителей ЛДП одержала победу над правящей ДПЯ, завоевав 294 мандата из 480 против 57, которые получила ДПЯ. Недовольство избирателей политикой ДПЯ было обусловлено отсутствием достаточного опыта управления и повышением ставок НДС с 5% до 10% к 2015 г. [3].

В июле 2013 г. ЛДП также одержала победу на выборах в палату советников, она получила 65 мандатов и с учётом тех, которые не оспаривались, т.к. каждые три года переизбирается половина из 242 депутатов этой палаты, имеет 115 мест. Учитывая 20 мандатов партии Комэйто, правящая коалиция располагает 135 мандатами и, следовательно, может беспрепятственно осуществлять законотворческую работу. У ДПЯ в верхней палате лишь 59 мест [1, с. 51].

Таким образом, формирование избирательной системы Японии осуществляется в соответствии с экономическими и политическими процессами, происходящими в стране, где основным вектором развития является стремление к демократии и экономической стабильности.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Афонин Б.М. Япония-2013: либерал-демократы усиливают позиции // Россия и АТР. Владивосток, 2013. № 4. С. 50—58.
2. Гэндай нихон-но сэйдзи: сэйдо то сэнкё: катэй = Современная японская политика: организация и избирательный процесс. Токио, 1995. С. 130, 132, 151.
3. Дайёндзю:гокай сюгиингийн со:сэнкё: = Всеобщие 45-е выборы в палату представителей [Электронный ресурс]. URL: <http://ja.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 28.05.14).
4. Окада К. Сэйдзи сэйдо-но сикуми = Структура политической системы. Токио: Нацумэся, 2002. С. 166.
5. Загорский А. Политическая реформа в послевоенной истории Японии // Япония: в поисках новых рубежей / отв. ред. В.Б. Рамзес. М., 1998. С. 183.
6. Мещеряков А.Н. Император Мэйдзи и его Япония. М.: Наталис: Рипол классик, 2006. С. 488.
7. Молодяков В.Э., Молодякова Э.В., Макарьян С.Б. История Японии XX в. М.: ИВ РАН, 2007. С. 6, 467.
8. Нихон кэмпохо = Конституция Японии: принята в 1945 г. Токио: Нихон юрасиа кёкай, 1995. 48 с.
9. Очерки новой истории Японии / отв. ред. А.А. Гальперин. М.: Восточная литература, 1958. С. 287, 368.
10. Страны Северо-Восточной Азии в начале XXI века. Владивосток: Дальнаука, 2011. С. 218.