

Новый избирательный закон как часть конституционной реформы

Молодой и амбициозный политик Маттео Ренци, переместившийся в кресло премьер-министра Италии около года назад, вскоре после своего назначения представил всеобъемлющий план по изменению Италии. Сначала он пообещал изменить страну за сто дней, а позднее накануне председательства Италии в Совете ЕС был представлен план по модернизации страны за тысячу дней.

Одним из важнейших изменений в политической жизни страны должна стать серия конституционных реформ. Разработанный М. Ренци проект предусматривает уменьшение численного состава сената и реформирование его роли, внесение элементов федерализма в структуру государственного управления, принятие нового избирательного закона и т.д.¹. И если реформирование состава и компетенций палат парламента связано в первую очередь со стремлением повысить управляемость итальянской политики, то принятие нового избирательного закона продиктовано острой необходимостью.

Дело в том, что 4 декабря 2013 года состоялось заседание Конституционного суда Италии, на котором было вынесено окончательное решение о несоответствии Основному закону страны действующего на тот момент избирательного законодательства. Речь идет об избирательном законе №270 2005 года, на основании которого было сформировано не одно итальянское правительство. Новый избирательный закон в Италии до сих пор не согласован и не принят — вопрос о нем стоит в первой полосе повестки дня команды Ренци. Что представляет собой проект нового избирательного закона и какие последствия для страны может нести его принятие? Для того чтобы разобраться в этом, необходимо вкратце обратиться к истории избирательного законодательства в Италии.

Избирательная система послевоенной Италии задумывалась как противовес той, что позволила Бенито Муссолини прийти к власти и создать в стране тоталитарный режим: согласно закону Ачербо 1923 года, партии, получившей наибольшее число голосов, но не менее 25%, передавались 2/3 общего числа мест в палате депутатов. Поэтому первоначально в основу итальянской избирательной системы был положен принцип максимальной пропорциональности — как наиболее отвечающий принципу многопартийности и задаче обеспечения плюрализма.

Однако пропорциональная система при выборах обеих палат приводила к чрезмерному количеству партий, представленных в парламенте. Такая многопартийность не способствовала стабильности правительства и приводила к частым кризисам: за послевоенные годы в Италии сменилось более полусотни правительств. Нередко судьба правительства зависела от «коалиционной сделки» с мелкими партиями.

Дебаты о реформировании электорального закона велись в Италии около десяти лет. В результате референдумов 1991 и 1993 годов избирательная система страны была серьезно переработана, был осуществлен переход от чистой пропорциональной системы к смешанной. Избирательный закон 1993 года, действовавший до конца 2005

* Маслова Елена Александровна — кандидат политических наук, преподаватель МГИМО (У) МИД России, научный сотрудник Института Европы РАН.

¹ См. подробнее: *Сардарян Г.Т.* Конец идеального бикамерализма. МГИМО.ru. 16.07.2014. URL: <http://mgimo.ru/news/experts/document258330.phtml> (дата обращения: 15.01.2015).

года, получил латинизированное название *Mattarellum* — по имени автора законопроектов о выборах палаты депутатов и сената С. Маттареллы. Согласно новым правилам, 75% состава каждой из палат стали избираться по одномандатным малым избирательным округам в один тур, а остальные 25% стали распределяться по пропорциональной системе по партийным спискам с барьером в 4%. Данная избирательная система была впервые апробирована на парламентских выборах 1994 года, после проведения которых состав палаты депутатов обновился на 70% — и к власти пришла коалиция С. Берлускони.

В 2005 году, накануне очередных парламентских выборов², по инициативе правоцентристской коалиции С. Берлускони был разработан и принят новый избирательный закон. Закон №270 от 21 декабря 2005 года был выдержан в мажоритарном духе (хотя формально таким не являлся), поскольку предусматривал «избирательную премию» для большинства.

Закон отменял выборы в мажоритарных округах, по которым ранее избирались 75% парламентского состава. Вместо этого партии или коалиции, набравшей относительное большинство голосов в палате депутатов, автоматически предоставлялось не менее 55% мандатов. При этом учитывались только голоса в поддержку политических объединений, преодолевших установленный барьер: 10% для коалиций, 2% для партий в составе коалиций, 4% для независимых партий.

В сенате «премия большинства» определялась на основе результатов региональных выборов. За каждой областью закреплено фиксированное количество сенаторских кресел, в зависимости от численности проживающего на ее территории населения. Коалиция, набравшая относительное большинство голосов, получала не менее 55% мест в данной области («избирательная премия» распространяется на все области, кроме Молизе, которую и так представляют два сенатора). Процентный барьер в сенате в два раза больше, чем в палате депутатов — 20% для коалиций, 8% для партий. Кроме этого, в состав сената входят бывшие президенты Италии, а также пять пожизненных сенаторов, которые назначаются лично главой государства за выдающиеся достижения в научной, художественной, литературной и социальной областях.

Другим новшеством закона №270 явилась система «блокированных списков», при которой избиратель не имел возможности отдать свой голос определенному кандидату, а должен был голосовать за партию.

Изначально избирательный закон 2005 года вызывал много критики. Разработчик законопроекта, представитель партии «Лига Севера» Р. Кальдероли в одном из телешоу определил свой закон как «свинство» (*porcata*), что дало основание политологу Дж. Сартори назвать закон «*Porcellum*». Некоторые критики сравнивали *Porcellum* с законом Ачербо, указывая на явные аналогии.

Спустя восемь лет Конституционный суд Италии поставил под сомнение легитимность закона и признал его положения (в частности, об «избирательной премии» и «блокированных списках») не соответствующими Конституции.

В ответ на решение Конституционного суда Б. Грилло — лидер скандального протестного «Движения пяти звезд» — заявил о том, что депутаты, занявшие свои кресла благодаря «избирательной премии» (а таких оказалось 148), должны покинуть палату депутатов, а парламент, принятые им законы, а также избранный президент нелегитимны. В своем блоге он напомнил о том, что давно заявлял о незаконности действующего избирательного закона, а представители его движения были единственными, кто проголосовал в парламенте за его отмену и возврат к

² О партийном многообразии накануне парламентских выборов 2006 года см.: *Маслова Е.А.* Расстановка политических сил в Италии накануне выборов в парламент 2006 года // Известия Уральского федерального университета. Серия 2, Гуманитарные науки, 2012. № 1. С. 180–188.

предыдущему избирательному закону (такое предложение внес депутат от Демократической партии Джакетти, однако сама партия не поддержала его предложение).

Президент Италии Джорджо Наполитано заявил о том, что о нелегитимности парламента речи идти не может. По выражению Наполитано, перед парламентом стоит вопрос политической воли — принять новый закон о выборах.

В отсутствие действующего избирательного законодательства, а также в условиях нестабильности политической системы возросла роль и самого президента страны — основного гаранта Конституции Италии. Наполитано занимает свой пост с 2006 года и является первым президентом за всю историю республики, оставшимся в Квиринальском дворце на второй срок (Конституция страны не определяет, сколько раз один и тот же гражданин Италии может быть избран на пост президента). В 2013 году после проведения парламентских выборов сложилась патовая ситуация, когда формально одержавшая победу Демократическая партия под руководством П.Л. Берсани оказалась в меньшинстве в сенате и не получила должного большинства в палате депутатов. В результате сложившегося кризиса кандидатура нового премьер-министра страны была предложена и одобрена Дж. Наполитано — им стал Э. Летта (тогдашний заместитель председателя Демократической партии). М. Ренци, пришедший вскоре к власти в результате внутривнутрипартийного переворота, также был назначен на пост премьер-министра президентом Италии, а не избран в результате парламентских выборов. Подобные обстоятельства дают основание критикам руководства страны иронично называть Наполитано *Re Giorgio* («король Джорджо»)³.

Теоретически действующие на сегодняшний день палаты парламента и правительство могут функционировать без избирательного закона до следующих очередных выборов 2018 года. Если, конечно, правительству Ренци удастся оправдывать доверие и заручиться поддержкой других политических сил.

Однако изначально Наполитано условился о том, что прекратит исполнять обязанности президента республики, как только для этого появится «подходящий момент». В своем новогоднем обращении 2014 года он однозначно объявил о том, что в самом ближайшем будущем оставит свой пост. Это произойдет после окончания «итальянского семестра» в Европейском союзе, который официально завершается 13 января 2015 года. Кроме этого, правительством Италии было анонсировано, что сначала произойдет принятие нового избирательного закона, а затем выборы президента республики.

М. Ренци обещал принять новый избирательный закон для страны до конца 2014 года, однако в настоящий момент декрет-закон о новой избирательной системе, так называемый *Italicum*, принят в палате депутатов. 20 декабря 2014 года проект избирательного закона был направлен в сенат, где обсуждение возобновится после рождественских каникул 7 января 2015 года.

Новый избирательный закон характеризуется следующими главными составляющими: принципом пропорциональности, «премией большинства», дифференцированными избирательными порогами, новыми избирательными зонами, а также возможным проведением выборов в два тура. Проект *Italicum* исходит непосредственно от М. Ренци, который назвал его так в своей презентации. В основе соглашения базовых параметров избирательного закона, в которые неоднократно вносились изменения, лежит консенсус М. Ренци и С. Берлускони. На сегодняшний день, согласно последним поправкам, основные положения новой системы выглядят следующим образом.

³ См.: *Travaglio M. Viva il Re! Giorgio Napolitano, il presidente che trovò una repubblica e ne fece una monarchia. Chiarelettere editore, Milano, 2013. 624 p.*

Во-первых, распределение мест в парламенте будет производиться на основе пропорциональной системы. Исключение сделано для областей Трентино — Альто-Адидже и Валле-д'Аоста, которые исключены из пропорциональной системы. В этих северных районах страны будут голосовать в девяти одномандатных округах (восемь для Трентино — Альто-Адидже и один для Валле-д'Аоста), как это и было при предыдущей электоральной системе. Только в том случае, если Трентино — Альто-Адидже получит более восьми мест, остальные будут распределены согласно системе пропорционального представительства.

По сравнению с Porcellum повышен избирательный порог для вхождения в парламент: 4,5% для партий, входящих в состав коалиции; 3% для партий, не входящих в коалиции; 12% для коалиций. Предусмотрен также особый порог для языковых меньшинств в регионах: 20% голосов в избирательном округе, который они представляют.

Кроме этого, из проекта закона было исключено предложение партии «Лига Севера», которое получило название *salva Lega*, суть которого была в том, что партия, набравшая как минимум 9% хотя бы в трех областях Италии, получает места в парламенте.

Одним из ключевых положений, как и в предыдущем избирательном законе, остается «премия большинства». Коалиция или партия, набравшая более 40% (первая редакция закона предполагала порог в 35%), получает «премию большинства» в размере 15%. Такая премия полагается только одной партии/коалиции, за которую проголосовали наибольшее число избирателей, которая таким образом получает 340 мест из 617 в палате депутатов (из расчета исключается Валле-д'Аоста и 12 парламентариев, избираемых за рубежом), или 55% мест в палате депутатов, тем самым гарантированно получая абсолютное большинство.

В случае если ни одна партия или коалиция не набирает 40%, согласно проекту закона проводится второй тур голосования, в котором принимают участие только две партии/коалиции (в том же составе), набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Победитель второго тура получает «премию большинства».

Помимо этого, предполагается увеличение количества избирательных округов, которые становятся меньше по размеру. Вместо 27 округов будет 100 избирательных объединений (в среднем около 600 тыс. граждан на каждое), в каждом из которых будет свой мини-список максимум из шести кандидатов.

В первой редакции законопроекта избирательные списки были «блокированными» — кандидаты избирались в том порядке, в котором значились в бюллетене (если партия получала три места, избирались первые три кандидата из списка). Система блокированного бюллетеня была отклонена Конституционным судом Италии. В окончательном соглашении предусмотрено блокирование только первого кандидата в бюллетене.

Кроме этого, есть договоренность, что в будущем как минимум 40% «заглавных» кандидатов в каждом списке (*i capilista*) должны составлять женщины и что *capilista* не могут возглавлять более чем десять избирательных объединений (округов).

Тема этих так называемых розовых квот (*le quote rosa*) активно обсуждается в связи с новым избирательным законодательством. В последней редакции сказано, что оба пола должны быть представлены в парламенте поровну. Кроме этого, в избирательных списках кандидаты должны чередоваться согласно половой принадлежности и мужские фамилии не могут повторяться более чем два раза подряд. Избиратель, отдавая свой голос, также должен проголосовать за двух кандидатов противоположного пола. Таковы на сегодняшний день основные положения избирательного закона, который предполагает принять правительство М. Ренци.

Как уже было сказано, реформа избирательного законодательства — одна из частей масштабной конституционной реформы, которую намерено провести итальянское правительство. Необходимо отметить, что это уже не первая попытка реформировать Конституцию Итальянской Республики. До этого для этой цели были созданы специальные парламентские комиссии — в 1983 году (под председательством А. Боцци), в 1992 году (под председательством Ч. де Мита, а позднее Л. Йотти), а также в 1997 году под руководством М. д'Алема. Однако ни одной из комиссий не удалось осуществить намеченное. В целом это было связано с отсутствием должной поддержки различных политических сил страны, ведь для проведения реформы Конституции требуется квалифицированное большинство в две трети депутатов и сенаторов.

В настоящий момент обсуждения нового избирательного закона ведутся в режиме тесных консультаций с С. Берлускони, который формально находится в оппозиции к Демократической партии, но поддерживает М. Ренци по многим вопросам, что дает карт-бланш на проведение реформ.

Б. Грилло заявил о том, что *Italicum* не соответствует Конституции и являет собой модифицированную версию *Porcellum* (*porcata bis*), на самом деле представляя собой мажоритарную систему. Также беспокойство вызывает отсутствие минимальной явки избирателей. Критики обращают внимание и на то, что *Italicum* в нынешнем виде не отражает принципов народной и репрезентативной демократии, республиканских традиций, заложенных Конституцией 1947 года⁴.

Действительно, согласно декабрьскому постановлению Конституционного суда Италии, «премия большинства» является «предвестником чрезмерной представительности», что «может создать серьезное ухудшение демократического представительства»⁵. И «премию большинства», и систему «блокированных списков» Конституционный суд уже счел несоответствующими Основному закону страны в декабре 2013 года. Некоторые юристы и политические деятели, в том числе Б. Грилло, объявили, что будут добиваться скорейшего признания *Italicum* не соответствующим Конституции, как только закон будет принят.

Изменения в избирательном законодательстве Италии выгодны в первую очередь крупным партиям и коалициям, поскольку политическое объединение, получившее абсолютное большинство в парламенте, получает зеленый свет на проведение собственного курса, что должно способствовать управляемости политической системы и ее стабильности (еще большей стабильности должно способствовать переформатирование функций сената). В конечном итоге это ведет к становлению двухпартийной системы, сокращая фрагментацию политических сил, столь типичную для современной Италии. Небольшие партии и группировки будут вынуждены либо уйти со сцены, либо присоединиться к одной из коалиций.

Среди исследователей современной Италии до сих пор остается открытой дискуссия о переходе от Первой республики ко Второй. Некоторые полагают, что незаконченность конституционной реформы середины 1990-х годов говорит о незавершенности этого перехода. В случае успешного изменения избирательного закона, а также реформирования роли сената, можно говорить об окончательном становлении Второй республики. Или же, напротив, о начале транзита к Третьей республике в Италии.

⁴ Il Blog di Beppe Grillo. Passaparola — L'Italicum e' incostituzionale — avvocato Besostri. 21.04.2014. URL: www.beppegrillo.it/2014/04/passaparola_-_italicum_e_incostituzionale_-_avvocato_besostri.html (дата обращения: 15.01.2015).

⁵ Stop Porcellum, le motivazioni della Consulta: "Grave alterazione rappresentanza". La Repubblica, 13.01.2014. URL: www.repubblica.it/politica/2014/01/13/news/consulta_arrivate_le_motivazioni-75853056 (дата обращения: 15.01.2015).