

УДК 329(450)

*Н.М. Савченко***РЕФОРМА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ИТАЛИИ  
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-Х ГГ.**

Статья посвящена реформе избирательной системы Италии в первой половине 1990-х гг. Подробно рассмотрены результаты референдумов 1991 г. о преференциальном голосовании и 1993 г. об изменении избирательного закона для Сената, проанализировано содержание избирательных реформ для Палаты депутатов и Сената. Данные по результатам голосования на референдумах представлены в таблицах. В заключительной части определена роль реформы в истории страны. Автор отмечает, что итальянскую политику на протяжении послевоенного времени определяла система пропорционального представительства, что создало ряд серьезных проблем. Реформа избирательной системы стала главным приоритетом для всех, кто хотел обновления и перемен. С августа по декабрь 1993 г. парламент одобрил всесторонний пересмотр избирательной системы, которая фактически отменила старую. Новые законы предусматривали выбор трех четвертей Сената и Палаты депутатов на основании мажоритарного принципа и одной четверти на пропорциональной основе. Благодаря принятию новой системы выборов был обозначен конец Первой Итальянской Республики и начался итальянский политико-институциональный переходный период.

Изучение вопроса о реформе избирательной системы Италии в первой половине 1990-х гг. и ее роли в истории страны является очень интересной и актуальной проблемой. Итальянскую политику на протяжении послевоенного времени определяла система пропорционального представительства. Избиратель отдавал свой голос партиям, а они, в свою очередь, делили места в парламенте относительно отданной за них доли голосов [1, с. 149]. На выборах в Палату депутатов избиратели могли выразить преференциальный голос, отдав его трем или более кандидатам, согласно размеру избирательного округа. Система пропорционального представительства в целом была предназначена для поощрения партий меньшинства. Однако она породила несколько проблем, создав более 50 нестабильных коалиционных правительств и фрагментацию партий. В начале 1990-х гг. их было не менее 16 [2, с. 41]. Это делало принятие решений более трудным и не предлагало электорату четкую альтернативу между потенциальными правительствами.

Система пропорционального представительства также предотвращала чередование партий у власти с 1861 г. (либеральный режим) до 1922 г. (появление фашизма) и с 1945 г. (антифашизм) до начала 1990-х гг. [3, с. 11]. Его отсутствие являлось одним из самых специфических аспектов итальянской системы до 1994 г.

Необходимо отметить, что в отечественной исторической науке отсутствуют исследования, посвященные этой проблеме. Статья написана преимущественно на основе источников на итальянском и английском языках. Важную информацию предоставили также материалы итальянской периодической печати. Все это позволило достаточно полно осветить данный вопрос.

Самым обычным предписанием для перестройки партийной системы долгие годы была реформа избирательной системы. Аргументировалось это тем, что менее сложная и менее пропорциональная система сократит количество партий или объединит их в альянсы.

Движение за избирательную реформу выбрало в качестве основного политического оружия референдум. В 1990 г. комитет по избирательной реформе в составе членов Христианско-демократической партии (ХДП) М. Сеньи и А. Де Маттео, специалиста по

---

Научный руководитель – В.С. Котелев, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры всеобщей истории Белорусского государственного университета

конституционному праву А. Барбера, члена либеральной партии (ИЛП) А. Баслини и лидера радикальной партии М. Паннелла предложил изменить избирательную систему для Сената [4]. После почти двух лет обсуждений его лидеры М. Сеньи и М. Паннелла убедились, что через Парламент провести реформу нельзя, и передали запрос в Конституционный суд о проведении трех избирательных референдумов. Каждый касался предложений аннулировать тогдашний закон, чтобы достичь одного из следующих изменений: 1) для Сената преобразовать 237 одномандатных округов в избирательные округа, использующие мажоритарную систему; 2) для муниципальных выборов проводить прямые выборы мэров во всех итальянских городах (тогда это было позволено только в городах с населением менее 5 000 жителей); 3) для Палаты депутатов сократить количество предпочтений, которые избиратель мог выразить по партийному списку, с четырех до одного [5, с. 81].

Собрать необходимые подписи не представляло никакой проблемы. Но Конституционный суд Италии объявил первые два предложения неконституционными и не позволил им быть представленными избирателям. Своим постановлением № 47/1991 он разрешил только референдум по третьей проблеме [6, с. 44]. Его результаты были беспрецедентными (таблица 1) [4].

Таблица 1 – Результаты референдума 1991 г. о преференциальном голосовании

	Количество	%	
Внесенные в списки	47 377 843		
Проголосовавшие	29 609 635	62,5	от числа избирателей
Недействительные и незаполненные бюллетени	1 464 748	4,9	от количества проголосовавших
«За»	26 896 979	95,6	
«Против»	1 247 908	4,4	

Согласно результатам референдума преференциальный голос следовало выразить путем написания имени кандидата, а не номера в списке партии [7, с. 2]. Это должно было предотвратить альянсы среди кандидатов и уменьшить или устранить возможность избирательного мошенничества, например, манипуляцию или добавление чисел в чистые избирательные бюллетени.

Референдум 9 июня 1991 г. показал, что общественное мнение в целом решительно уходило от традиционных партий. Благодаря его успеху была подготовлена почва для более тщательной реформы избирательной системы. Она должна была покончить с пропорциональным представительством, являвшимся, по мнению многих, причиной политического недуга Италии.

В 1993 г. были проведены восемь референдумов. Наиболее значительным из них, предложенным М. Сеньи и его Комитетом за избирательную реформу, было изменение избирательного закона для Сената (таблица 2) [8].

Таблица 2 – Результаты референдума 1993 г. об избирательном законе в Сенат

	Количество	%	
Внесенные в списки	47 946 896		
Проголосовавшие	36 922 390	77,0	от числа избирателей
Недействительные и незаполненные бюллетени	1 951 003	5,28	от количества проголосовавших
«За»	31 234 897	82,7	
«Против»	6 034 640	17,3	

Пропорциональную систему предлагалось сменить на мажоритарную с пропорциональным элементом. А ввиду факта, что две палаты имеют равные законодательные полномочия, любая реформа Сената неизбежно оказала бы давление на правительство и парламент, чтобы провести аналогичную реформу для Палаты депутатов. Новая избирательная система для обеих палат парламента расценивалась как фундаментальная для появления чередования у власти [9, с. 75].

Цель, наиболее часто выражавшаяся теми, кто инициировал референдумы 1993 г., состояла в том, чтобы увеличить «управляемость» Италии. Полагали, что нужно потребовать более безопасного парламентского большинства, в результате чего правительства были бы более долговечными, и сократить количество партий. Вторая цель состояла в том, чтобы увеличить «прозрачность» избирательного процесса и усилить контроль избирателей над избранными. Предполагалось также ослабить власть политических партий в целом и провести массовое обновление членов парламента.

Результаты референдума имели большое воздействие. Подавляющее большинство голосов избирателей в пользу изменений вызвало немедленную отставку правительства. Во главе нового правительства впервые с конца Второй мировой войны стоял не политик: К.А. Чампи 14 лет являлся управляющим Центрального банка Италии. Поскольку реформа избирательной системы стала главным приоритетом для всех, кто хотел обновления итальянской политики, правительство предприняло ряд шагов в соответствии с желаниями избирателей.

Избирательная реформа продвигалась христианским демократом С. Маттарелла, т. е. именно христианско-демократическое большинство в Парламенте, против которого и был направлен референдум, определило содержание закона. Существовало два основных подхода (если не считать предложение Демократической партии левых сил (ДПЛС) о двойном избирательном бюллетене): 1) сохранение частично пропорциональной системы (Коммунистическое воссоздание (КВ), Итальянское социальное движение (ИСД) и 2) принятие английской модели (Лига Севера, М. ПANNELЛА). В истинно христианско-демократическом стиле С. Маттарелла предложил компромиссное решение, которое должно было «примирить элементы мажоритарной системы с элементами пропорциональной» [6, с. 46].

Защитники реформы утверждали, что она решит несколько итальянских проблем. Во-первых, появилась бы четкая альтернатива между реформистами и консерваторами и уменьшилась бы партийная фрагментация. Во-вторых, соглашательской администрации государства, где было невозможно четко определить политическую ответственность, был бы положен конец. В-третьих, могло быть сформировано стабильное правительство, минуя постоянные межпартийные переговоры. В-четвертых, это позволило бы избирателям голосовать не за партии, а за отдельных кандидатов, которые были бы ответственными за свои политические действия. И, наконец, было бы покончено с политической коррупцией [5, с. 82]. В целом новая избирательная система представлялась как средство разрушения власти политических партий над государством и обществом.

В результате в августе 1993 г. были одобрены избирательные реформы для Палаты депутатов и Сената. Избирательные округа для обеих палат были полностью реорганизованы в декабре 1993 г. [3, с. 45]. Их размер (иногда включавший две-три области, в некоторых случаях превышающих 1 млн. избирателей) был значительно уменьшен. Теперь они включали не более 100–120 тыс. жителей [10, с. 300].

Для выборов в Сенат 20 областей сформировали первичные административные избирательные округа. Каждый округ затем делился на множество избирательных одномандатных округов, равняющихся по количеству трем четвертям мест, выделенных на административный округ. Существование этих двух разных уровней – административного и

избирательного округа – является прямым результатом смешанного характера системы. В одномандатных округах использовалась мажоритарная избирательная формула, тогда как на уровне административного округа – пропорциональная [11, с. 106].

Кандидаты для округов области могли быть представлены политическими группами, использующими общий символ и наименование, или отдельными гражданами, которые участвовали в выборах как независимые кандидаты [3, с. 43]. Избиратели выражали свое предпочтение с помощью единого избирательного бюллетеня, который содержал имена кандидатов, выступающих в каждом из округов.

После того, как определялись победители, на региональном уровне подсчитывалось общее количество голосов, полученных всеми кандидатами каждой партии. Общее количество затем регулировалось путем вычитания голосов, полученных теми, кто был избран в одномандатных округах [12, с. 35]. Эти окончательные итоги затем использовались для того, чтобы разделить пропорциональные места, распределенные на области, между партиями. Здесь применялся метод пропорционального представительства д'Ондта<sup>1</sup>, оставленный референдумом. Другими словами, используемые пропорциональные голоса каждой партии в каждом округе равнялись количеству голосов, полученных ее проигравшими кандидатами. Как только определялось количество мест, предназначенных каждой партии, ее кандидаты ранжировались согласно пропорции действительных голосов, полученных в их округах. Места, завоеванные партией, затем предоставлялись кандидатам, получившим самую высокую пропорцию голосов в их округе [3, с. 43]. Независимые кандидаты не участвовали в этой второй стадии.

В Сенат было разрешено баллотироваться только в одном одномандатном округе. Чтобы выставить свою кандидатуру, будь то независимый кандидат или представленный партией, необходимо было собрать определенное количество подписей (от 1 000 до 5 000 в зависимости от региона) [13, с. 80].

Для выборов в Палату депутатов страна была разделена на двадцать шесть административных избирательных округов. Закон приписывал каждому округу количество мест, пропорциональное его населению. Каждый административный округ разделен на множество избирательных округов. Их количество равно трем четвертям общего количества мест, назначенных на каждый административный округ [3, с. 45]. Это – мажоритарная квота; остальные места предоставлялись на основе пропорциональной системы.

На выборах в Палату депутатов каждый избиратель имел два бюллетеня и мог выразить два голоса: один он отдавал кандидату в своем одномандатном округе, а второй – партийному списку для распределения пропорциональных мест на уровне административного округа.

В отличие от системы выборов в Сенат, которая позволяла иметь независимых кандидатов (голоса, отданные за них, не учитывались в областном распределении пропорциональных мест), каждый униномиальный кандидат в Палату депутатов должен был присоединиться к одному или большему количеству партийных списков для пропорциональных мест в административном округе. В Палату депутатов можно было баллотироваться только в одном из 475 одномандатных округов либо в одномандатном округе и не более чем в трех административных округах для получения пропорциональных мест [13, с. 79]. Одновременно выставлять свою кандидатуру в Палату депутатов и Сенат было запрещено, в отличие от старой системы.

---

<sup>1</sup> Этот метод позволяет сразу распределить все мандаты в избирательном округе или по стране в целом. Он заключается в последовательном делении количества голосов, полученных каждым списком кандидатов, на ряд целых чисел, начиная с единицы: на 1, 2, 3, 4, и т. д., пока не закончится количество мест, выделенных на избирательный округ.

Как только определялись победители по округу, выбиравшему одного кандидата, вычислялось общее количество голосов по партийному списку для каждого округа. Механизм вычитания, однако, был другим, по сравнению с Сенатом. Во-первых, вычиталось не общее количество голосов, полученных каждым победившим кандидатом, а количество, необходимое этому кандидату для победы (т. е. на один голос больше, чем количество голосов, полученных кандидатом, занявшим второе место). Во-вторых, вычитаемое определялось на основе всех списков, к которым кандидат был присоединен, в пропорциональном отношении к их общему количеству по спискам, а не на основе всех голосов партии кандидата. В-третьих, остаток вычислялся на уровне административных округов. Распределение пропорциональных мест происходило на национальном уровне на основе общего количества голосов по окружным спискам, используя формулу квоты Хэра<sup>2</sup>, и подчинялось национальному 4%-ному барьеру для включения в распределение пропорциональных мест. Чтобы определить, сколько пропорциональных мест партия, в конечном счете, получит, использовались только голоса после вычитания.

Наконец, места, предоставляемые каждой партии, распределялись по индивидуальным округам и давались кандидатам по ее списку в порядке, подготовленном партией. Если партия выигрывала больше пропорциональных мест, чем количество имен в ее списке (которое юридически ограничено до четырех или одной трети количества мест, распределенных на округ), оставшиеся места предоставлялись ее «лучшим проигравшим» в округах, в которых выбирался один кандидат, как и для Сената. Победители по мажоритарной системе исключались из общего количества мест, распределяемых по пропорциональной формуле.

У закона было достаточно противников и критиков, например, известный итальянский политолог А. Панебьянко, не менее известный журналист П. Мьели и др. [13, с. 81]. Реформу активно критиковал также М. ПANNELЛА, считая ее опровержением результатов референдума. Поскольку при наличии 25%-ной пропорциональной квоты, механизма вычитания, который обязывал каждого кандидата в унииномальном избирательном округе объединяться с партийным списком, партийными символами в бюллетенях, избирателей вынуждали голосовать, скорее, за символы, а не за личности. И все это противоречило целям референдума [14].

Тем не менее изменение избирательной системы имело большое политическое значение. Ее мажоритарный компонент был очень влиятельным. Он вынудил партии и политических деятелей выбирать союзников, чтобы быть конкурентоспособными в одномандатных округах. В то же время существование квоты пропорциональных мест осложняло расчеты партий относительно оптимальных политических стратегий.

Таким образом, в августе 1993 г. итальянский парламент одобрил новый избирательный закон для Палаты депутатов и Сената, который отметил радикальный уход от предыдущей системы пропорционального представительства, являвшейся одной из главных особенностей итальянской политической системы в послевоенный период. Согласно новой системе три четверти мест в обеих палатах парламента распределялись по одномандатным округам используя мажоритарную формулу. Оставшиеся места назначались на пропорциональной основе. Референдумы и последовавшие за ними законы разрушили старый стиль проведения политики в Италии, почти полностью ликвидировали все доминирующие партии Первой Республики и открыли путь сложному процес-

<sup>2</sup> Квота Хэра рассчитывается следующим образом: общее количество всех действительных голосов делится на количество мест, выделенных на административный округ. После определения квоты число голосов, набранное каждой партией, делится на эту квоту, и полученные от деления целые числа показывают, сколько мандатов положено партии.

су политической перестройки. В общем, был обозначен конец Первой Итальянской Республики, и начался итальянский политико-институциональный переходный период.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Codevilla, A. A second Italian republic? / A. Codevilla // Foreign affairs. – N. Y., 1992. – Vol. 71, № 3. – P. 146–164.
2. Mignone, M.B. Italy today: At the crossroads of the new millennium / M.B. Mignone. – N.Y. : Lang, 1998. – viii, 464.
3. Deconstructing Italy: Italy in the nineties / ed. by Sechi, S. – Berkley : University of California. – 1995. – viii, 314 p.
4. Referendum abrogativo del 1991 // Wikipedia [Electronic resource]. – Mode of access : [http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum\\_abrogativo\\_del\\_1991](http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativo_del_1991). – Date of access : 13.08.2007.
5. Lo Verso, L. The Italian general election of 1994 / L. Lo Verso I. McLean // Electoral studies. – Guildford, 1995. – Vol. 14. – № 1. – P. 81–86.
6. Parker, S. Electoral reform and political change in Italy, 1991-1994 / S. Parker // The new Italian Republic: From the fall of the Berlin Wall to Berlusconi; ed. by Gundle, S. - L. : Routledge. – 1996. – P. 40–57.
7. Pasquino, G. Introduction: A Case of Regime Crisis / G. Pasquino // The end of post-war politics in Italy: The landmark 1992 elections; ed. by Pasquino, G. – Boulder : Westview press, 1993. – P. 1–11.
8. Referendum abrogativi del 1993 // Wikipedia [Electronic resource]. – Mode of access : [http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum\\_abrogativi\\_del\\_1993](http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativi_del_1993). – Date of access : 13.08.2007.
9. Bull, M.J. Italy changes course? The 1994 elections and the victory of the Right / M.J. Bull, J.L. Newell // Parliamentary affairs. – L., 1995. – Vol. 48. – № 1. – P. 72–99.
10. Mazzoleni, G. Towards a 'videocracy'? Italian political communication at a turning point / G. Mazzoleni // European journal of communication. – L., 1995. – Vol. 10. – № 3. – P. 291–319.
11. Bartolini, S. Plurality competition and party realignment in Italy: the 1994 parliamentary elections / S. Bartolini, R. D'Alimonte // European journal of political research. – Dordrecht, 1996. – Vol. 29. – № 1. – P. 105–142.
12. Katz, R.S. Electoral reform and the transformation of party politics in Italy / R.S. Katz // Party politics. – L., 1996. – Vol. 2. – № 1. – P. 31–53.
13. De Rosa, G. Verso la Seconda Repubblica?: Le nuove leggi per l'elezione della Camera e del Senato / G. De Rosa // Civiltà cattolica. – Roma, 1993. – A. 144, quad. 3439. – P. 75–83.
14. Legge Mattarella // Wikipedia [Electronic resource]. – Mode of access : <http://it.wikipedia.org/wiki/Mattarellum>. – Date of access : 13.08.2007.

#### **Savchenko N.M. Electoral Reform in Italy in the first half of the 1990s**

This paper deals with the reform of the electoral system in Italy in the first half of the 1990s. It describes the results of two referenda, i.e. 1991 concerning preference voting and 1993 which concerned changing the electoral law for the Senate by drastically reducing the number of proportionally-distributed seats (and thus effectively introducing a majoritarian system with a proportional element). The objective of the electoral reform was to create a bipolarizing effect, forcing parties together. The article discusses the main features of the new electoral system. The final section analyzes the role of the reform. The paper argues that the change in the electoral law was regarded by almost everybody as the crucial. The reason for this lies in the magnitude of the change that electoral reform was expected to bring. New laws signalled the end of the First Republic, and the political transition began.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 01.02.08