

ИЗ ИСТОРИИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ПЕРВОЙ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

The paper deals with the problem of political party financing in the First Italian Republic, which began from Law 195/1974. The paper discusses main stages of its implementing and analyzes the content of laws regulating it. Law 515/1993 cancelled party finance but the system of reimbursement of campaign spending remained. Referendum repealing the law on the reimbursement of election spending failed because the voter turnout was too low so the system of reimbursement of party spending still exists in Italy despite discontent of the Italians.

Проблема регламентации деятельности политических партий и их финансирования имеет в Италии давнюю историю. В послевоенные годы использовались различные способы финансирования дофашистского периода. Средства для своей деятельности партии получали в виде членских взносов, денежных поступлений из частных источников, доходов от экономической деятельности, денежных пожертвований от профсоюзов, вознаграждений от предпринимателей за посреднические услуги или из-за рубежа от иностранных правительств и др.

Очевидно, что подобная нерегулируемая система обеспечивала возможности для сомнительного, хотя и не всегда нелегального, финансирования. Но никаких попыток что-либо изменить не предпринималось до нефтяного скандала 1973 г., когда стало известно, что ассоциация производителей нефтепродуктов *Unione Petrolifera* влияла на энергетическую политику, финансируя все правящие партии. Тогда политики признали необходимость придания большей прозрачности деятельности партий и введения новых правил. В результате 2 мая 1974 г. был принят закон № 195, установивший государственное финансирование партий, набравших более 2 % голосов на парламентских выборах, а также партий, проводивших одного депутата в каком-либо округе или регионе со специальным статусом (Вале-д'Аоста и Трентино-Альто Адидже) [1].

Было также признано незаконным финансирование партий компаниями госсектора. Закон требовал задекларировать пожертвования из частных источников в балансовых отчетах. Вводились санкции против тех, кто жертвовал и получал фонды незаконно. Но, учитывая природу политической культуры Италии, закон № 195 имел обратный эффект, способствуя углублению коррупции и кризису основных политических партий в 1980-е гг.

Политические партии Первой Итальянской Республики были гигантами. Все партийные аппараты выглядели практически одинаково, и кроме политической активности они старались предоставлять широкий спектр развлекательных и оказывать помощь. Партии тратили гораздо больше тех сумм, которые они получали законным способом. Например, расходы Итальянской коммунистической партии (ИКП) за 1984 г. составили 108 266 725 756 лир, причем дефицит платежного баланса, накопленный за предыдущие годы, равнялся 23 708 975 656 лир [2, p. 1523-1526]. Бюджеты более мелких партий были гораздо скромнее. Например, Радикальная партия в 1984 г. потратила 6 270 074 619 лир, а ее совокупный дефицит составил 1 000 833 312 лир [2, p. 1528-1529].

В соответствии с законом партии ежегодно представляли свои бюджеты на утверждение в парламентский комитет. Эти бюджеты не соответствовали действительности, но всегда утверждались единогласно, так как партии оказывали друг другу услуги. Несмотря на свое социальное укоренение и обширное членство, итальянские партии всегда широко критиковались и правыми, и левыми. Впервые избирателям в целом дали возможность выразить свое недовольство на референдуме 11 июня 1978 г. о государственном финансировании политических партий. За его отмену высказалось 43,7% избирателей, против – 56,3% [3, л. 49]. Финансирование было сохранено исключительно благодаря избирателям-коммунистам в т.н. «красных областях», движимым необходимостью получить государственные фонды, так как советское финансирование к тому времени было отменено. И вскоре – в феврале 1980 г. – бюджетная комиссия Сената одобрила предложение правительства об увеличении в два раза (с 45 до 90 млрд. лир) объема финансирования [4, л. 51].

В 1980-е гг. закон № 195 от 2 мая 1974 г. неоднократно изменялся и дополнялся. Например, закон № 659 от 18 ноября 1981 г. содержал обязательства открытости партийного бюджета. В результате к началу 1990-х гг. сложилась определенная система нормативных положений. Государство ежегодно выделяло 30 млрд. лир на расходы на избирательные кампании в обе палаты парламента. 40 млрд. лир выделялось на возмещение расходов на выборы в региональные советы всем партиям, даже тем, которым удалось провести лишь одного кандидата. 30 млрд. лир покрывали расходы на выборы депутатов от Италии в Европейский парламент тем партиям, которым удалось добиться избрания хотя бы одного кандидата. Запрещалось финансирование как со стороны государственных органов и учреждений, так и компаний с государственным участием свыше 20%. Принятие финансовых средств от частных компаний было возможно только с разрешения какого-либо компетентного общественного органа и при условии обязательного отражения суммы взноса в балансе предприятия или компании. Сохранялась с некоторыми дополнениями система уголовных и административных наказаний за нарушение обязательств и запретов.

Проблема государственного финансирования партий и выборов обострилась в Италии в начале 1990-х гг. В результате операции по борьбе с коррупцией «Чистые руки», начатой в феврале 1992 г., были арестованы и задержаны многие министры, партийные лидеры и казначеи, парламентарии, государственные служащие, бизнесмены.

По оценкам исследователей, итальянские политики постоянно воровали у государства от 6 до 12 млрд. долларов в год [5, p. 93]. Кандидаты в депутаты присваивали большие суммы всякий раз, когда избиратели шли к урнам. Вполне очевидно, что частые смены правительства и новые выборы были связаны с политическими аферами. Это также объясняет, почему лишь немногие политики возражали против частых предвыборных кампаний. Поэтому в глазах общественности законы о финансировании партий стали символом партократии. На референдуме, состоявшемся 18 апреля 1993 г., подавляющее большинство итальянцев высказалось за отмену закона № 195 1974 г. о финансировании партий (90,3% избирателей) [6, p. 612].

10 декабря 1993 г. был принят новый закон № 515, который ввел систему возмещения расходов на предвыборные кампании кандидатам вместо государственных субсидий партиям, отмененных референдумом. В законе предусматривались два равноценных вида финансирования: возмещение расходов на выборы в Сенат и Палату депутатов и выплаты, исходя из расчета 1600 лир на каждого гражданина Италии, число которых определялось по последней переписи населения. Общая сумма последнего вида финансирования составляла 91 млрд. лир [7].

С целью добиться большего ограничения и прозрачности предвыборных расходов вводилась должность «уполномоченного по выборам», который назначался каждым кандидатом и нес полную ответственность за сбор средств на его избирательную кампанию. Разовый взнос в фонд одного кандидата не мог превышать 20 млн. лир, а общий «потолок» для кандидата по одномандатному округу в Палату депутатов и Сенат составлял 80 млн. лир. К этой сумме добавлялось по 100 лир на каждого гражданина, проживающего в одномандатном округе, и по 10 лир на каждого гражданина в округе с пропорциональной квотой. Критики упрекали парламентариев в том, что закон учитывал не принявших в голосовании, а всех избирателей. Поэтому выделяемые суммы оказывались слишком большими, способствуя появлению множества мелких партий, желающих кормиться за счет государства. Однако еще большая проблема заключалась в том, что возмещаемые по закону электоральные расходы зачастую завышались. Так, в 1996 г., по данным Государственного контроля, партии и движения получили от государства 90,1 млрд. лир, тогда как их общие реальные расходы на предвыборные кампании были чуть выше 34,4 млрд. лир.

Для контроля отчетов по расходам был создан специальный орган. Кроме того, была учреждена и Региональная коллегия по обеспечению выборов, которая должна была контролировать соблюдение прозрачности, правил рекламы и размеры предвыборных расходов. Закон предусматривал целый комплекс административных и денежных санкций, вплоть до снятия с выборов в случае нарушения сформулированных в нем норм.

Тем не менее, в результате предвыборных кампаний 1993 – 1996 гг. было потрачено слишком много средств, поэтому нужно было найти адекватные легальные источники финансирования деятельности партий. В итоге 2 января 1997 г. был принят закон № 2 «Меры по упорядочению добровольных взносов движениям и партиям», который позволил физическим лицам выделять 0,4% своего подоходного налога на финансирование партий [8]. Однако это решение фактически провалилось, т.к. в первые шесть месяцев действия закона, только 0,5% налогоплательщиков согласились это делать.

Наибольшие протесты вызвал тот факт, что по этому закону государство в 1997 г. досрочно выделило на финансирование 160 млрд. лир и на 1998 г. – 110 млрд. лир. Парламент продолжал настаивать на государственном финансировании партий и движений. Результатами поиска вариантов решения проблемы государственного финансирования политических сил стало принятие парламентом 3 июня 1999 г. нового закона (№ 157) о новых нормах возмещения расходов в связи с проведением национальных, региональных и европейских выборов и референдумов и отмене положений о добровольных выплатах движениям и партиям. Фактическое финансирование партий и движений увеличилось по этому закону почти вдвое и более: на 2000 г. предусматривалось выделение 198 млрд. лир, на 2001 г. – 257 млрд. лир [9]. Очевидно, что это делалось участниками правящего тогда блока «Олива», чтобы быть в состоянии противостоять на выборах 2001 г. финансовой мощи блока, возглавляемого С. Берлускони. Закон № 157 от 3 июня 1999 г. вызвал возмущение в обществе, так как фактически вновь вводилось государственное финансирование партий и движений под прикрытием возмещения предвыборных расходов. Сразу началась кампания по сбору подписей о проведении референдума по его отмене. Однако проведенный в мае 2000 г. референдум был признан несостоявшимся ввиду низкого участия избирателей (всего 32,2%) [10, p. 2].

26 июля 2002 г. был принят новый Закон № 156, который внес очередные поправки. Сумма в 4 тыс. лир и 800 лир заменялась суммой в 1 евро. Также прописывались суммы на каждый финансовый год: 125 328 611,95 евро на 2002 г., 125 089 621,44 евро на 2003 г., и 153 089 621,44 евро ежегодно, начиная с 2004 г. [11]. Наконец, в 2006 г. был принят закон, утвердивший возмещение предвыборных расходов в течение пяти лет, даже если срок полномочий парламента заканчивался раньше.

Таким образом, историю государственного финансирования партий в Италии можно разделить на несколько этапов, первый из которых начался с принятия 2 мая 1974 г. закона № 195. Он поставил партии, представленные в парламенте, в привилегированное положение, в ущерб более мелким политическим силам. Отмена прямого государственного финансирования партий в 1993 г. в результате референдума, к сожалению, не привела к появлению эффективной альтернативной системы. Партии до сих пор получают государственные дотации и продолжают тратить огромные суммы, несмотря на кризисные времена и необходимость сокращения расходов. Поэтому необходимо обеспечить прозрачность финансовой стороны деятельности политических партий и избирательного процесса и установить реальный контроль над источниками финансирования и расходами политических партий и движений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici : legge, 2 maggio 1974, № 195 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1974. – 25 maggio. – № 135.
2. Vallauri, C. I partiti italiani tra declino e riforma : saggi e documenti : voll. 3 / C. Vallauri. – Roma : Bulzoni, 1986. – Vol. 3. – 1109-1599 p.
3. Хроника внутриполитических событий в Италии : январь-август 1978 г. // Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). – Фонд 98. – Оп. 61. – Д. 6.
4. Хроника внутриполитических событий в Италии : декабрь 1979 г. – сентябрь 1980 г. // Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). – Фонд 98. – Оп. 63. – Д. 7.
5. Mignone, M.B. Italy today : at the crossroads of the new millennium / M.B. Mignone. – N.Y. : Lang, 1998. – 464 p.

6. Newell, J.L. The Italian referenda of April 1993 : real change at last? / J.L. Newell, M.J. Bull // West European politics. – 1993. – Vol. 16, № 4. – P. 607-615.
7. Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica : legge, 10 dicembre 1993, №515 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. – 1993. – 14 dicembre. – № 292.
8. Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici : legge, 2 gennaio 1997, № 2 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. – 1997. – 8 gennaio. – № 5.
9. Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici : legge, 3 giugno 1999, № 157 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. – 1999. – 4 giugno. – № 129.
10. Rastelli, P. Due italiani su tre non hanno votato / P. Rastelli // Corriere della sera. – 2000. – 22 maggio. – P. 2.
11. Disposizioni in materia di rimborsi elettorali : legge, 26 luglio 2002, № 156 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. – 2002. – 29 luglio. – № 176.