



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Продвижение демократии и прав человека*



# ПРОЕКТИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В МОЛДОВЕ

Авторы:

**Метте Баккен**  
**Адриан Сореску**



# **ПРОЕКТИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В МОЛДОВЕ**

Авторы: Метте Баккен и Адриан Сореску

**Перевод на румынский язык:** Mihai Vieru  
**Перевод на русский язык:** «Intart Design» SRL  
**Макет и печать:** «FOXTROT» SRL

**Ассоциация Promo-LEX**

пр. Штефан чел Маре 127, Кишинэу, Молдова  
тел./факс: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26  
[info@promolex.md](mailto:info@promolex.md)  
[www.promolex.md](http://www.promolex.md)

ДЛЯ БЕСПЛАТНОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

*Все права защищены. Содержание исследования может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях и без предварительного согласия ассоциации Promo-LEX, при условии указания источника.*

Исследование реализовано в рамках программы «Демократия, Прозрачность и Подотчетность», финансируемой Агентством США по Международному Развитию (USAID).

Взгляды, изложенные в исследовании «Проектирование избирательной системы в Молдове» принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию донора.

# СОДЕРЖАНИЕ

---

РЕЗЮМЕ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	8
I. Избирательные системы – соображения, которые должны быть приняты во внимание политиками и другими заинтересованными сторонами в Молдове .....	11
I.1 Типология избирательных систем .....	13
I.2 Плюральные/мажоритарные системы .....	14
I.2.1 Система относительного большинства (FPTP) – или мажоритарная система в один тур.....	15
I.2.2 Выборы в двух турах.....	18
I.2.3 Альтернативное голосование .....	20
I.2.4 Прочие мажоритарные/плюральные системы.....	22
I.3 Пропорциональные системы .....	23
I.3.1 Пропорциональное представительство.....	23
I.3.2 Системы пропорционального представительства по закрытым и открытым партийным спискам .....	26
I.3.3 Система единственного передаваемого голоса .....	30
I.4 Смешанные системы.....	32
I.4.1 Параллельные системы .....	34
I.4.2 Смешанные пропорциональные системы .....	35
I.5 Влияние избирательных систем на политику и демократию .....	37
I.5.1 Избирательные системы и развитие партийной системы.....	37
I.5.2 Избирательные системы и гендерное равенство.....	38
I.5.3 Избирательные системы и политическая коррупция.....	40
I.5.4 Избирательные системы и конфликты.....	42
I.5.5 Избирательные системы и голосование за рубежом .....	43
II. Опыт европейских стран и извлеченные из него уроки.....	44
II.1. Мажоритарные системы.....	45
II.2 Системы пропорционального представительства .....	48
II.3. Смешанные системы.....	51
III. Избирательная система Молдовы.....	54
III.1. Проектирование избирательных систем Молдовы начиная с 90-х годов.....	54
III.2. Влияние системы пропорционального представительства по партийным спискам на развитие партийной системы и на стабильность правительства.....	56
III.3. Прочие преимущества и недостатки, связанные с системой пропорционального представительства по партийным спискам в Молдове.....	58

III.4. Удовлетворенность и неудовлетворенность результатами со стороны субъектов избирательного процесса.....	59
IV. Выбор избирательной системы для Молдовы.....	61
IV.1. Преимущества и недостатки текущей избирательной системы.....	61
IV.2. Преимущества и недостатки предложений, зарегистрированных в Парламенте....	62
IV.2.1. Предложение системы относительного большинства (FPTP).....	62
IV.2.2. Предложение смешанной параллельной системы.....	68
IV.3. Возможные последствия других избирательных систем.....	71
IV.3.1. Пропорциональное представительство в региональных округах.....	71
IV.3.2. Смешанная пропорциональная система.....	72
IV.4 Опыт реформы избирательных систем в других странах, который мог бы пригодиться Молдове.....	73
IV.4.1 Румыния: от закрытых партийных списков к распределению кандидатов из списка по одномандатным округам – и обратно.....	74
IV.4.2 Украина – переход к использованию PR-OL?.....	75
IV.5 Обязательства и рекомендации в отношении реформы избирательной системы... ..	77
IV.5.1 Международные и региональные стандарты/обязательства.....	77
IV.5.2 Венецианская комиссия и Кодекс добросовестной практики.....	79
IV.5.3 Десять критериев разработки избирательных систем.....	82
IV.5.4 Видение процесса.....	85
V. Выводы и рекомендации.....	88
V.1 Рекомендации.....	89
V.2. Заключительные комментарии.....	92
Приложение А: Список опрошенных/участников фокус-группы по организациям.....	93
Приложение В: Анализ моделирования ситуации – подробный обзор.....	95
Приложение С: «Лучшие избирательные системы».....	97
Приложение D: Эксперты.....	100
Приложение E: Сокращения.....	101

## РЕЗЮМЕ

---

- Начиная с 1994 г., Молдова выбирает своих представителей с помощью системы пропорционального представительства по партийным спискам (List PR). Места в парламенте (мандаты) распределяются на основе закрытых партийных списков по одному общенациональному избирательному округу. Законодательно установленный порог (ценз) доступа в парламент для партий составляет 6 процентов, а для блоков, состоящих из двух и более партий – 9 и 11 процентов, соответственно. Независимые кандидаты должны набрать не менее 2%, чтобы пройти в парламент.
- Изменения в существующую избирательную систему вносились с момента ее принятия – помимо прочего, менялся ценз доступа в парламент для партий, а также избирательная формула, используемая для распределения мест. В 2013 г. в парламент было внесено предложение об изменении системы на смешанную параллельную. Хотя предложение и было поначалу одобрено, спустя две недели реформа была отклонена и, таким образом, система так и не была применена.
- Текущие изменения, а именно i) предложение, внесенное в Парламент Демократической партией Молдовы в марте 2017 г, об изменении действующей системы пропорционального представительства по партийным спискам на систему относительного большинства и ii) внесенное Партией социалистов Республики Молдова предложение по переходу на смешанную параллельную систему (оба проголосованы 5 мая в первом чтении в парламенте) – требуют тщательного анализа возможностей и альтернативных вариантов разработки избирательной системы Молдовы. В ходе такого анализа необходимо учитывать особый политический, социальный, экономический, исторический и культурный контекст страны.
- Реформа избирательной системы может стать важным подспорьем в деле продвижения и углубления демократизации. Тщательно разработанная избирательная система может способствовать улучшению представительства и привлечения к ответственности, привести к тому, что выборы будут восприниматься как значимые инструменты демократического участия и вовлеченности, стимулировать развитие устойчивых партийных систем, которые послужат основой для создания эффективного правительства и жизнеспособной оппозиции.
- Международные и региональные инструменты (соглашения и рекомендации) – это источник важных правил для проведения реформы избирательной системы. Такие инструменты подчеркивают, что избирательные системы должны реализовывать права человека, не указывая, какую конкретно избирательную систему следует выбрать. В частности, это означает, что выборы должны быть всеобщими, равными, свободными, тайными, основываться на прямом избирательном праве, и организовываться через определенные промежутки времени.
- Исходя из опыта и практик проведения выборов по всему миру, можно сказать, что все избирательные системы обладают преимуществами и недостатками. Некоторые из них особенно хороши в обеспечении представительства в выборных органах, другие – с точки зрения создания сильного управления. Одни системы способствуют продвижению сильных и быстро реагирующих партий, а другие поддерживают представительство женщин и меньшинств. Следует также принять во внимание практические соображения. В то время как некоторые системы являются легкими в использовании и доступными для понимания, другие, более сложные, могут быть менее дорогостоящими и требовать

меньше административных ресурсов. То, как все преимущества и недостатки проявятся на практике, зависит от того, как система будет взаимодействовать с существующими контекстуальными факторами.

- Вызывает беспокойство наблюдаемое на данный момент в Молдове отсутствие тщательного анализа и всеобъемлющих консультаций политических партий друг с другом, а также большое число вовлеченных в избирательный процесс лиц. В таких условиях нелегко принять взвешенное решение о том, какую именно систему следует выбрать для того, чтобы демократия в Молдове процветала. Важно убедиться, что реформы принимаются на законодательном уровне не в интересах политических партий или политиков, а для максимального следования демократическим интересам. Стоит отметить влияние Венецианской комиссии на необходимость обеспечения всеобъемлющих и открытых консультаций и достижения широкого консенсуса в отношении результатов процесса реформ, во избежание политических манипуляций или подозрений в таких манипуляциях.
- Масштабная реформа, при которой существующая система пропорционального представительства по партийным спискам будет заменена абсолютно новой для страны избирательной системой, подвергнет демократический проект риску. Переход к менее пропорциональной системе, будь это система из категории смешанных (параллельная, к примеру) или из категории мажоритарных/плюральных систем (как система относительного большинства), может привести к неожиданным последствиям, которые, в свою очередь, могут отрицательно сказаться на демократическом будущем Молдовы. Как только изменения произойдут, вернуться назад будет уже невозможно.
- С другой стороны, незначительные изменения существующих правил игры вполне могут помочь сгладить некоторые из основных недостатков действующей системы. Изменяя и подгоняя элементы существующей системы List PR, возможно удастся достичь значительного прогресса в достижении поставленных целей. В частности, небольшие корректировки обуславливают более точное прогнозирование потенциальных результатов. Иными словами, чем проще будет реформа, тем менее рискованными будут сам процесс и его результаты.
- Так, основные проблемы и сложности, связанные с потенциальными «дефектами» работы действующей системы List PR, в частности: i) обеспечение более тесной связи между депутатами и электоратом; ii) повышение качества работы политиков; iii) эффективное представительство женщин, могут быть решены посредством малых реформ. Ключевые действующие стороны и эксперты считают, что основную политическую проблему в Молдове представляет не сама избирательная система, а политическая коррупция. Пока не ясно, насколько значительным будет влияние любого изменения избирательной системы на коррупцию в стране.
- Основная рекомендация, следующая из данной работы, звучит следующим образом: Молдове необходимо рассмотреть вариант перехода от закрытых партийных списков к открытым, а также от одного общенационального избирательного округа к нескольким многомандатным избирательным округам. Благодаря открытым спискам, избиратели смогут оказывать большее влияние на то, кто именно попадет в парламент, а влияние руководителей политических партий снизится. Использование системы многомандатных избирательных округов необходимо для лучшего географического представительства. Сочетание этих двух изменений поможет укрепить отношения между депутатами и избирателями, сокращая дистанцию между электоратом и парламентариями. Избиратели

смогут определять, кто именно представляет их в парламенте, и получат больше возможностей для привлечения отдельных депутатов к ответственности.

- Среди прочих рекомендаций: i) снижение законодательно установленного порога для прохождения партий и независимых кандидатов в парламент; ii) рассмотрение необходимости создания национального уровня для уравнивания любой непропорциональности, созданной в случае введения системы регионального представительства по партийным спискам; iii) тщательный контроль за влиянием изменений на представительство женщин в парламенте, и при необходимости, введение дополнительных конструктивных мер.
- Вызывает озабоченность Приднестровье, которое фактически не контролируется правительством. В зависимости от того, как будут определяться многомандатные избирательные округа, существует вероятность того, что Приднестровье также сформирует собственный естественный или логический избирательный округ. Учитывая, что в ближайшем будущем избирательные органы не смогут организовать выборы на этой территории, места в парламенте, выделяемые для данного региона, могут остаться незаполненными (аналогично ситуации в соседней Украине). Согласно молдавской Конституции, Парламент состоит из 101 депутата (а не места). Неясно, противоречит ли Конституции наличие «постоянных» свободных мест в Парламенте, или относится к ее «серой зоне». Альтернативой принятию незаполненных мест будет инициирование процедуры «активной регистрации» граждан, проживающих в Приднестровье, и определение количества многомандатных округов исходя из числа зарегистрированных лиц, предоставляя им возможность и средства для голосования на избирательных участках, находящихся на правом берегу реки Днестр (как это и происходило до сих пор). Возможно, понадобятся дополнительные рекомендации от специалистов по конституционному праву.
- Эффективное представительство избирателей, находящихся за рубежом, также является серьезной проблемой для Молдовы, внушительное число граждан которой проживает за пределами страны. Использование одного общенационального избирательного округа упростило процедуру голосования за пределами страны – в особенности, с технической точки зрения. В случае принятия системы многомандатных округов, Молдове возможно придется рассмотреть необходимость образования отдельных избирательных округов за пределами страны и/или оценить необходимость требования от находящихся за рубежом избирателей активной регистрации для участия в выборах.

## ВВЕДЕНИЕ

---

Основная цель данной работы – внести вклад в обсуждение избирательной системы, которое ведется сейчас в Молдове. Учитывая политический, экономический, социальный, исторический и культурный ландшафты страны, а также различные преимущества и недостатки имеющихся альтернативных избирательных систем, в данной работе мы задаемся вопросом: какая избирательная система подойдет Молдове лучше всего?

Обеспечивая основу для лучшего понимания принципов работы избирательных систем и их влияния на, помимо прочего, представительство, привлечение к ответственности, стабильность правительства, доступ женщин и меньшинств, на коррупцию и конфликты, данное исследование также преследует цель углубления знаний политиков, гражданского общества, СМИ и прочих заинтересованных учреждений, и, таким образом, содействия принятию взвешенного решения касательно реформы избирательной системы.

Исследование было проведено двумя международными экспертами по поручению Ассоциации Promo-LEX. Биографии международных экспертов вы найдете в Приложении С.

### *Вопросы, подлежащие рассмотрению*

В рамках работы будет рассмотрен широкий спектр вопросов. Сперва, мы рассмотрим общий принцип разработки избирательной системы, чтобы расширить сферу охвата для всеобъемлющего подхода к связанным с реформами в Молдове вопросам. С этой целью в работе будут рассмотрены теоретические и реальные примеры разработки избирательных систем в странах мира, с особым упором на опыт, полученный в ходе применения различных систем в странах Европы и Кавказа. Особо тщательно мы рассмотрим то, как проектирование избирательной системы влияет на представительство и эффективное вовлечение женщин и меньшинств, на развитие партийных систем и устойчивость правительства, а также на способность избирателей привлекать к ответственности правительства, политические партии и отдельных политиков. Помимо этого, будет рассмотрен более широкий круг социально-политических проблем, в том числе, политическая коррупция и конфликты.

Затем, мы изучим развитие избирательной системы и ее влияние на политическую жизнь Молдовы, начиная с 90-х годов. На основании чего была установлена пропорциональная система, и что стояло в основе внесенных в нее изменений? Мы проанализируем, как избирательная система повлияла на политическую стабильность и развитие партийной системы, а также на доступ независимых кандидатов в законодательный орган, представительство женщин, отношения между депутатами и избирателями, механизмы привлечения к ответственности, и т. д. В данном контексте будет также рассмотрена степень удовлетворенности заинтересованных сторон имеющейся системой: работает ли она надлежащим образом, и если нет, в чем состоят основные проблемы?

В-третьих, в ходе работы будет проанализирована необходимость и возможность реформы избирательной системы Молдовы. Будут рассмотрены предложения и инициативы, а также основные доводы различных заинтересованных сторон, касательно имеющихся вариантов. Каковы возможные последствия таких изменений, или, иными словами, в какой степени они повлияют на политическую жизнь Молдовы? В ходе анализа данных вопросов будет рассмотрен опыт соседних стран по внедрению избирательных реформ. Более того, в рамках работы будут изучены возможные последствия потенциальной реформы: если бы на выборах 2014 года в Молдове была бы использована иная избирательная система, каковы были бы результаты?

На основе проведенного анализа, в работе будет представлен ряд рекомендаций по изменению избирательной системы в Молдове. В связи с отсутствием в Молдове широкого и всеобъемлющего консультативного процесса по различным вариантам изменения избирательной системы, данными рекомендациями следует пользоваться с осторожностью. Лишь на основе таких консультаций возможно будет определить, какая избирательная система оптимальна для Молдовы.

### *Методологические соображения*

Для оценки упомянутых выше проблем и экстраполяции рекомендаций на реформу избирательной системы, эксперты использовали целый комплекс методов. Работа на местах проводилась в период со 2 по 8 апреля. В течение этого периода проводились частично структурированные опросы ряда субъектов избирательного процесса – представителей политических партий, организаций гражданского общества, представителей научных сообществ и др. Также было организовано обсуждение в фокус-группе, состоящей из представителей организаций гражданского общества. Список организаций/учреждений, с которыми работали эксперты, приведен в Приложении А. Кроме того, эксперты приняли участие в конференции «Изменение избирательной системы в Республике Молдова – за и против», организованной 8 апреля Фондом Конрада Аденауэра в Молдове, Фондом имени Фридриха Эберта в Молдове, Ассоциацией за демократию через участие (ADEPT) и Институтом развития и социальных инициатив «Viitorul» (IDIS Viitorul). И, наконец, эксперты оказали содействие в проведении семинара по разработке и реформе избирательных систем, организованного Ассоциацией Promo-LEX 7 апреля. Семинар дал экспертам возможность продолжить обсуждение и обмен мнениями с участниками-представителями политических партий и СМИ.

Для анализа широкого спектра документов, включая, помимо прочего: правовые документы, имеющие отношение к выборам в Молдове, соответствующие международные и региональные стандарты и рекомендации; международные и национальные отчеты наблюдателей за выборами; изложения мнений Венецианской комиссии; официальные результаты выборов и прочую статистику; результаты опросов общественного мнения; и конечно же обширную научную литературу и работы специалистов-практиков, более детально рассматривающие разработку и реформу избирательной системы, был использован метод кабинетного исследования. Были собраны и проанализированы данные о разработке избирательных систем и о результатах их применения в других странах. Также был проведен ряд предметных исследований для лучшего понимания потенциальных последствий разработки и реформирования избирательной системы.

И в довершение, был проведен анализ методом моделирования (анализ с использованием фактов) для того, чтобы разобраться в потенциальных последствиях альтернативных избирательных систем, с учетом фактического распределения голосов на предыдущих выборах. В качестве отправной точки для моделирования были использованы результаты недавних выборов 2014 года. Результаты были пересчитаны в условиях других избирательных систем для того чтобы получить ответ на вопрос: как выглядели бы результаты в случае использования другой избирательной системы? Анализировать результаты такого моделирования следует с осторожностью, так как метод основывается на трех важных предположениях, а именно, что: i) предпочтения избирателей, ii) явка и iii) бюллетени останутся теми же, вне зависимости от используемой избирательной системы. Это объясняется тем, что в качестве основы для анализа используются реальные результаты выборов. Несмотря на справедливость замечания о том, что другая избирательная система могла бы повлиять на эти основные допущения, результаты моделирования все равно позволяют получить лучшее представление о том, как избирательные системы могут повлиять на представительство и

распределение мест между соперниками на выборах в Молдове. Более детальное описание процесса моделирования представлено в Приложении В.

### *План работы*

Работа состоит из шести частей. За кратким вступлением следует Раздел II, который дает общее представление о принципах разработки избирательных систем – какие системы существуют, как они работают, а также каковы основные преимущества и недостатки различных альтернативных вариантов. В Разделе III представлен обзор разработки избирательных систем в странах Европы. В данном разделе также приведен ряд примеров применения различных избирательных систем в отдельных странах. В Разделе IV дается более детальный обзор развития избирательной системы в Молдове. В дополнение к этому, в разделе анализируется влияние избирательной системы на политическую жизнь, а также удовлетворенность/неудовлетворенность заинтересованных сторон существующей системой. Раздел V оценивает необходимость и возможность реформы в Молдове и подчеркивает основные критерии реформы и необходимость соответствия результатов реформы международным и региональным стандартам проведения выборов. И наконец, в Разделе V, работа завершается рядом рекомендаций по реформированию избирательной системы и процессу реформы.

# I. Избирательные системы – соображения, которые должны быть приняты во внимание политиками и другими заинтересованными сторонами в Молдове

---

*Что представляет из себя избирательная система и почему она так важна?*

Избирательная система определяет исход выборов. Словарь «Free Dictionary» дает довольно широкое определение избирательной системы: «это правовая система, позволяющая сделать демократический выбор»,<sup>1</sup> а согласно более точному определению Энциклопедии Британники, это «метод и правила подсчета голосов для определения результатов выборов»<sup>2</sup> Еще более ясное и лаконичное определение используется Международным институтом демократии и содействия выборам (International IDEA), согласно которому:

*... избирательные системы превращают голоса, отданные в ходе всеобщих выборов, в мандаты, получаемые партиями и кандидатами.*<sup>3</sup>

Являясь связующим звеном между властями и простыми гражданами, выборы считаются сутью современной представительной демократии.<sup>4</sup> Значимость же избирательной системы, в свою очередь, не так очевидна. Согласно Риву и Вэру, «избирательные системы – это не незначительные детали, а ключевые факторы, определяющие результаты. Кандидата, выбранного при использовании одной системы, могли бы и не выбрать при другой системе».<sup>5</sup> Таким образом, «то, как голоса превращаются в мандаты, означает, что одни группы, партии и представители получают доступ к процессу принятия решений, а другие – исключаются из этого процесса».<sup>6</sup> Более того, влияя на многочисленные аспекты политической жизни и меняя их, «избирательные системы представляют собой важный винтик демократического механизма».<sup>7</sup> Избирательные системы определяют характеристики представительства, влияют на развитие партий и партийных систем, а также на парламентскую деятельность, в том числе – на политику создания коалиций. Таким образом, не стоит пренебрегать последствиями разработки избирательных систем.

---

1 См. <http://www.thefreedictionary.com/electoral+system> (по состоянию на апрель 2017 г.).

2 См. <https://global.britannica.com/topic/electoral-system> (по состоянию на апрель 2017 г.).

3 International IDEA 2005. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. (Проектирование избирательных систем: новый справочник Международного института демократии и содействия выборам). Доступен по адресу <http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=en> (по состоянию на апрель 2017 г.), стр. 5.

4 К примеру, Cox, Gary W. 1997. Making Votes Count. (Чтобы голоса имели значение) Cambridge: Cambridge University Press; Norris, Pippa. 2003. Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour. (Избирательная инженерия: правила голосования и политическое поведение). Cambridge: Cambridge University Press; Powell, G. Bingham. 2000. Elections as Instruments for Democracy: Majoritarian and Proportional Visions. (Выборы как инструменты демократии: мажоритарная и пропорциональная концепции). New Haven, Conn.: Yale University Press. Schumpeter, Joseph A. 1979. Capitalism, Socialism and Democracy. (Капитализм, социализм и демократия). London: Allen & Unwin.

5 Reeve, Andrew, and Alan Ware. 1992. Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction. (Избирательные системы: сравнительный и теоретический обзор). London: Routledge, pp. 7.

6 Norris, Pippa. 1997. Choosing Electoral System: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. (Выбираем избирательную систему: пропорциональные, мажоритарные и смешанные системы.) International Political Science Review 18 (3):297–312.

7 Farrell, David M. 2001. Electoral Systems: A Comparative Introduction. (Избирательные системы: сравнительный обзор). Basingstoke: Palgrave.

## *Основные компоненты разработки избирательной системы*

Избирательная система обладает тремя отличительными чертами. Первая – это избирательная формула, переменная избирательной системы, заключающаяся в математическом преобразовании голосов в мандаты. Формула обычно разделяется на две подгруппы: когда для того, чтобы победить, кандидат или партия должны набрать не менее 50% + 1 голос – т. е., абсолютное большинство; и когда место получает партия или кандидат, получившие наибольшее количество голосов (не обязательно абсолютное большинство) – т. е., относительное большинство. В случае пропорциональной формулы, отражается процент голосов, полученных кандидатами на выборах – если партия набирает 25 процентов голосов, она получает (примерно) 25 процентов мест.

Второй компонент – это структура бюллетеня, которая предусматривает варианты, за которые могут проголосовать избиратели. В условиях одних избирательных систем в бюллетене указываются политические партии, за которые могут проголосовать избиратели, а в условиях других, избиратели выбирают отдельных кандидатов. Более того, некоторые системы требуют от избирателей сделать единственный выбор (т. е. выбрать партийный список), в то время как другие предусматривают, что избиратели могут отдать несколько предпочтений (к примеру, пронумеровать всех кандидатов в соответствующем избирательном округе в порядке предпочтения, начиная с наиболее предпочтительного). И наконец, избирательные системы отличаются друг от друга количеством голосов, которые избиратель может отдать в ходе выборов – как правило, каждый избиратель может отдать только один голос, однако, существуют системы, при которых избиратели могут или должны заполнить более одного бюллетеня при голосовании. К примеру (это также будет обсуждаться в следующих разделах), в рамках смешанных избирательных систем от избирателей может потребоваться проголосовать за отдельного кандидата в одномандатном округе и отдать еще один голос за политическую партию в рамках части пропорционального представительства избирательной системы.

Третий и последний компонент – это магнитуа округа, то есть количество представителей, выбираемых из каждого избирательного округа. Из каждого избирательного округа выбирается не менее одного представителя. При этом максимальное количество избранных представителей равняется общему количеству имеющихся мест. Между этими двумя крайностями магнитуа округа может колебаться от меньшей (скажем, 3–4 представителя) к большей (к примеру, 10–15 представителей). Взаимодействуя с избирательной формулой, магнитуа округа влияет на степень того, как избирательная система способна отражать в составе соответствующего законодательного органа волю избирателей, изъятую на выборах. Таким образом, эти два элемента обеспечивают то, что часто называется «натуральным» представительским цензом.

В дополнение к уже упомянутым трем основным переменным, ряд других элементов может также влиять на распределение мест в зависимости от голосов. Законодательно установленный порог, используемый для ограничения фрагментации в законодательном органе, может привести к тому, что голоса, отданные за небольшие партии, останутся без представителей, снижая, таким образом, пропорциональность результатов. Аналогичным образом, на пропорциональность может влиять размер законодательного органа – чем он меньше, тем менее пропорциональными будут результаты. Некоторые избирательные системы предусматривают несколько уровней – наиболее очевидным примером будет смешанная система, при которой представители выбираются из плюрального/мажоритарного уровня и из уровня пропорционального представительства, соответственно. При этом, двухуровневые системы могут также использоваться в рамках полностью пропорциональных систем.

Зачастую, их целью является снижение пропорциональности – как в случае системы региональных списков (см. подробности ниже).

### *Проектирование избирательных систем*

На сегодняшний день нам многое известно о последствиях применения избирательных систем. Научные исследования и опыт осуществления реформ по всему миру дают достаточно информации для оценки наиболее вероятных последствий смены избирательных систем. Таким образом, появляется возможность «проектирования» конкретных результатов выборов.

Другими словами, реформы избирательных систем проводятся не без причины. В ряде случаев, реформа избирательной системы осуществляется для того, чтобы повысить шансы правящей элиты на сохранение или укрепление власти. Поскольку представители сами выбирают правила, по которым будут определяться будущие результаты выборов, они пользуются этой возможностью для того, чтобы максимально продвигать собственные интересы – то есть, делают так, чтобы правила игры сработали им на руку на следующих выборах. В иных случаях, законодатели заинтересованы в проектировании таких результатов, которые, по их мнению, помогут углубить демократию и демократические практики в их стране. Такие интересы можно назвать максимально увеличивающими эффекты демократии. К примеру, если широко известно, что определенная избирательная система дискриминирует отдельные социальные группы (женщин или этнические меньшинства), избранные представители могут изменить правила игры для того чтобы предоставить или расширить возможности для доступа таких групп.

Перепроектирования избирательной системы недостаточно для того, чтобы обеспечить демократию. Прочие факторы, такие как политическая культура, связанное с выборами насилие, коррупция, и т. д., являются определяющими для развития демократии. При этом, в ряде случаев, имея благие намерения, при помощи реформы избирательной системы можно подтолкнуть политическую систему в правильном направлении. Или, другими словами, согласно International IDEA:

*... несмотря на то, что большинство изменений, которых можно достичь посредством корректировки избирательных систем, неизбежно оказываются второстепенными, именно такие второстепенные изменения становятся решающими для укрепления или подрыва демократии.<sup>8</sup>*

## **I.1 Типология избирательных систем**

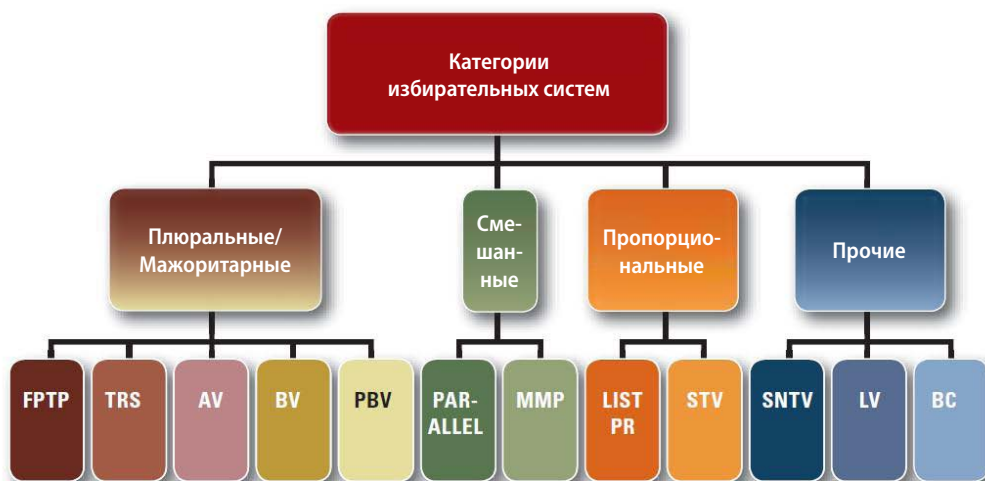
Эксперты и практики в сфере проведения выборов как правило, подразделяют избирательные системы на четыре основные категории: i) мажоритарные/плюральные системы; ii) смешанные системы; iii) пропорциональные системы; и iv) прочие избирательные системы, которые не обязательно попадают под одну из трех других основных категорий. **Мажоритарные/плюральные системы** характеризуются использованием формулы абсолютного или относительного большинства для распределения мест. Как правило, такие системы используются в одномандатных округах. В случае же **пропорциональных систем**, целью является

---

8 International IDEA 2005. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. (Проектирование избирательных систем: новый справочник Международного института демократии и содействия выборам). Доступен по адресу <http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=en> (по состоянию на апрель 2017 г.), стр. 162.

обеспечение пропорциональности результатов. То есть, такие системы стремятся к тому, чтобы партия, набравшая 25 процентов голосов, получила около 25 процентов имеющихся мест. Что касается **смешанных систем**, некоторые считают, что они сочетают в себе лучшее из двух систем, другие же – что худшее. По сути, такие системы сочетают в себе один элемент мажоритарных/плюральных систем с элементом пропорциональных систем. И в заключение, категория **прочих избирательных систем** включает в себя те системы, которые не подходят под описание ни одной из вышеуказанных категорий. В следующих разделах будет представлено более детальное описание различных существующих избирательных систем.

Рисунок 1: Категории избирательных систем<sup>9</sup>



**Сокращения:** Система относительного большинства (FPTP); Выборы в двух турах (TRS); Альтернативное голосование (AV); Голосование блоком (BV); Голосование партийным блоком (PBV); Параллельная система; Смешанная мажоритарно-пропорциональная система (MMP); Пропорциональное представительство по партийным спискам (List PR); Система единственного непередаваемого голоса (SNTV); Ограниченное голосование (LV); Подсчет по методу Борда (BC).

Источник: International IDEA 2005

## 1.2 Плюральные/мажоритарные системы

Как было сказано выше, отличительной чертой избирательных систем, попадающих под категорию плюральных/мажоритарных систем, является то, что они применяют: i) правило, по которому партия или кандидат избираются на основе того, что они набрали абсолютное большинство – то есть, не менее 50% + 1 голос, или относительное большинство голосов – то есть, больше голосов, чем любой из оставшихся кандидатов; и ii) одномандатные округа – в данном случае существуют исключения, которые будут рассматриваться в следующих разделах.

К этой категории относятся пять избирательных систем: Система относительного большинства (FPTP), Выборы в двух турах (TRS), Альтернативное голосование (AV), Голосование блоком (BV) и Голосование партийным блоком (PBV).

<sup>9</sup> International IDEA. 2005. Handbook on Electoral Systems Design. (Справочник по разработке избирательных систем). IDEA: Stockholm/Sweden.

## 1.2.1 Система относительного большинства (FPTP) – или мажоритарная система в один тур

Система относительного большинства – это одна из наиболее простых существующих избирательных систем. В рамках данной системы страна разделяется на избирательные округа по числу мест в парламенте. Если парламент состоит из 150 мест, то и округов будет 150. В каждом округе избиратель отдает свой голос за одного кандидата, и тот кандидат, который наберет больше всего голосов (относительное большинство), получает место в избирательном округе.

<b>FPTP в общих чертах</b>	
Формула	Относительное большинство
Структура бюллетеня	За кандидата Только одно предпочтение По 1 голосу на каждого избирателя
Магнитуда округа	Одномандатный округ

### *Использование в мире*

Широко известно, что FPTP применяется в Соединенном Королевстве, Канаде и США, а также многими бывшими колониями Британской империи. На сегодняшний день, FPTP используется в 61 стране мира, включая, Бангладеш, Индию и Непал в Азии; Кению, Малави и Замбию в Африке; а также Белиз в Латинской Америке. В Европе только Соединенное Королевство и Азербайджан используют FPTP для избрания депутатов.

### *Основные преимущества и недостатки*

Основным преимуществом FPTP является простота в использовании и понимании избирателями и кандидатами. Она позволяет избирателям голосовать за определенного кандидата, а не за список кандидатов, выдвигаемый политической партией.

FPTP способствует географическому представительству. Депутатам, избранным в рамках данной системы, рекомендуется представлять регион или зону, в которой они были избраны, а не только партийный список, по которому они проходят. Небольшие избирательные округа содействуют более прямой взаимосвязи между избирателями и депутатами. Таким образом, система также обеспечивает более эффективные механизмы привлечения к ответственности – избирателям легче выяснить, кто виноват, и наказать депутатов, не выполняющих предвыборные обещания.

Исследования западных демократий говорят о том, что FPTP приводит к формированию двухпартийной системы. В основе так называемого «социологического закона» Дюверже, согласно которому выборы в одномандатных округах в сочетании с правилом относительного большинства приводят к установлению двухпартийной политической системы, лежит способ выдвижения в рамках FPTP более крупных партий, за счет тех, которые в иных условиях были бы третьими/четвертыми/пятыми / и т. д. в избирательной гонке. В связи с тем, что FPTP приводит к формированию двух сильных партий, система высоко оценивается за формирование сильных правительств (зачастую, с парламентским большинством), а также единой и эффективной оппозиции.

Тем не менее, в случае применения FPTP в условиях новых или развивающихся демократий, закон Дюверже ставится под сомнение. В частности, существует мнение, что двухпартийная система сформируется только в том случае, если поддержка избирателей будет географически рассредоточенной по всей стране. В странах, где социальные разногласия (этнические, религиозные, языковые, и т. д.) сконцентрированы географически, в парламент, вероятнее всего, пройдет больше партий. К примеру, если в стране существует четыре этнические общины, каждая со своей географической принадлежностью (к примеру, одна община преобладает на юге, вторая на севере, третья на западе и четвертая на востоке), а голосование проходит по этническому признаку, в парламенте, скорее всего, будут представлены четыре основные партии. Формирование сильного правительства и слаженной оппозиции, которые, по мнению экспертов, являются одними из основных преимуществ системы, может и не произойти, если FPTP не приведет к созданию двухпартийной системы.

#### *Пример 1: FPTP и пропорциональность*

В данном случае страна разделяется на пять избирательных округов. Каждый округ выбирает одного депутата для парламента из пяти мест. В выборах участвуют две основные партии – Партия А и Партия В.

В Округе 1 (О1) Партия А победила Партию В со значительным отрывом в 1 000 голосов. В Округе 2 (О2) разрыв между двумя партиями меньше – всего 200 голосов. При этом, в Округах 3 и 4 (О3, О4) борьба была более напряженной. В обоих округах победила Партия А, но с отрывом всего в два голоса. Ну и наконец, в Округе 5 (О5) победу одержала Партия В, со значительным перевесом голосов.

	О1	О2	О3	О4	О5	Итого голосов	Итого голосов, %	Места
Партия А	3 000	2 600	2 551	2 551	100	10 802	43%	4
Партия В	2 000	2 400	2 449	2 449	4 900	14 198	57%	1
Итого	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	25 000	100%	5

В результате подсчета общего числа голосов по стране, Партия А, набравшая чуть менее 11 000 голосов (43%) получает 4 места (80% от всех имеющихся мест). При этом, Партия В получает всего одно место (20%), несмотря на то, что она набрала больше голосов (более 14 000), чем Партия А. Более того, Партию В поддерживает абсолютное большинство избирателей (57%). Потерянными оказались 9 398 голосов (38%).

Помимо влияния на партийную систему, FPTP также критикуют за неспособность обеспечить справедливое представительство. В связи с тем, что система склонна поддерживать крупные партии за счет небольших, результаты выборов могут оказаться чрезвычайно непропорциональными. Система не может гарантировать, что партия, получившая 20% голосов избирателей, получит около 20% мест в законодательном органе. Более того, такая партия может вообще оказаться без мест. В некоторых случаях использования FPTP в Соединенном Королевстве, партия, набравшая второе по величине количество голосов по стране, получала абсолютное большинство мест в Парламенте. Способность FPTP стать причиной «несправедливого» представительства, остается одним из основных недостатков системы. Такую ситуацию мы можем наблюдать в Примере 1.

FPTP может также привести к образованию большого количества так называемых «потерянных голосов» – т. е. голосов, отданных за кандидатов, но не приведших к избранию кандидата или партии. В округе с 10 кандидатами, голоса между которыми разделились почти поровну, победителем может стать кандидат, набравший 10% + 1 голос, а оставшиеся 90% голосов окажутся потерянными (см. Пример 2). Большое количество потерянных голосов может привести к тому, что меньшее количество людей будет считать выборы эффективным способом демократического участия.

Известно также, что применение FPTP препятствует занятию женщинами выборных должностей, так как данная система поощряет политические партии выдвигать «наиболее востребованных» кандидатов во всех избирательных округах. С учетом существующих исторических, культурных и социально-экономических условий, наиболее востребованными кандидатами, как правило, являются мужчины. Для сравнения, в случае систем, при которых партиям необходимо представлять списки кандидатов, поощряется представительство различных групп населения – мужчин/женщин, людей в возрасте/молодежи, представителей различных религиозных или языковых меньшинств, и т. д.

Стоит также упомянуть, что в случае применения FPTP требуется определить границы избирательных участков. Определение границ может показаться скорее техническим процессом, однако способ определения границ может повлиять на результаты выборов. Таким образом, разграничение должно производиться вне политики, на основании ряда ясных и строго определенных критериев. Кодекс добросовестной практики в избирательных вопросах Совета Европы устанавливает руководящие принципы для составления и пересмотра одномандатных избирательных округов. В частности, в нем говорится о необходимости обеспечить, чтобы процесс определения границы был непредвзятым, не задевал национальные меньшинства и учитывал мнения комитета, состоящего в основном из независимых членов и технических специалистов.<sup>10</sup>

Манипулирование процессом определения границ или подозрения в таком манипулировании угрожают правомерности выборов в целом. Избирательная география (джерримендеринг) – это процесс определения границ избирательных округов таким образом, чтобы обеспечить успех на выборах определенной политической партии (или группы) – см. Вставку 1.

Пример 2: FPTP и потерянные голоса

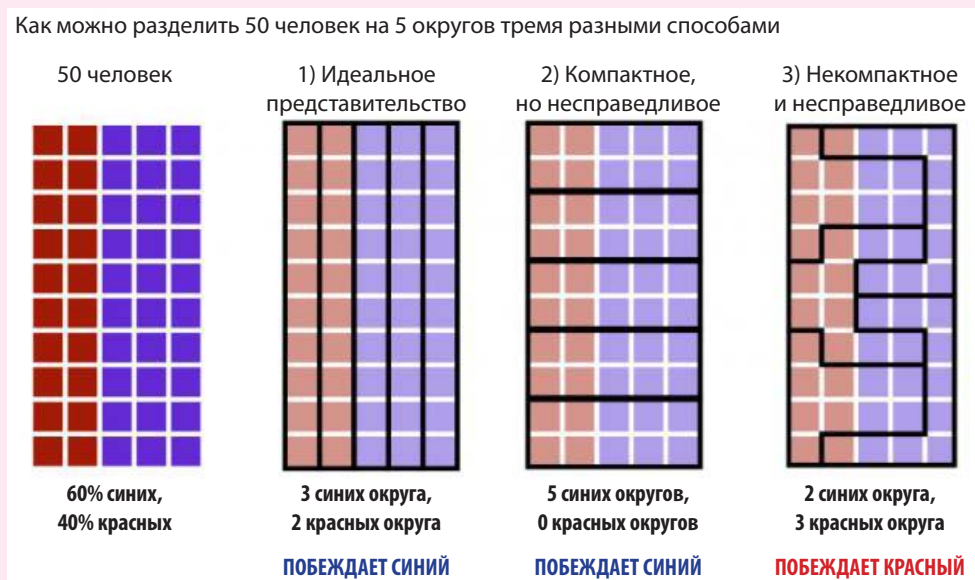
	Итого голосов	Итого голосов [%]	Места
Партия А	101	10,1%	1
Партия В	100	10%	
Партия С	100	10%	
Партия D	100	10%	
Партия E	100	10%	
Партия F	100	10%	
Партия G	100	10%	
Партия H	100	10%	
Партия I	100	10%	
Партия J	99	9,9%	
Итого	1 000	100%	1

10 Venice Commission. 2002. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. (Кодекс добросовестной практики при проведении выборов: руководство и пояснительный доклад.) Доступен по адресу [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e) (по состоянию на апрель 2017 г.), см. статью 2.2.

### Вставка 1: Объяснение сути джерримендеринга<sup>11</sup>

В случае применения избирательных систем, требующих формирования избирательных округов, возникает риск политических манипуляций процессом определения границ. Данная проблема обостряется в случае небольшой магнитуды округов, и становится особенно критичной в системах, использующих принцип одномандатных округов. На рисунке ниже дается пример того, как нарезка избирательных округов может повлиять на распределение мест.

В этой стране имеется 50 избирателей, которые голосуют в 5 одномандатных округах. 60% избирателей поддерживают Партию Синих, а 40% – Партию Красных. Если округа будут сформированы так, как показано на примере 1, распределение мест в парламенте будет идеально пропорциональным. Казалось бы, в примере 2 округа образованы логично с точки зрения географии, однако такая нарезка приведет к тому, что Партия Синих получит все имеющиеся места. Ну и наконец, в третьем случае мы видим пример креативного образования округов (не совсем ясно, как те, кто отвечал за нарезку округов, пришли к такому решению), при котором Партия Красных получает большинство мест в парламенте (3).



## 1.2.2 Выборы в двух турах

Аналогично FPTP, система выборов в двух турах (TRS) подразумевает голосование по одномандатным округам, за отдельных кандидатов, а не за партии. Однако, в случае системы TRS кандидату для победы недостаточно получить относительное большинство голосов. При *мажоритарной системе TRS*, если кандидат не набирает абсолютное большинство голосов (т. е. 50% + 1 голос) в первом туре, организуется второй тур голосования, к участию в котором допускаются только два кандидата, набравших наибольшее количество голосов в первом туре. Побеждает тот кандидат, который наберет большинство голосов во втором туре.

При *плюральной-мажоритарной системе TRS* устанавливается минимальный ценз для попадания кандидатов во второй тур голосования. Так как во второй тур может пройти несколько

<sup>11</sup> Пример источника/график: Washington Post, 1 March 2015. Доступен по адресу [https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/01/this-is-the-best-explanation-of-gerrymandering-you-will-ever-see/?utm\\_term=.e92e140d0655](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/01/this-is-the-best-explanation-of-gerrymandering-you-will-ever-see/?utm_term=.e92e140d0655) (по состоянию на апрель 2017 г.).

кандидатов, побеждает тот кандидат, который наберет большинство голосов (относительное, а не обязательно абсолютное). Чаще всего, используется мажоритарная система TRS. Плюрально-мажоритарная система TRS, в свою очередь, используется при парламентских выборах во Франции.

<b>Двухтуровая система в общих чертах</b>		
	Формула	Абсолютное большинство или относительное большинство
	Структура бюллетеня	За кандидата Только одно предпочтение в одном туре голосования Только один бюллетень в одном туре голосования
	Магнитуда округа	Одномандатный округ

### *Использование в мире*

Система TRS чаще всего используется в президентских выборах во многих странах мира, а в ряде стран – при проведении парламентских выборов. Из всех европейских стран, только Франция использует систему TRS при проведении парламентских выборов.<sup>12</sup> Данная система также используется для проведения парламентских выборов в таких странах как: Туркменистан, Узбекистан и Вьетнам в Азии, Куба и Гаити в Латинской Америке и Центральноафриканской Республике, Мали и Мавритания в Африке.

### *Основные преимущества и недостатки*

Аналогично FPTP, система TRS относительно проста для понимания как избирателями, так и кандидатами. Она обеспечивает территориальное представительство и тесные связи между избирателями и депутатами, а также содействует представительству и привлечению к ответственности благодаря использованию одномандатных округов. Так как кандидатам необходимо набрать большинство (или в некоторых случаях – относительное большинство) голосов в соответствующем округе, система TRS подразумевает меньше потерянных голосов. Еще одним большим преимуществом в сравнении с FPTP является тот факт, что в случае системы TRS избиратели могут выразить свое искреннее мнение в ходе первого тура голосования, зная о том, что если в первом туре ни один кандидат не наберет большинство голосов, у них будет шанс проголосовать за второго по предпочтительности кандидата. Таким образом, предотвращаются попытки стратегического голосования в первом туре.

При этом, система TRS обладает многими недостатками, присущими FPTP. В обществах, разделенных по этническими, лингвистическими, региональным, религиозным или прочим признакам, система TRS может привести к чрезвычайно непропорциональным результатам на национальном уровне. Еще один большой недостаток, это необходимость организации второго тура выборов вскоре после первого – что приводит к значительной нагрузке на избирательные административные органы и бюджет с оперативной точки зрения и с

<sup>12</sup> Франция использует плюрально-мажоритарную систему TRS – если никто из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов в первом туре, все кандидаты, набравшие не менее 12,5% голосов в своих округах, допускаются к участию во втором туре, победитель в котором определяется на основании правила относительного большинства.

точки зрения затрат. В условиях политической неустойчивости, временной разрыв между организацией двух туров выборов может привести к еще большей нестабильности.

**Пример 3: Мажоритарная система TRS против Плюральной-мажоритарной системы TRS**

В данном округе с 5 кандидатами (Партии с А по Е) и 1 200 избирателями применяется система TRS. В первом туре голоса распределились следующим образом: 500 – Партии А, 350 – Партии В, 200 – Партии С, 100 – Партии D и 50 – Партии Е. Ни одна из партий не набрала абсолютного большинства голосов, поэтому был организован второй тур голосования. В случае мажоритарной системы TRS (таблица слева), в ходе второго тура Партия В получает поддержку тех избирателей, которые в первом туре голосовали за Партии С и D, а Партия А получает голоса, ранее отданные за Партию Е. Победу одерживает Партия В с 54 процентами голосов. В случае же плюрально-мажоритарной системы TRS (таблица справа), благодаря установленному после первого тура порогу в 15%, во второй тур голосования проходят три кандидата. В ходе второго тура сторонники Партий D и Е отдали свои голоса в пользу Партии С, в результате чего Партия А, которая получила больше голосов, чем остальные партии, одержала победу.

	1 тур		2 тур			1 тур		2 тур	
	Голоса	%	Голоса	%		Голоса	%	Голоса	%
Партия А	500	42%	550	46%	Партия А	500	42%	500	42%
Партия В	350	29%	650	54%	Партия В	350	29%	350	29%
Партия С	200	17%			Партия С	200	17%	350	29%
Партия D	100	8%			Партия D	100	8%		
Партия Е	50	4%			Партия Е	50	4%		
Итого	1 200	100%	1 200	100%	Итого	1 200	100%	1 200	100%

### 1.2.3 Альтернативное голосование

Система альтернативного голосования (AV) также подразумевает выборы в одномандатных округах, а для победы необходимо набрать абсолютное большинство голосов. Основное различие между системой AV и системами FPTP и TRS состоит в том, что в случае AV используется преференциальный бюллетень. В преференциальном бюллетене избирателям необходимо пронумеровать кандидатов в порядке предпочтения – то есть отметить цифрами (1, 2, 3, и т. д.) самого желательного кандидата и следующих по предпочтительности. Другими словами, если в системах FPTP и TRS от избирателя требуется выбрать одну партию или одного кандидата, то система AV позволяет избирателям выразить более широкий диапазон предпочтений.

<b>Альтернативное голосование в общих чертах</b>		
	Формула	Абсолютное большинство
	Структура бюллетеня	За кандидата Преференциальный бюллетень
	Магнитуа округа	Одномандатный округ

Система AV также отличается от других мажоритарных/плюральных систем способом подсчета голосов. Аналогично системе TRS, законно избранной становится та партия или тот

кандидат, которые набрали абсолютное большинство первых предпочтений. В противном случае, однако, происходит процесс исключения кандидатов и перераспределения преференциальных голосов: кандидат, получивший меньше всего первых предпочтений исключается, а бюллетени, в которых он получил первые предпочтения, передаются другим кандидатам в соответствии с указанными в них вторыми предпочтениями. Если и после этого ни у одного из кандидатов нет абсолютного большинства бюллетеней, исключается следующий кандидат с наименьшим числом первых предпочтений и голоса снова перераспределяются, а процесс продолжается до тех пор, пока у кого-либо из кандидатов не соберется абсолютное большинство голосов.

#### Пример 4: Использование AV на практике

В данном избирательном округе имеется пять избирателей (a, b, c, d и e) и три кандидата (Партия А, Партия В и Партия С). В первом туре голосования Партия А и Партия В получили каждая по два первых предпочтения, а Партия С получила только одно. Так как ни одна из партий не набрала абсолютного большинства первых предпочтений, партия с наименьшим их количеством, то есть Партия С, была исключена, а отданные за нее голоса были перераспределены между оставшимися партиями. Во втором туре подсчета Партия В была объявлена победителем, так как набрала абсолютное большинство голосов – 3, против 2 голосов, которые получила Партия А.

	1 тур подсчета						2 тур подсчета					
	a	b	c	d	e	Голоса	a	b	c	d	e	Голоса
Партия А	1	2	3	1	2	2	1	2	2	1	2	2
Партия В	3	1	2	3	1	2	2	1	1	2	1	3
Партия С	2	3	1	2	3	1						

#### Использование в мире

В настоящее время, система AV используется только в двух странах: Австралии и Папуа-Новой Гвинее. Ранее она также применялась в ходе парламентских выборов на Фиджи. Другими словами, использование системы AV ограничивается регионом Океании.

#### Основные преимущества и недостатки

Согласно теории, одним из основных преимуществ системы AV является тот факт, что преференциальные бюллетени и процесс исключения и перераспределения голосов способствует продвижению центристской политики. Это объясняется тем, что при использовании системы AV партии соревнуются не только за первые предпочтения, но вынуждены также добиваться расположения тех избирателей, которые не входят в их целевые группы, чтобы обеспечить себе предпочтения второго и третьего порядка. Таким образом, партии получают стимул обращаться к более широкому кругу избирателей. Предполагается, что в глубоко разделенных сообществах данная система поможет справиться, к примеру, с этническими разногласиями, ведь для того чтобы победить, партиям понадобятся голоса не только их целевых аудиторий, но и других групп населения.

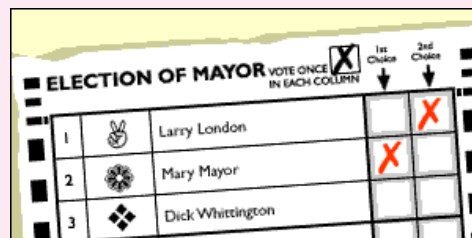
Аналогично системе TRS, при AV для победы кандидату необходимо набрать абсолютное большинство голосов. Таким образом, повышается легитимность результатов и сокращается число потерянных голосов, что, в свою очередь, повышает значимость выборов. При AV

также не требуется организация второго тура голосования для определения победителя, набравшего большинство голосов, что снижает как административную нагрузку, так и затраты при организации такого голосования (в сравнении с системой TRS).

Что касается недостатков, систему AV обвиняют в повышенной нагрузке на избирателей. Она не только требует от них высокого уровня грамотности, в том числе математической, но и вызывает трудности в понимании принципа передачи бюллетеней. В связи с тем, что голосование по этой системе проводится в одномандатных округах, она не может гарантировать пропорциональность или «справедливые» результаты выборов. Стоит также отметить что способность системы прокладывать путь для центристской политики в значительной степени зависит от социально-демографических факторов – к примеру, в странах, где политические разделения частично накладываются на территориальные границы, в результате чего победители выбираются после подсчета только первых предпочтений, развитие «центристского движения» маловероятно.

#### *Вставка 2: Дополнительное голосование – вариант AV*

Система дополнительного голосования (SV) – это разновидность системы AV, которая подразумевает использование преференциального бюллетеня в одномандатных округах и выбор победителя в рамках одного тура голосования. При использовании данной системы, от избирателей требуется выразить два предпочтения. Если ни один из кандидатов, указанных в бюллетене, не набирает абсолютное большинство первых предпочтений, все кандидаты, кроме двух, набравших больше всего голосов, исключаются, а голоса, отданные за исключенных кандидатов, перераспределяются между кандидатами, оставшимися в игре, в соответствии с предпочтениями, выраженными в бюллетене. Из-за системы исключения, данная система также напоминает версию голосования с выбыванием системы TRS. Система SV используется при проведении президентских выборов в Шри-Ланке, а также при выборах мэра Лондона.



## 1.2.4 Прочие мажоритарные/плюральные системы

Системы Голосования блоком (BV) и Голосования партийным блоком (PBV) также принадлежат к категории мажоритарных/плюральных избирательных систем. Основное отличие этих двух систем от всех вышеупомянутых состоит в том, что они используются в многомандатных избирательных округах. Так как системы BV и PBV практически не используются, а также не рекомендуются к использованию экспертами по выборам, в данной работе будет приведен только краткий их обзор.

При использовании системы BV, избиратели могут отдать столько голосов, сколько мандатов имеется в их избирательном округе, при этом мандаты получают те кандидаты, которые набрали больше всего голосов. Другими словами, система BV аналогична FPTP, но используется в многомандатных округах.

<b>Голосование блоком в общих чертах</b>		
	Формула	Относительное большинство
	Структура бюллетеня	За кандидата Избиратели получают бюллетени по числу мандатов
	Магнитуда округа	Многомандатный округ

Принцип работы системы P<sub>BV</sub> схож с BV, за двумя важными исключениями: i) вместо того, чтобы голосовать за отдельных кандидатов, избиратели выбирают партийный список и ii) каждый избиратель может отдать только один голос. Победитель определяется относительным большинством голосов, а партия, получившая наибольшую поддержку избирателей, получает все имеющиеся в округе мандаты.

<b>P<sub>BV</sub> в общих чертах</b>		
	Формула	Относительное большинство
	Структура бюллетеня	За партию По 1 голосу на каждого избирателя
	Магнитуда округа	Одномандатный округ

### *Использование в мире*

Система BV используется в ходе парламентских выборов на Каймановых островах, Фолклендских островах, в Ливане и Сирии, а P<sub>BV</sub> – частично при парламентских выборах в таких странах как Чад, Египет и Сингапур.

### *Основные преимущества и недостатки*

Несмотря на то, что в случае обеих систем (BV и P<sub>BV</sub>) избирателям довольно просто отдавать свои голоса, результатом их использования, как правило, становится обострение непропорциональности и еще более несправедливые результаты, чем при системе FPTP. Некоторые страны (такие как Таиланд и Филиппины), использовавшие ранее BV и P<sub>BV</sub>, провели реформу избирательной системы.

## **1.3 Пропорциональные системы**

Как уже говорилось, для пропорциональных систем характерно стремление к отражению математической пропорциональности между распределением голосов и мандатов. Пропорциональные системы бывают двух основных видов: Пропорциональное представительство (PR) и Система единственного передаваемого голоса (STV). Систему PR можно также разделить на две группы: Пропорциональное представительство по закрытым партийным спискам (PR-CL) и Пропорциональное представительство по открытым партийным спискам (PR-OL).

### **1.3.1 Пропорциональное представительство**

Системы PR используют различные избирательные формулы. Имеющиеся формулы можно разделить на две широкие категории:

- Метод наибольшего остатка: Количество голосов, отданных за каждую партию, делится на квоту (количество голосов, которые необходимо набрать партии для получения мандата). Существует несколько способов расчета квоты. Две чаще всего используемые квоты – это квота Хэра и квота Друпа (см. ниже).
- Метод наибольшей средней: Число голосов, полученных каждой партией, последовательно делится на ряд делителей. Используются различные методы делителей – в основном, д’Ондта и Сент-Лагю.

Многопартийные округа могут быть разных размеров. Согласно правилам системы PR, минимальное количество мандатов на избирательный округ – 2. С другой стороны, страна может сформировать единственный избирательный округ. В таком случае, число мандатов, избираемых в данном избирательном округе будет равно общему числу мест в парламенте. Между двумя этими крайностями существует множество вариаций: от небольших округов (около 3–5 представителей), до средних (5–10) и крупных (15 и более). Как правило, чем больше избирательный округ, тем более пропорциональными будут результаты. И наоборот, в случае небольших избирательных округов, пропорциональность результатов выборов обычно снижается.

*Пример 5: Магнитуда округа имеет значение*

В этом примере четыре партии (Партии А, В, С и D) борются за 12 мандатов согласно правилам системы PR. Их поддерживает примерно одинаковое количество избирателей. Так как страна разделена на четыре избирательных округа, от каждого из которых избирается по три депутата, Партии А, В и С каждая получают по 4 мандата. Партия D, несмотря на то, что она набрала 24 процента голосов, не получает ни одного места в парламенте. Однако, если мандаты распределяются в общенациональном многомандатном избирательном округе, все партии, включая также Партию D, получают по 3 места.

	O1	O2	O3	O4	Итого голосов	Места в случае ре- гиональных округов	Места в случае обще- национального округа
Партия А	26	26	26	26	104	4	3
Партия В	25	25	25	25	100	4	3
Партия С	25	25	25	25	100	4	3
Партия D	24	24	24	24	96		3
Итого	100	100	100	100	400	12	12

Системы пропорционального представительства по партийным спискам (List PR) различаются между собой способами, которыми избиратели могут повлиять на выбор отдельных кандидатов. Основное различие наблюдается между системой PR-CL, которая вообще не дает избирателям такой возможности, и системой PR-OL, в рамках которой избиратели могут выражать свои предпочтения в отношении кандидатов различными способами. В Разделе 2.3.2 подробнее говорится об альтернативных вариантах структуры бюллетеня в случае системы List PR.

## *Основные преимущества и недостатки*

Наиболее весомый аргумент в пользу систем пропорционального представительства по партийным спискам, и, в частности, систем PR, – это их способность «справедливо» трансформировать полученные на выборах голоса в парламентские места. Во многих молодых демократиях проблемы, связанные со справедливым представительством (включая доступ небольших партий и социальных групп), рассматриваются как угрожающие укреплению демократии. В условиях нестабильности, партии, набравшей, к примеру, 20% голосов, сложно будет принять, что она не получит ни одного места в парламенте – как это происходит при мажоритарных/плюральных системах. Еще один побочный результат систем PR – меньшее количество потерянных голосов, благодаря чему повышается значимость выборов для избирателей.

PR также поощряет развитие многопартийной системы открывая возможности для представительства малых партий. Это, в свою очередь, приводит к созданию коалиционных правительств на основе договоренностей о разделении власти, что обеспечивает достижение компромиссов по всему политическому спектру вместо решений политических проблем по принципу «или-или». Считается также, что системы PR способствуют политической последовательности и стабильности. Объясняется это тем, что «регулярная смена в правительстве партий-идеологических противников (как это происходит в случае систем FPTP) усложняет долгосрочное экономическое планирование, в то время как коалиционные правительства с широким пропорциональным представительством помогают достичь стабильности или преемственности процесса принятия решений, важных для дальнейшего развития страны» (IDEA 2005: 58).

В качестве критики PR приводится тот факт, что система способствует фрагментации коалиционных правительств и партий. Считается, что коалиционные правительства могут создавать законодательные тупики, задерживающие разработку политик и развитие. Более того, из-за коалиционных договоренностей, заключаемых политическими партиями после проведения выборов, избиратели не могут должным образом повлиять на то, кто окажется в правительстве.

Даже если партию поддерживает 10–15 процентов избирателей, лидер такой партии все равно может стать премьер-министром страны. PR поощряет фрагментацию партийной системы, что, в свою очередь, может привести к нежелательному влиянию со стороны малых партий: если ни один из двух крупных блоков в парламенте не обладает большинством мест, небольшие партии могут получить значительную власть.

Помимо вышеприведенных преимуществ и недостатков, система List PR сама по себе высоко оценивается за поощрение представительства различных социальных групп. С целью привлечения избирателей, политическими партиями предлагается представлять разнообразные списки кандидатов, отражающие состав населения – например, состоящие из мужчин/женщин, молодых людей/людей в возрасте, сельских/городских жителей, представителей этнических/религиозных/расовых групп, и т. д. Систему List PR хвалят, в частности, за поощрение представительства женщин на выборных должностях. В то время как при использовании систем FPTP партиям рекомендуется продвигать «наиболее востребованного кандидата», в случае систем List PR партии должны представить «наиболее востребованный список кандидатов» – в котором, естественно, будут представлены и женщины. Стоит отметить, что в случае использования системы List PR, легче ввести установленные законом квоты для представительства. Это практикуется во многих странах.

При этом, системы List PR критикуют за ослабление связи между избирателями и депутатами. Данная проблема особенно заметна в странах, использующих закрытые партийные списки в единственном общегосударственном округе – в этом случае избиратели не могут повлиять на выбор кандидатов. Также, не существует никакой гарантии, что депутаты будут из разных частей страны. Еще одним недостатком является наделение значительными полномочиями центральное руководство партии. В разделе 2.3.2 ниже объясняется, что такой подход вызывает особые проблемы в случае систем закрытых партийных списков, при которых именно партии, а не избиратели, положительно или отрицательно отмечают деятельность отдельных кандидатов включая или, соответственно, не включая их имена для баллотирования на выборные должности на следующих выборах.

Говоря о преимуществах и недостатках PR, стоит отметить возможность их сглаживания, которая зависит от того, насколько пропорциональный результат дает использование действующей системы PR. К примеру, использование пропорциональных формул, дающих преимущество крупным партиям, небольшим избирательным округам и высоким установленным законом барьерам для представительства, приведет к менее пропорциональным результатам. Такие системы постепенно уменьшат фрагментацию партий и понизят шансы небольших партий, повышая, в то же время, вероятность формирования правительств большинства, и т. д. Иными словами, при введении механизмов, снижающих пропорциональность системы PR, основные ее преимущества и недостатки со временем станут схожи с преимуществами и недостатками мажоритарных/плюральных систем.

### 1.3.2 Системы пропорционального представительства по закрытым и открытым партийным спискам

#### *Пропорциональное представительство по закрытым партийным спискам*

Пропорциональное представительство по закрытым партийным спискам (PR-CL) является самой простой формой PR. От избирателей требуется отдать голос за партию в многомандатном округе. На основе распределения голосов партии получают места в парламенте, а позиция кандидатов в партийных списках определяет, кто именно из них получает места.

В случае PR-CL порядок ранжирования кандидатов в списках, представляемых избирателям, определяется центральным комитетом или избирательным органом партии. Структура бюллетеня наделяет политические партии значительной степенью контроля.

<b>PR-CL в общих чертах</b>	
Формула	Пропорциональная
Структура бюллетеня	За партию (исключительно) По 1 голосу на каждого избирателя
Магнитуа округа	Многомандатный округ

Страны, применяющие систему PR-CL, оформляют бюллетень по-разному. Бюллетень, по которому голосуют в Южной Африке содержит следующее: i) название партии, ii) логотип; iii) аббревиатуру; и iv) фотографию лидера партии. От избирателей требуется только поставить «X» напротив партии, которую они предпочитают. В Румынии же, закон предусматривает, что в бюллетенях должен также указываться список кандидатов от партии. Таким образом, избиратели выбирают между партийными списками.

## Структура бюллетеня – Румыния



## Структура бюллетеня – Южная Африка



Одним из неоспоримых преимуществ системы PR-CL является тот факт, что принципы ее работы просты и понятны избирателям. Как уже говорилось, данная система наделяет значительной властью лидеров партий на национальном или региональном уровне, что зависит, конечно же, от конкретных процедур выдвижения кандидатов. В некоторых странах этот аспект может стать преимуществом, если система будет продвигать укрепление политических партий. В других же, он напротив может представлять собой недостаток, в связи с наделением таких структур избыточной властью.

### Пропорциональное представительство по открытым партийным спискам

Пропорциональное представительство по открытым партийным спискам (PR-OL) является более сложной вариацией системы List PR. У системы имеется одно важное отличие от PR-CL: структура бюллетеня. Если в случае PR избиратели могут только отдать голос за определенную партию, при PR-OL они получают возможность повлиять на выбор кандидатов в список.

PR-OL в общих чертах	
Формула	Пропорциональная
Структура бюллетеня	За партию и за кандидата По 1 голосу на каждого избирателя Бюллетень с открытым списком, дающий возможность отдать предпочтение за кандидатов
Магнитуда округа	Многомандатный округ

Структура бюллетеня в системе PR-OL существенно отличается от страны к стране. Во многих странах партии, участвующие в выборах, составляют ранжированные списки кандидатов для представления их избирателям. Последние же, в свою очередь, получают возможность внести изменения в существующий порядок ранжирования, предложенный партиями. В Норвегии избиратели могут изменить порядок ранжирования кандидатов в выбранном партийном

списке, просто вписав от руки новые порядковые номера слева от списка, а также вычеркнуть кандидата, поставив «X» в специальном поле справа. Стоит отметить, однако, что во многих странах, для того, чтобы повлиять на результаты и изменить порядок очередности в списке, одни и те же изменения должны сделать множество избирателей. Барьер, который в Норвегии необходимо преодолеть для того, чтобы изменение списка вступило в силу, настолько высок, что на практике избирателям еще ни разу не удалось изменить состав парламента. Эта ситуация вынудила ОБСЕ потребовать у норвежских властей изменить правила либо обеспечивая реальное влияние избирательной системы по принципу так называемого «персонального голосования», либо вообще исключить эти положения.

В других странах избиратели могут оказать гораздо большее влияние на выбор кандидатов. Списки кандидатов, представляемые избирателям в Латвии, вообще не пронумерованы партиями. Кандидаты в них расположены в алфавитном порядке. Избиратели могут, по своему выбору: i) отдать голос за партию, не отдавая предпочтений конкретным кандидатам; ii) поставить «+» рядом с тем кандидатом/теми кандидатам, которым они отдадут предпочтение; и iii) вычеркнуть имена тех кандидатов, которых они не поддерживают. При подсчете, доля мест в парламенте зависит от общего количества голосов, отданных за партию, а отбор конкретных депутатов производится по так называемой формуле «наибольшего индекса»: из общего количества голосов, отданных за список, вычитается число бюллетеней, в которых этот кандидат был вычеркнут, а к полученному числу прибавляется количество бюллетеней, в которых за этого кандидата был поставлен «+». Избранными считаются кандидаты с наибольшим индексом. Латвия использует эту структуру бюллетеня для выборов в национальное собрание, а также в Европейский парламент.<sup>13</sup>

Принцип обязательного преференциального голосования за отдельных кандидатов используется также в Финляндии и Нидерландах. В бюллетенях, используемых в Финляндии, имена кандидатов не указываются. Вместо этого, от избирателей требуется указать трехзначный номер кандидата, которого они поддерживают. Аналогично Латвии, голос, отданный за кандидата, считается также голосом, отданным за политическую партию, в которой состоит данный кандидат. Эти голоса используются для подсчета голосов, отданных за каждую партию, а затем на основании этих результатов пропорционально распределяются мандаты. В Нидерландах, где вся страна является одним избирательным округом, избиратели также должны проголосовать за кандидата. Избирателям предоставляются списки кандидатов, на которых они красной ручкой отмечают кандидатов, которых поддерживают.

### Структура бюллетеня – Норвегия

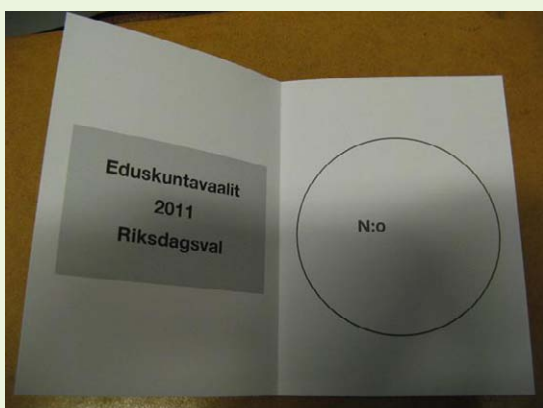


### Структура бюллетеня – Латвия



13 <http://electoraldemocracy.com/2014-european-elections-snapshot-electoral-systems-2nd-part-1014>

### Структура бюллетеня – Финляндия



### Структура бюллетеня – Нидерланды



#### Вставка 3: Введение системы открытых партийных списков в Хорватии<sup>14</sup>

Перед выборами 2016 года, Хорватия изменила избирательную систему с PR-CL на PR-OL. Поправки в Закон «О выборах представителей в Парламент Хорватии» были приняты в феврале 2015 г. – всего за девять месяцев до выборов, которые были организованы в ноябре. От политических партий по-прежнему требуется представить ранжированный список кандидатов в каждом из 10 избирательных округов страны. Однако, избиратели получили возможность отдать преференциальный голос за одного (1) кандидата из партийного списка, по своему выбору. Для того чтобы депутат был избран на основе преференциальных голосов, т. е. обошел ранжированный порядок, составленный политической партией, ему или ей необходимо набрать 10% от голосов, полученных политической партией в соответствующем избирательном округе.

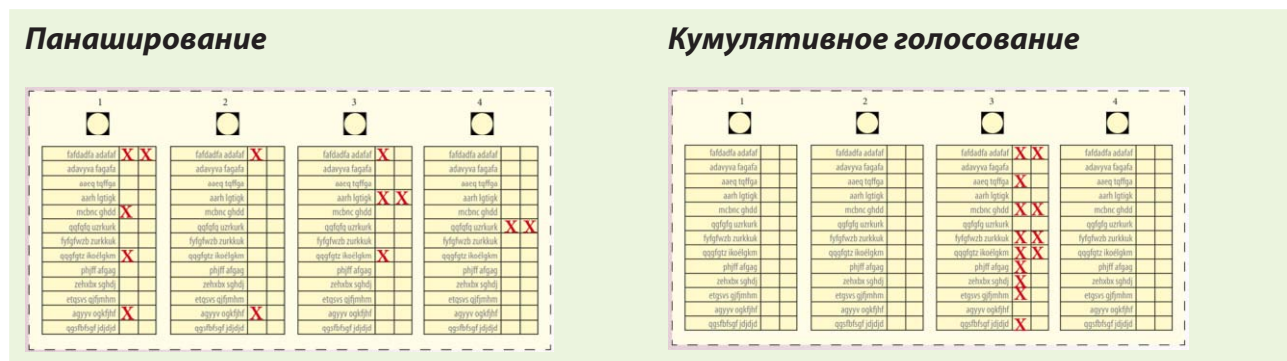
В день выборов, 8 ноября, 66% избирателей воспользовались новой структурой бюллетеня и проголосовали за определенных кандидатов из партийных списков. Стоит также отметить, что изменение структуры бюллетеня не привело к увеличению числа недействительных голосов. Их доля так и осталась низкой – 1,8%. Другими словами, избиратели не только поняли суть изменений, внесенных в структуру бюллетеня, но и положительно оценили их.

На основе преференциальных голосов было избрано пять депутатов, а оставшиеся были отобраны исходя из ранжирования, произведенного политическими партиями. Учитывая, что преференциальные голоса отдали 66% избирателей, такое число депутатов, отобранных на их основании, является слишком низким. Это говорит о том, что барьер, установленный для изменения ранжированного порядка партийного списка путем преференциального голосования, слишком высок.

В других странах избиратели могут отдать сразу несколько преференциальных голосов. В Чешской Республике и Словакии, к примеру, избиратели выбирают партийный список на свое усмотрение и указывают до четырех предпочтительных кандидатов. Кандидаты, набравшие 5% голосов, получают приоритет при распределении мандатов среди членов партии, обходя, таким образом, ранжированный порядок, составленный политическими партиями. Суще-

<sup>14</sup> Источник: Отчет ОБСЕ о наблюдении за выборами.

ствуют и другие варианты: избиратели могут иметь возможность голосовать за нескольких кандидатов из разных партийных списков (это называется *панашированием*), либо отдавать более одного голоса за одного и того же кандидата (*кумулятивное голосование*). Такими возможностями обладают, к примеру, избиратели в Люксембурге или в Швейцарии.



Таким образом, мы видим, что вариантов голосования по открытым партийным спискам существует бесконечное множество. Выражение предпочтений может быть как добровольным, так и обязательным. Более того, от избирателей может требоваться выразить свои симпатии и антипатии в отношении одного или более кандидатов, или изменить порядок ранжированного списка кандидатов, указывая новые порядковые номера рядом с именами различных кандидатов. Следует отметить, что многие страны, применяющие систему PR-OL, используют для каждой партии индивидуальные бюллетени с партийными списками, в то время как в случае PR-CL все партии включены в один и тот же бюллетень.

PR-OL нивелирует один из основных недостатков систем List PR, позволяя избирателям выбирать не только партии, но и кандидатов. Таким образом, снижается влияние центрального руководства партий. В частности, это зависит от того, не слишком ли высок барьер для действия преференциальных голосов – т. е. от того, есть ли у избирателей реальный шанс повлиять на то, кто именно получит места в парламенте. О том, повышает или понижает система голосования по открытым партийным спискам вероятность прохождения женщин в парламент, ведутся споры. Некоторые считают, что открытые партийные списки позволяют избирателям преодолеть предвзятость партийных лидеров в отношении кандидатов мужского пола, в то время как другие думают, что такие списки создают дополнительное препятствие для представительства женщин.<sup>15</sup>

### 1.3.3 Система единственного передаваемого голоса

Система единственного передаваемого голоса (STV) является преференциальной избирательной системой. Голосование проходит в многомандатных избирательных округах, а для распределения мандатов использует пропорциональная формула – квота. В основе же системы STV стоит преференциальное голосование: от избирателей требуется отранжировать отдельных кандидатов в порядке предпочтения. При подсчете голосов, избираются все кандидаты, набравшие больше или ровно столько голосов, сколько определено в квоте. Затем происходит перераспределение избыточных голосов избранных кандидатов, а те кандидаты, которые набрали меньше всего первых предпочтений, исключаются. Данный процесс повторяется до тех пор, пока все места не будут распределены.

<sup>15</sup> См. пример Kunovich, Sheri. 2012. Unexpected winners: the significance of an open-list system on women's representation in Poland. (Неожиданные победители: значимость системы голосования по открытым партийным спискам для представительства женщин в Польше). In *Politics & Gender*, Vol 8, Issue 2, стр. 153–177.

<b>STV в общих чертах</b>	
Формула	Пропорциональная
Структура бюллетеня	За кандидата Преференциальный
Магнитуда округа	Многомандатный округ

*Пример 6: Использование STV на практике<sup>16</sup>*

От данного избирательного округа, в котором имеется 100 избирателей, необходимо выбрать двух депутатов. Используется пропорциональная формула Друпа. В выборах участвует четыре кандидата.

Для определения квоты используется формула Друпа, т. е. квота составляет  $100 \text{ голосов} / (2 \text{ места} + 1) + 1$ , или 33,3.

Первые предпочтения распределились следующим образом:

Кандидат А: 50 голосов  
 Кандидат С: 18 голосов  
 Кандидат В: 20 голосов  
 Кандидат D: 12 голосов

Кандидат А получил больше первых предпочтений, чем предусмотрено квотой, установленной для избрания. Так, у Кандидата А имеется передаваемый избыток в размере 15,7 голосов. Остальные 50 голосов дают еще одно предпочтение. Таким образом, значение одного передаваемого избыточного голоса составляет  $15,7/50$ , т. е. 0,3132. Предположим, 30 избирателей, указавших Кандидата А в качестве первого по предпочтительности, отдали вторые преференции Кандидату В, а оставшиеся 20 указали Кандидата D в качестве второго по предпочтительности. В результате передачи этих голосов в расчете на значения для передачи, у Кандидата В оказывается 29,4 голоса, а у Кандидата D – 18,3 голоса. После передачи кандидаты набирают следующее количество голосов:

Кандидат А: 33,3 голоса – был избран.  
 Кандидат С: 18 голосов  
 Кандидат В: 29,4 голоса (20 оригинальных голосов + 9,4 переданных голоса (т. е.  $30 \times 0,3132$ ))  
 Кандидат D: 18,3 голоса (12 оригинальных голосов + 6,3 (т. е.  $20 \times 0,3132$ ))

Примечательно, что с учетом вторых преференций, Кандидат D обошел Кандидата С, который ранее занимал третье место.

После того как следующие кандидаты достигли квоты, необходимой для избрания, Кандидат С, имеющий меньше всего голосов, был исключен, а его голоса переданы на основании вторых преференций. Так как голоса Кандидата С не были использованы для его избрания, они передаются полностью.

<sup>16</sup> Источник: <https://woodcraft.org.uk/sites/default/files/6%20-%20STV%20worked%20example.pdf> (по состоянию на апрель 2017 г.).

Предположим, что в 10 бюллетенях, в которых в качестве первой предпочтения был указан Кандидат С, следующим по предпочтительности был Кандидат В, а в оставшихся не было указано следующих предпочтений.

Кандидат А: <избран>  
Кандидат В: 39,4 голоса (29,4 голоса + 10 голосов)  
Кандидат D: 18,3 голосов

Теперь у Кандидата В есть 39,4 голоса, что превышает необходимую для избрания квоту, поэтому он избирается в парламент.

### Использование в мире

Несмотря на то, что в академических кругах систему STV высоко ценят как одну из самых пропорциональных и реально отражающих волю народа, на деле она используется для выборов в парламент только в двух странах: Австралии и Мальте. Она также использовалась один раз в Эстонии после падения советского режима в 1990 г., применяется для выборов в Австралийский Сенат, а также в ходе местных выборов в ряде стран.

### Основные преимущества и недостатки

Перечисленные в Разделе 2.3.1 основные преимущества и недостатки, присущие в целом системам PR, также характерны и для системы STV. Помимо этого, STV позволяет избирателям отдавать значимые голоса за партии и за кандидатов внутри партий. На практике, система STV использует довольно небольшие — многомандатные округа. Этот факт является преимуществом, так как позволяет депутатам быть ближе к их избирателям. В сравнении с системой List PR, STV повышает также шансы популярных независимых кандидатов на избрание в парламент для представления интересов избирателей.

Некоторые из недостатков системы STV очевидны: от избирателей требуется голосовать весьма сложным образом, а система распределения мандатов также довольно трудна. Считается также, что данная система способствует фрагментации партий и приводит к разногласиям внутри них, так как кандидаты, состоящие в одной и той же партии, могут конкурировать в ходе голосования.

## 1.4 Смешанные системы

Для смешанных систем характерен способ сочетания двух разных избирательных систем — одна часть системы относится к категории мажоритарных/плюральных, в то время как другая — к категории пропорциональных систем.

### Структура бюллетеня – Ирландия



Смешанные системы бывают двух основных видов: Параллельная система и Смешанная пропорциональная система (ММР). Основное различие между этими двумя системами состоит в том, что в случае первой, две действующие системы обособлены и не зависят друг от друга, а во второй – две системы связаны.

Так как обе системы обладают схожим принципом голосования, стоит рассмотреть их детальнее. При этом, как параллельная система, так и система ММР, существенно разнятся от страны к стране в следующих аспектах:

- **Количество бюллетеней:** В некоторых смешанных системах избиратели обладают одним голосом, который используется для выбора кандидата в рамках мажоритарной/плюральной части системы, а также для выбора политической партии в пропорциональной части системы.
- **Мажоритарная/плюральная часть:** Для выбора кандидатов от одномандатных избирательных округов большинство смешанных систем использует либо FPTP (к примеру, в Японии, России и Украине), либо TRS (к примеру, Литва и Венгрия); используются также и другие системы.
- **Пропорциональная часть:** Для пропорциональной части смешанные системы используют List PR, причем в некоторых случаях применяется принцип голосования по закрытым партийным спискам, а в некоторых – по открытым.
- **Места на систему:** Смешанные системы могут отличаться в плане количества мандатов, избираемых с использованием каждой системы – в некоторых случаях число депутатов делится пополам между системами, однако это зависит от страны. Количество мест, распределяемых по разным системам, влияет на результаты.

**Вставка 4: Структура бюллетеня при смешанных системах**

В случае смешанных систем, использующих один бюллетень, то есть там, где голос, отданный избирателем за кандидата по мажоритарной/плюральной системе, также является голосом за партию кандидата в пропорциональной части системы, бюллетень выглядит аналогично бюллетеню, используемому в мажоритарной/плюральной системе, т. е. содержит имя кандидата, название/логотип/аббревиатуру партии, и т. д. При смешанных системах в которых избиратели голосуют по двум бюллетеням: по одному – за кандидата в рамках мажоритарной/плюральной системы, а по другому – за партию в рамках системы пропорционального представительства, бюллетени могут иметь другой формат. Справа приведен пример бюллетеня, используемого в Германии, где выборы проводятся с использованием системы ММР.

**Stimmzettel**  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag  
im Wahlkreis 252 Würzburg  
am 18. September 2005

**Sie haben 2 Stimmen**

**hier 1 Stimme**  
für die Wahl  
eines/einer Wahlkreisabgeordneten

**hier 1 Stimme**  
für die Wahl  
einer Landesliste (Partei)  
– maßgebende Stimme für die Verteilung der  
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien –

Erststimme		Zweitstimme	
1	Lehrieder, Paul Ehler Bürgermeister, Rechtsanwalt Gaulinggraben, Hauptstr. 14	CSU Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.	<input type="radio"/>
2	Kolbow, Walter Politikwissenschaftler, Mitglied des Bundestages Würzburg, Gertraud-Postovsky-Str. 36	SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<input type="radio"/>
3	Friedl, Patrick Wissenschaftlicher Mitarbeiter Würzburg, Adelbergstr. 1	GRÜNE BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	<input type="radio"/>
4	Kracht, Moritz Student Würzburg, Gerberstr. 8	FDP Freie Demokratische Partei	<input type="radio"/>
5	Seifert, Berthold Lehrer/Lehrerassistenz Angewandter Eisenfach Wolfsrad 18	REP DIE REPUBLIKANER	<input type="radio"/>
6	Brechbiller, Belinda Bürofachmann Würzburg, Verbacher Str. 235	DIE LINKE. Die Linkspartei.PDS	<input type="radio"/>
7	Meenen, Uwe Werkstattdirektor Würzburg, Industriest. 18	NPD Nationaldemokratische Partei Deutschlands	<input type="radio"/>
8	Huth, Adelheid Hausfrau Gertmann, Sandstr. 9a	PBC Partei Bibelreuer Christen	<input type="radio"/>
		Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. Dr. Edmund Stoiber, Michael Glos, Markus Eberhard, Dr. Günther Beckstein, Horst Seehofer	<input type="radio"/> 1
		Sozialdemokratische Partei Deutschlands Ludwig Schlegel, Renate Schmidt, Ulrich Schy, Susanne Kastner, Walter Kolbow	<input type="radio"/> 2
		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Christine Hoff, Hans-Joachim Frell, Christine Schmitt, Jozsef Marzag, Ekin Dogulu	<input type="radio"/> 3
		Freie Demokratische Partei Johannes Schallert, Erich Freudenberger, Harald Friedrich, Dr. Maximilian Gieseler, Dr. Rainer Striener, Horst Meinhof	<input type="radio"/> 4
		DIE REPUBLIKANER Johannes Glatzer, Berthold Seifert, Johann Wenzler, Moritz Ewert, Gisela Hötting	<input type="radio"/> 5
		Die Linkspartei.PDS Belinda Brechbiller, Renate Schlegel, Kornelia Möller, Markus Bannert, Avery Heide	<input type="radio"/> 6
		Nationaldemokratische Partei Deutschlands Paul Ober, Erhard Walter, Franz Salsberger, Dr. Thomas Mehnert, Sascha Reißmüller	<input type="radio"/> 7
		Partei Bibelreuer Christen Johannes Schallert, Erich Freudenberger, Thomas Wenzler, Markus Schlegel, Adelheid Huth	<input type="radio"/> 8
		Bayernpartei Andreas Glatzer, Manfred Kienz, Knut Ditt, Peter Perrot, Anton Müller	<input type="radio"/> 9
		Feministische Partei DIE FRAUEN Kornelia Möller, Renate Schlegel, Ulrich Schy, Sabine Schenbaum, Adelheid Wenzler	<input type="radio"/> 10
		DIE GRAUEN - Graue Panther Erich Freudenberger, Horst Meinhof, Kornelia Möller, Leopold Schmitt, Robert Gieseler	<input type="radio"/> 11
		Bürgerrechtsbewegung Solidarität Ekin Dogulu, Helmut Eichinger, Raimund Meißner, Gerald Striener, Franz Meier	<input type="radio"/> 12
		FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS Werner Kuntze, Dorothea Berndt, Simone Vosswinkel, Dr. Wolfgang Künzer, Hermann Staudt	<input type="radio"/> 13
		Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands Andreas Dunsberger, Johannes Rupperecht, Cornelia Kaste, Klaus Mithschel, Thomas Grottel	<input type="radio"/> 14

## 1.4.1 Параллельные системы

Параллельные системы, хоть и отличаются друг от друга во многих аспектах, имеют одну общую характерную для них черту: они содержат две отдельные избирательные системы, которые действуют полностью независимо друг от друга. Другими словами, одна часть депутатов избирается по правилам мажоритарной/плюральной системы, а другая часть – согласно принципам пропорционального представительства.

<b>Параллельные системы в общих чертах</b>		
	Формула	Мажоритарная/плюральная и пропорциональная
	Структура бюллетеня	За кандидата и за партию Один или два бюллетеня на каждого избирателя
	Магнитуда округа	Одномандатный округ и многомандатный округ

### *Пример 7: Использование параллельных систем на практике*

В этой стране в парламент избирается 10 депутатов – 5 по системе FPTP, и 5 – по общенациональному округу по системе PR, с использованием формулы наибольшего остатка. Всего на выборах голосуют 500 избирателей, по 100 в каждом одномандатном округе. Избиратели голосуют по двум бюллетеням – по одному для каждой системы. Так вышло, что в данном случае избиратели выразили совпадающие мнения как в FPTP, так и в PR – т. е. ни один из избирателей не разделил свои голоса между разными партиями.

	O1	O2	O3	O4	O5	Голоса по FPTP	Места по FPTP	Голоса по PR	Места по PR	Итого мест
Партия А	55	55	55	0	0	165	3	165	2	5
Партия В	45	45	45	0	100	235	1	235	2	3
Партия С	0	0	0	100	0	100	1	100	1	2
Итого	100	100	100	100	100	500	5	500	5	10

В части выборов, проведенной в соответствии с принципами FPTP, Партия А получила 3 места, а Партии В и С получили по 1 месту каждая в одномандатном избирательном округе. В части PR, согласно формуле, партии должны набрать квоту в размере 100 голосов, для того, чтобы получить место (общее количество голосов (500), разделенное на общее количество мест, подлежащих распределению (5)). Четыре места были распределены по квоте, а последнее было отдано партии с наибольшим остатком – в этом случае ей оказалась Партия А (с остатком в 60 голосов – по сравнению с остатком в 40 голосов у Партии В и 0 – у партии С).

Согласно итоговым результатам, Партия А получает 5 мест, Партия В – 3 места, а Партия С – 2 места в парламенте.

*Примечание: В примере, приведенном в Разделе 2.4.2, показано, какими были бы результаты данных выборов в случае использования системы MMP.*

## Использование в мире

Параллельные системы используются по всему миру. В том числе в: Венгрии, Монако, Украине и России в Европе; Непале, Пакистане, Таджикистане, Казахстане и Таиланде – в Азии; и в Гвинее, Сенегале и Судане на Африканском континенте.

## Основные преимущества и недостатки

Параллельные системы дают избирателям возможность отдавать свои голоса одновременно за отдельных кандидатов и за партии. Сложность процесса голосования будет конечно же зависеть от видов используемых систем; однако, исходя из имеющегося опыта, в большинстве параллельных систем используется система FPTP в сочетании с PR-CL, обе из которых упрощают процесс голосования. Порядок распределения мест также относительно прост для понимания.

Что касается «справедливого» преобразования голосов в мандаты, параллельные системы находятся где-то посередине между трансформированием голосов согласно «чистым» мажоритарным/плюральной правилам с одной стороны и пропорциональным представительством с другой. Маленьким партиям может быть нелегко получить место, если голосование проводится по мажоритарному/плюральному принципу, однако их шансы повышаются в пропорциональной части системы.

Основным недостатком смешанных систем в целом является возможность создания ситуации, когда в парламенте оказываются два типа представителей: те, которые были избраны в одномандатных округах, уделяют больше внимания местным проблемам и задачам, а депутаты, избранные в рамках системы пропорционального представительства отдают предпочтение национальным (или региональным) вопросам (в какой-то мере, это зависит от образования избирательных округов, т. е. от того, проводится ли голосование по общенациональному округу).

## 1.4.2 Смешанные пропорциональные системы

Ключевой особенностью смешанной пропорциональной системы (ММР) является способ связывания между собой двух используемых систем – а именно, то, как места по системе PR используются для компенсации непропорциональности, созданной в мажоритарной/плюральной части системы. К примеру, если в рамках голосования по мажоритарной/плюральной системе политическая партия наберет 20 процентов голосов, но получит при этом только 5 процентов мест, ей будут предоставлены дополнительные места по системе PR для выравнивания результатов.

<b>Параллельные системы в общих чертах</b>	
Формула	Пропорциональная (но с элементами мажоритарной/плюральной)
Структура бюллетеня	За кандидата и за партию Один или два бюллетеня на каждого избирателя
Магнитуда округа	Одномандатный округ и многомандатный округ

Голосование проходит так же, как и при параллельных системах. Однако, на распределение мест между партиями влияют результаты части голосования, проведенного по системе PR. После распределения мест между партиями, число мест, полученных каждой партией

в одномандатных округах, т. е. в мажоритарной/плюральной части системы, вычитается из общего количества мест.

*Пример 8: Использование систем ММР на практике*

В этой стране в парламент избирается 10 депутатов – 5 по системе FPTP, и 5 – по общенациональному округу по системе PR, с использованием формулы наибольшего остатка. Всего на выборах голосуют 500 избирателей, по 100 в каждом одномандатном округе. Избиратели голосуют по двум бюллетеням – по одному для каждой системы. Так вышло, что в данном случае избиратели выразили совпадающие мнения как в FPTP, так и в PR – т. е. ни один из избирателей не разделил свои голоса между разными партиями.

	Голоса по PR	Итого мест	O1	O2	O3	O4	O5	Голоса по FPTP	Места по FPTP	Места по PR
Партия А	165	3	55	55	55	0	0	165	3	0
Партия В	235	5	45	45	45	0	100	235	1	4
Партия С	100	2	0	0	0	100	0	100	1	1
Итого	500	10	100	100	100	100	100	500	5	5

На основании распределения голосов в PR части голосования, и учитывая, что квота для получения места составляет 50 голосов (т. е. 500 голосов поделенные на 10 имеющихся мест), Партии А предоставляется 3 места, Партии В – 5 мест, а Партии С – 2 места. В части выборов, проведенной в соответствии с принципами FPTP, Партия А набрала относительное большинство голосов в трех округах, а Партии В и С, в свою очередь, получили по 1 месту каждая. При распределении компенсационных мест, количество мест, полученных партиями в части FPTP вычитается из общего количества мест, предназначенных партиям в рамках части PR избирательной системы. В правой колонке мы видим, что Партия А не получила ни одного компенсационного места, в то время как Партии В и С получают 4 и 1 компенсационное место, соответственно.

Таким образом, согласно итоговым результатам по системе ММР, Партия А получает 3 места, Партия В – 5 мест, а Партия С – 2 места в парламенте. Стоит отметить, что по системе ММР одерживает победу и получает большинство мест (5) Партия В. При этом, если бы выборы были организованы по параллельной системе, победила бы Партия А (так же с 5 местами).

Степень, в которой часть PR системы ММР способна «корректировать» непропорциональность, полученную при голосовании по мажоритарной/плюральной системе, зависит от количества мест, доступных для распределения в качестве компенсационных. Число мест, распределяемых в каждой части системы, варьируется от страны к стране. К примеру, в Германии по PR распределяется столько же мест, сколько и по FPTP, то есть, по каждой системе распределяется 299 мест. В то же время, по системе ММР, применяемой в Албании, по FPTP распределяется 100 мест, а в части PR имеется 40 компенсационных голосов. В Новой Зеландии по FPTP распределяется немногим больше голосов (65), чем по PR (55). Иногда имеющихся компенсационных мест не хватает для «исправления» непропорциональности, полученной в мажоритарной/плюральной части системы. Для исправления этой ситуации в некоторых системах применяются так называемые «мандаты на переуступку» (немецкий термин «*Überhangsmandaten*»), увеличивая, таким образом, общее количество мест в парламенте.

## Основные преимущества и недостатки

Так как целью системы ММР является получение пропорциональных результатов, она обладает многими преимуществами и недостатками, присущими системе PR. При этом, она обладает также собственными плюсами и минусами, которые тоже следует упомянуть. Один из основных аргументов, приводимых в пользу системы ММР, это то, что она способствует достижению пропорциональности или «справедливых» результатов, предусматривая, при этом, географическое представительство и более тесные отношения между избирателями и депутатами по причине того, что выборы проходят в одномандатных округах.

Считается, что система ММР (аналогично параллельной) может стать причиной наличия двух разных типов депутатов в парламенте. Это, в свою очередь, может повлиять на способность парламента как единого целого представлять и решать проблемы на местном и национальном уровнях. Более того, согласно исследованиям, система ММР может привести к распространению стратегического голосования (когда избиратели не стремятся проголосовать за наиболее предпочитаемого ими кандидата или партию, так как их голоса могут стать потраченными зря).

## 1.5 Влияние избирательных систем на политику и демократию

Политическая жизнь и демократия – это сложные процессы со множеством разнообразно влияющих друг на друга факторов. В данном подразделе будет рассмотрено потенциальное влияние выбора избирательной системы на некоторые ключевые элементы, представляющие особый интерес в случае Молдовы, а именно: развитие партийной системы, коррупция, конфликты и голосование за пределами страны.

### 1.5.1 Избирательные системы и развитие партийной системы

В научной литературе по теме разработки избирательных систем указывается, каким образом правила игры влияют на развитие партийной системы. Так называемый закон Дюверже, сформулированный в начале 50-х годов прошлого века,<sup>17</sup> гласит, что избирательные системы относительного большинства приводят, как правило, к установлению двухпартийной политической системы, в то время как пропорциональное представительство ведет к многопартийности. Данная логика объясняется препятствиями для доступа. При системе FPTP, маленькие и более слабые партии с меньшей долей вероятности будут участвовать в выборах, так как у них меньше шансов получить места в парламенте. В случае же более пропорциональных систем, такие партии имеют больше шансов на получение мест, вот почему им не выгодно выходить из игры. При этом, системы PR могут значительно отличаться друг от друга способами обеспечения справедливого математического представительства. Избирательная формула, магнитуа округа и законодательно установленные барьеры для представительства способны влиять на количество партий, участвующих в выборах по системе PR. В результате, в странах, использующих один общегосударственный округ без законодательно установленного барьера для представительства скорее всего будет больше политических

---

17 Duverger, Maurice. 1954. *Political parties: their organization and activity in the modern state.* (Политические партии: их организация и деятельность в современном государстве.) London: Methuen; Duverger, Maurice. 1986. *Duverger's law: forty years later.* (Закон Дюверже: сорок лет спустя). In *Electoral Laws and Their Political Consequences* (Законы о выборах и их политические последствия), edited by A. Lijphart and B. Grofman. New York: Agaton Press.

партий чем в странах с небольшими избирательными округами и высокими законодательно установленными барьерами.

Ряд контр-примеров оспаривает гипотезы Дюверже. В частности, согласно исследованиям, на взаимосвязь влияет территориальное распределение структур социального расслоения. К примеру, в странах с сильными региональными партиями «эффект сокращения», присущий системе FPTP, скорее всего будет действовать на региональном уровне, и не обязательно – на национальном. Другими словами, партии с высоким уровнем поддержки на региональном уровне могут получить доступ в парламент и, таким образом, способствовать многопартийности даже в условиях FPTP. Этим объясняется количество партий в Канаде, например, а также во многих новых африканских демократиях, унаследовавших систему FPTP от британских колонистов. Также опровергает закон Дюверже степень, в какой пропорциональные системы в реальности способствуют образованию множества партий. К примеру, на Мальте действует устойчивая двухпартийная система, несмотря на использование принципов STV при выборах в парламент.

В ходе прений о том, насколько достоверными являются законы Дюверже, некоторые утверждают, что он ошибочно определил направление причинно-следственной связи, и что на самом деле существующая партийная система определяет разработку избирательных систем, а не наоборот. В Соединенном Королевстве, к примеру, две правящие партии категорически противились призывам к избирательной реформе. В конце концов, в случае применения иной избирательной системы, им пришлось бы самим менять законы, по которым их избирают. Очевидно, что внесение таких изменений не соответствует их политическим интересам.

## 1.5.2 Избирательные системы и гендерное равенство

Равное представительство женщин на выборных должностях по-прежнему является проблемой. Международные инструменты, такие как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) (Ратифицированная Молдовой в 1994 г.) обязует государства-участники «принимать все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической жизни». Посредством Копенгагенского документа (1990 г.), Московского документа (1991 г.) и Хартии европейской безопасности (1999 г.), государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство по недискриминации и продвижению равенства мужчин и женщин.

### ***CEDAW – Статья 7.***

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- (a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- (b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- (c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

По данным Межпарламентского союза (МПС), 23 процента депутатов во всем мире – женщины.<sup>18</sup> В государствах-участниках ОБСЕ данный показатель чуть выше – 26 процентов. Страны Северной Европы добились значительных успехов в плане обеспечения равного представительства женщин – в Исландии, Швеции и Финляндии более 40 процентов избранных депутатов – женщины. В Норвегии, Бельгии, Нидерландах, Дании, Германии, Словении, Португалии, Беларуси, Сербии, Швейцарии, Македонии, Италии, Австрии и в Соединенном Королевстве доля женщин в парламенте составляет от 30 до 40 процентов. От 20 до 30 процентов женщин в парламентах Люксембурга, Польши, Эстонии, Франции, Черногории, Албании, Молдовы, Ирландии, Боснии и Герцеговины, Литвы, Румынии, Чешской Республики и Словакии. Менее 20 процентов – в Хорватии, Болгарии, Греции, Грузии, Латвии, Мальте, Украине, Лихтенштейне, Венгрии и Армении.

Избирательные системы отличаются друг от друга способами обеспечения представительства женщин в парламенте. Согласно Докладу Венецианской комиссии о влиянии избирательных систем на представительство женщин в политике (абзацы 43–46):

*Один из наиболее устоявшихся выводов состоит в том, что в странах, применяющих системы пропорционального представительства, имеется более значительная доля женщин в парламентах, чем в странах с мажоритарной или плюралистической системой... Как британская система «первый, который считается избранным», так и французская система в два тура, работают скорее против женщин. Исходя из этого, считается, что система выборов отчасти ответственна за низкое представительство женщин в этих странах... <Комбинированные системы> скорее более благоприятны для представительства женщин в парламенте, чем плюралистические или мажоритарные системы, однако менее благоприятны в отношении избрания женщин, чем традиционные системы пропорционального представительства...*

Существует ряд причин того, почему избирательные системы влияют на возможность женщин получать выборные должности – некоторые из них объяснены в подразделах «преимущества и недостатки» ряда избирательных систем Раздела I.2–4 выше.

Один из ключевых моментов – это то, каким образом избирательная система поддерживает стратегии инициатив равноправия – или квоты. Многие европейские страны, использующие избирательные системы пропорционального представительства или смешанные избирательные системы, применяют установленные законом или добровольные, устанавливаемые самими партиями квоты. Важно также отметить, что помимо роли, которую играют избирательные системы, существуют и другие аспекты, влияющие на обеспечение доступа



18 <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010117.htm> – по состоянию на апрель 2017 г.

19 Источник: <http://www.quotaproject.org>

женщин. Одно из главных препятствий для доступа женщин – это сами политические партии. Считается, в частности, что женщины с меньшей вероятностью будут выдвинуты партией на выборные должности.

Избирательная система может повлиять на процесс выдвижения кандидатов партиями, поощряя последних на представление электорату разнопланового списка кандидатов. При этом, изменения регламентов партий или создание структур финансовых поощрений могут дополнительно поспособствовать увеличению числа женщин в парламенте.

#### *Вставка 5: Повышение представительства женщин в Чили<sup>20</sup>*

В 2015 г. в Чили было решено принять систему пропорционального представительства. Одной из основных целей реформы было обеспечение более репрезентативного национального законодательного органа. Реформа сопровождалась прочими стратегиями инициатив равноправия. Для начала была установлена гендерная квота, предусматривающая, что кандидаты одного пола не могут занимать более 60 процентов мест в партийном списке. Во-вторых, были введены финансовые поощрения с целью привлечения кандидатов-женщин и стимулирования партий на их принятие. Если ранее все кандидаты получали компенсацию расходов на предвыборную кампанию в размере около 1,10 доллара, то согласно новым положениям, кандидаты женского пола стали получать повышенную компенсацию в размере 1,50 доллара. Более того, за каждого избранного кандидата женского пола партия дополнительно получает почти 10 000 долларов из государственных средств, предназначенных для финансирования партий.

Безусловно, следует также учитывать исторические и культурные аспекты, а также социально-экономические факторы. Наивно предполагать, что в странах, где до сих пор присутствует глубокое социальное и экономическое разделение мужчин и женщин, такое разделение не отразится на политической жизни без принятия и реализации надлежащих мер, направленных на его устранение.

### **1.5.3 Избирательные системы и политическая коррупция**

Несмотря на то, что споры о том, как именно избирательные системы влияют на политическую коррупцию, не утихают, в одном соглашаются все: процесс разработки избирательной системы дает возможность политикам участвовать в коррупции. Некоторые рассматривают поощрение системой FPTP более прямой взаимосвязи между избирателями и депутатами и повышение подотчетности последних, как способ сокращения возможностей для участия политиков в коррупционной деятельности. Другие же считают, что такая прямая взаимосвязь способствует развитию механизмов взяточничества, в особенности – на индивидуальном уровне. В случае систем PR избиратели имеют меньше возможностей для применения санкций к отдельным политикам и поэтому коррупционные практики переходят на уровень партийных лидеров.

При этом стоит отметить, что, аналогично обсуждаемым ранее аспектам, данная причинно-следственная связь может работать и в обратном направлении, т. е. политическая коррупция может приводить к определенным избирательным системам. Если признать, что коррумпированным политическим партиям и отдельным политикам легче управлять некоторыми

---

20 <http://www.as-coa.org/blogs/electoral-reform-chile-implement-gender-quotas> – по состоянию на апрель 2017 г.

избирательными системами, определенные реформы могут проводиться для дальнейшего развития структур политического взяточничества.

В таблице представлен рейтинг Европейских стран по Индексу восприятия коррупции (ИВК) в 2016 г. согласно Transparency International, а цветами отмечены используемые избирательные системы (см. левую часть таблицы). Из-за сложной структуры коррупции, в частности – в связи с различными факторами, влияющими на уровень коррупции в стране, сложно сделать какие-то выводы о влиянии на коррупцию разработки избирательных систем. Стоит также отметить, что в верхней части списка преобладают страны, использующие системы PR-OL.

Страна	ИВК 2016 г.	Избирательная система	Страна	ИВК 2016 г.	Избирательная система
Дания	90	PR-OL	Латвия	57	PR-OL
Финляндия	89	PR-OL	Чешская Республика	55	PR-OL
Швеция	88	PR-OL	Мальта	55	STV
Швейцария	86	PR-OL	Словакия	51	PR-OL
Норвегия	85	PR-OL	Хорватия	49	PR-OL
Нидерланды	83	PR-OL	Венгрия	48	MMP (с PR-CL)
Германия	81	MMP (с PR-CL)	Румыния	48	PR-CL
Соединенное Королевство	81	FPTP	Италия	47	PR-OL
Исландия	78	PR-OL	Сербия	42	PR-CL
Бельгия	77	PR-OL	Болгария	41	PR-CL
Австрия	75	PR-OL	Турция	41	PR-CL
Ирландия	73	STV	Беларусь	40	FPTP
Эстония	70	PR-OL	Албания	39	PR-CL
Франция	69	TRS	Босния и Герцеговина	39	PR-OL
Польша	62	PR-OL	Македония	37	PR-CL
Португалия	62	PR-CL	Косово	36	PR-OL
Словения	61	PR-CL	Армения	33	PR-CL/OL
Литва	59	Параллельная (с PR-OL)	Азербайджан	30	FPTP
Испания	58	PR-OL	Молдова	30	PR-CL
Грузия	57	Параллельная (с PR-CL)	Россия	29	Параллельная (с PR-CL)
Грузия	57	Параллельная (с PR-CL)	Украина	29	Параллельная (с PR-CL)

**Примечание:** Для определения избирательных систем по странам была использована международная база данных IDEA по разработке избирательных систем. Для того, чтобы определить, использует ли система PR открытые или закрытые партийные списки, использовался Отчет VC по пропорциональным избирательным системам: распределение мест внутри списка (открытые/закрытые партийные списки), за некоторыми исключениями, связанными с изменением законов о выборах, к примеру, в Армении, Хорватии, Италии, и т. д.

## 1.5.4 Избирательные системы и конфликты

Выборы неизбежно связаны с конфликтами. В руководстве по Выборам и предотвращению конфликтов ПРООН говорится:

*... избирательные процессы дают возможность направлять социальные конфликты в русло уважительного и конструктивного обсуждения, а также обеспечивают общие правила для выбора официальных представителей народа, которые будут служить на благо последнего в исполнительных, законодательных и прочих учреждениях ... С другой стороны, именно потому, что избирательные процессы являются по сути соперничеством за политическую власть, а кандидаты и партии только подчеркивают социальные различия в ходе предвыборных кампаний для получения большей поддержки, такие процессы могут зачастую создавать предпосылки для эскалации конфликтов, перерастающих в насилие.<sup>21</sup>*

Многие эксперты согласны с тем, что структура избирательной системы может влиять на конфликты и связанное с выборами насилие. Некоторые системы склонны приводить к обострению конфликтов, другие же, напротив, обладают сдерживающим эффектом.

Зачастую утверждается, что в общем, мажоритарные и плюральные системы сопряжены с обострением конфликтов. В основном это обусловлено тем, что принцип «победитель получает все», стоящий в основе таких избирательных систем, требует от небольших партий и их сторонников смириться с присущей этим системам математической непропорциональностью. Избиратели и партии, которые систематически «наказываются системой» (имеется в виду потеря голосов, отданных за проигравших кандидатов – в случае избирателей, и незначительное количество мест в парламенте (либо вообще их отсутствие!) в обмен на значительное количество набранных голосов – в случае партий), имеют мало стимулов к тому, чтобы поддерживать демократический процесс в существующем формате. Если такой вид наказания направлен на исключение определенных групп (идеологических или групп меньшинств), ощущение «несправедливости» может повысить вероятность обострения конфликтов и возможности связанного с выборами насилия. Результаты по принципу «победитель получает все» воспринимаются особенно остро в странах с развивающейся демократией и в глубоко разобщенных обществах.

Информативным в этом плане может быть пример Лесото: На выборах 1998 года две крупные партии – Конгресс Лесото за демократию и Национальная партия басото, набрали 60 и 40 процентов голосов, соответственно. Тем не менее, благодаря использованию системы FPTP, бывшая правящая партия получила все места в парламенте, кроме одного – то есть 79 из 80. Проигравшая сторона была не согласна с результатами выборов. Публичные протесты, поначалу мирные, переросли в ожесточенные столкновения в столице Масеру, с поджогами принадлежащих государству и частных зданий. В связи с возникшим кризисом, Сообществу развития Юга Африки и соседствующим странам Южной Африки пришлось вмешаться для проведения мирных переговоров и учреждения Временного политического органа. В рамках соглашения, система FPTP была заменена системой MMP – первой в своем роде на Африканском континенте.

Многие считают, что системы PR дают больше возможностей для проведения мирных выборов. В основе этого утверждения стоит то, как системы PR поощряют всеобщее

---

21 UNDP. 2009. Elections and Conflict Prevention: A Guide to Analysis, Planning and Programming (Выборы и предотвращение конфликтов: руководство по анализу, планированию и разработке программ), стр. 1.

взаимодействие, т. е. обеспечивают «справедливое» представительство как избирателей, так и партий. Теоретики отчасти расходятся во мнениях относительно того, стоит ли отдавать предпочтение системе PR. Объясняется это тем, что данная система дает партиям возможность опираться исключительно на поддержку ее верных сторонников. Как уже отмечалось, преференциальные системы предлагается использовать в разобщенных обществах для поощрения партий к широкому обращению к избирателям, невзирая на типичные разногласия, и для обеспечения примирения в политической жизни.

## 1.5.5 Избирательные системы и голосование за рубежом

Результатом всеобщей мобильности стала ситуация, при которой люди не проживают в странах, гражданами которых являются. Многие страны разрешают своим гражданам голосовать из-за рубежа, чтобы дать им возможность участвовать в политической жизни страны. Голосование за пределами страны (ГПС) – это сложное и зачастую дорогостоящее предприятие. Оно также может быть проблематичным с политической точки зрения. При том, что ГПС обеспечивает равноценное участие граждан страны, оно, в то же время, ставит проблемные вопросы, связанные с политическим влиянием избирателей, находящихся за рубежом: справедливо ли то, что граждане, которые больше не проживают в стране, и которым не придется изо дня в день сталкиваться с результатами выборов, участвуют в голосовании на равных с остальными?

Связанные с ГПС права следует рассмотреть в ходе реформы избирательной системы наряду с другими вопросами. Важен также способ подсчета таких голосов. В некоторых странах, к примеру, в Австрии, Финляндии и Испании, голоса, отданные за рубежом, прибавляются к голосам, отданным в избирательном округе, откуда происходит отсутствующий избиратель. Конечно же, для этого необходимо, чтобы «родной округ» можно было определить. В других странах (в Грузии и Латвии, например) отданные за рубежом голоса добавляются к голосам, полученным в столичном округе. Такой вариант больше подходит для тех случаев, когда в национальных или избирательных реестрах не указываются «родные округа» граждан. Именно эта практика используется сейчас в Молдове. В связи с тем, что в стране применяется принцип одного общенационального избирательного округа, то, куда именно будут включены такие голоса при окончательном подсчете, не повлияет на распределение мест.

В других странах (к примеру, в Хорватии, Румынии и Португалии), голоса, отданные за пределами страны подсчитываются по отдельным округам ГПС. По сути, это означает, что находящиеся за рубежом граждане получают собственных представителей ГПС. Находящиеся за рубежом граждане Хорватии, Португалии и Румынии получают 1, 2 и 4 места в парламенте, соответственно. В Португалии имеется два округа для граждан, проживающих за границей – в Европе и за пределами Европы, а места в парламенте распределяются, таким образом, с использованием плюральной формулы. Схожая система применялась в Румынии на выборах 2008 и 2012 годов – для избирателей-эмигрантов было сформировано четыре округа. Перед выборами 2016 года, однако, система была изменена. Теперь для четырех мандатов, предоставляемых диаспоре, имеется один избирательный округ, а для их распределения используется та же система, что и в любом другом избирательном округе по системе PR в самой Румынии.

С технической точки зрения, ГПС проще всего организовать там в случае, когда страна использует систему List PR с одним общегосударственным избирательным округом. В случае когда отданные за рубежом голоса прибавляются к голосам, отданным в «родных округах», использование небольших многомандатных или одномандатных округов вызывает большие сложности, ведь в этом случае, на всех избирательных участках за рубежом должны быть в наличии все виды бюллетеней.

## II. Опыт европейских стран и извлеченные из него уроки

Множество избирательных систем из тех, что можно найти в книгах и учебниках, применяются на практике в странах всего мира. Помимо того, что различные избирательные системы приводят, как правило, к различным последствиям в рамках систем политических партий, случается также, что одна и та же избирательная система по-разному влияет на политическую жизнь разных стран. Это объясняется тем, что избирательная система – это не единственный элемент, определяющий структуру систем политических партий и парламентов. Существует множество аспектов и отличительных особенностей стран (социальных, демографических, этнических, культурных, и т. д.), которые также оказывают свое влияние.

На карте ниже представлен обзор избирательных систем, используемых в странах Европы и Евразии. В подразделах ниже приводятся примеры использования систем в конкретных странах.

Рисунок 2: Карта избирательных систем Европы<sup>22</sup>



22 Данная карта была получена от IDEA по электронной почте в апреле 2017 г.

## II.1. Мажоритарные системы

Мажоритарные системы в ходе выборов используют только четыре европейские страны – Азербайджан, Беларусь, Соединенное Королевство и Франция.

### Ситуация в Соединенном Королевстве

Пример Соединенного Королевства подтверждает теорию Мориса Дюверже, согласно которой система FPTP приводит к образованию двухпартийных систем. Более восьми десятилетий, в политической жизни страны доминируют две крупные партии – Консервативная и Лейбористская. После последних выборов 2010 года ни одна из двух партий не набирала большинства голосов. В этих случаях, Партия либеральных демократов (третья по величине), на практике решала, какая именно партия получит возможность сформировать Правительство, в результате переговоров с каждой из двух партий.

Пример того, как FPTP влияет на распределение мандатов, приводится во вставке ниже.

*Пример 9: Примеры: Система FPTP и распределение мандатов в Соединенном Королевстве на предыдущих выборах*

#### Выборы 1979 г.

Партия/Альянс	Количество голосов	Процент голосов	Количество мандатов	Процент мандатов
Консервативная партия	13 697 923	43,9%	339	53,38%
Лейбористская партия	11 532 218	36,9%	269	42,36%
Альянс Социально-демократической и Либеральной партий	4 313 804	13,8%	11	1,73%

#### Выборы 1983 г.

Партия/Альянс	Количество голосов	Процент голосов	Количество мандатов	Процент мандатов
Консервативная партия	13 012 316	42,4%	397	62,51%
Лейбористская партия	8 456 934	27,6%	209	32,91%
Альянс Социально-демократической и Либеральной партий	7 780 949	25,4%	23	3,62%

#### Выборы 1987 г.

Партия/Альянс	Количество голосов	Процент голосов	Количество мандатов	Процент мандатов
Консервативная партия	13 760 935	42,2%	376	59,21%
Лейбористская партия	10 029 270	30,8%	229	36,06%
Альянс Социально-демократической и Либеральной партий	7 341 651	22,6%	22	3,46%

Анализируя данные результаты, можно заметить ряд интересных особенностей. Первая – отсутствие пропорциональности между количеством голосов, полученных партиями на выборах и количеством полученных ими мандатов. Как видно, предпочтение оказывается двум самым крупным партиям, за счет третьей. К примеру, в 1983 г. Лейбористская партия и Альянс Социально-демократической и Либеральной партий набрали похожее количество голосов (27,6% и 25,4%), однако разница в количестве полученных мандатов оказалась огромной – 32,91% против 3,62%. Аналогичные результаты, хоть и не настолько критичные, наблюдались на следующих выборах.

Более того, Консерваторам удавалось получать существенное большинство мест в Парламенте (особенно в 1983 г. и в 1987 г.), набирая всего лишь 42% голосов. Ну и наконец на выборах 1983 г., после четырех лет Правительства Тэтчер, Консервативная партия, набрав примерно на 685 000 голосов меньше, чем в 1979 г., получила, однако, на 58 мандатов (9,13%) больше, чем тогда. Итак, даже если часть электората и была недовольна правительством и хотела его наказать, избирательная система не дала им это сделать посредством выборов.

*Пример 10: Система FPTP и распределение мандатов в Соединенном Королевстве на последних выборах, 2015 г.*

Партия	Количество голосов	Процент голосов	Количество мандатов	Процент мандатов
Консервативная партия	11 334 920	36,9%	331	50,92%
Лейбористская партия	9 347 326	30,4%	232	35,69%
Партия независимости Соединенного Королевства (UKIP)	3 881 129	12,6%	1	0,15%
Либерально-демократическая	2 415 888	7,9%	8	1,23%
Шотландская национальная партия	1 454 436	4,7%	56	8,61%

Более поздние выборы, такие, как например выборы 2015 г. также показывают интересные результаты. Помимо отсутствия пропорциональности в пользу двух самых крупных партий и того факта, что Консервативной партии удалось получить большинство мест в Парламенте с рекордно низким количеством голосов – 36,9%, интересно также влияние FPTP на еще одну партию – Партию независимости Соединенного Королевства. UKIP набрала 12,6% голосов, однако получила только 1 (или 0,15%) место в Парламенте. Так как UKIP считается «экстремистской» партией, данный пример можно использовать как доказательство того, что система FPTP не дает экстремистским партиям попасть в Парламент или хотя бы лишает их возможности играть важную роль в жизни страны. Данный факт подтверждает теорию и может служить аргументом в пользу продолжения использования этой системы. Такой довод будет обоснованным только в том случае, если сторонники таких партий равномерно распределены по территории страны – таким образом, чтобы партия почти что ни в одном округе не набрала большинства голосов. Кроме того, следует отметить, что, ситуация с UKIP в 2015 году может повториться в отношении любой партии (экстремистской или нет), так как она обусловлена территориальным распределением поддержки избирателей.

На основе данного примера можно сделать еще один интересный вывод, если посмотреть на результаты, полученные Шотландской национальной партией: 4,7% голосов и 8,61% мандатов. Здесь мы видим, что при использовании системы FPTP политические партии, пользующиеся мощной поддержкой избирателей в отдельных регионах, находятся в более выгодном

положении по сравнению с партиями с большим числом сторонников, более равномерно распределенных по стране.

Как это случалось почти при каждом выборе, Либеральная партия снова оказалась в невыгодном положении из-за системы FPTP. Либералы постоянно выступают за изменение избирательной системы в Соединенном Королевстве. В 2011 г., когда они входили в правящую коалицию совместно с Консерваторами, им удалось инициировать референдум о принятии системы на основе принципов альтернативного голосования. Осознавая, что в случае принятия такой системы они потеряют значительное число мандатов, против предложения либералов выступили Консервативная партия и большая часть Лейбористской партии. В результате, большинство проголосовало ПРОТИВ предложения (67,9% против 32,1%) и оно было отклонено.

### Ситуация во Франции

Как было упомянуто в Разделе II.2.2, избирательное законодательство Франции предусматривает использование мажоритарной/плюральной системы выборов в двух турах (TRS): если ни один из кандидатов не набирает абсолютное большинство голосов в первом туре, все кандидаты, набравшие не менее 12,5% голосов, допускаются к участию во втором туре выборов, проводимом в соответствии с правилом относительного большинства. Данная система влияет на распределение мест в Парламенте Франции в зависимости от набранных голосов.

Пример 11: Система TRS и распределение мандатов во Франции, 2007 г.

Политическая партия	1 тур			2 тур			Итого	
	Голоса	%	Мандаты	Голоса	%	Мандаты	Мандаты	%
Союз за народное движение	10 289 737	39,54	98	9 460 710	43,36	215	313	54,25
Социалистическая партия	6 436 520	24,73	1	8 624 861	42,27	185	186	32,24
Демократическое движение	1 981 107	7,61	0	100 115	0,49	3	3	0,52
Национальный фронт	1 116 136	4,29	0	17 107	0,08	0	0	0

Так как в большинстве округов организуется два тура выборов, делать выводы об общей пропорциональности результатов довольно сложно. Ясно одно – самая крупная партия получает дополнительные места в парламенте. Набрав 39,54% и 43,36% голосов в первом и втором туре выборов, соответственно, Союз за народное движение получил абсолютное большинство мандатов – 54%. Стоит также отметить то, каким образом избирательная система повлияла на результаты третьей и четвертой партии: Демократическое движение набрало 7,61% голосов в первом туре, но получило всего 0,52% от общего числа мест, при этом Национальный фронт набрал 4,29% голосов и не получил ни одного места.

В отношении Национального фронта можно сделать те же выводы, что и в отношении партии UKIP (Соединенное королевство), так обе партии считаются экстремистскими. Сторонники применяемой во Франции мажоритарной системы могут сказать, что она не позволяет

экстремистским партиям играть важную роль в политической жизни страны. Но, опять же, это произошло лишь потому, что избиратели, поддерживающие Национальный фронт, равномерно распределены по территории страны, и любая другая партия с аналогичной структурой поддержки оказалась бы в такой же ситуации.

## II.2 Системы пропорционального представительства

Системы PR чрезвычайно распространены в Европе. Как уже говорилось в Разделе II.3, системы PR могут отличаться от страны к стране формулой, магнитудой округа и структурой бюллетеней, а также законодательно устанавливаемыми барьерами, использованием нескольких уровней, и т. д. В дальнейшем мы представим наиболее популярные системы, используемые большинством стран.

### *Страны, использующие систему «голосования по закрытым избирательным спискам»*

Системы голосования по закрытым избирательным спискам являются наименее сложными из всех систем пропорционального представительства и используются в Португалии, Румынии<sup>23</sup> и Испании – если мы говорим о странах-членах ЕС. Среди стран, не входящих в ЕС – Македония, Молдова, Черногория и Сербия. Стоит отметить, что Македония и Румыния предусматривают отдельные мандаты для депутатов, избранных Диаспорой. В Румынии Диаспора выбирает четырех депутатов посредством голосования по партийным спискам в специально сформированном для нее округе. В случае Македонии, для Диаспоры было учреждено три одномандатных округа, в которых депутаты избираются посредством системы FPTP.

Системы, используемые в вышеупомянутых странах, в какой-то степени отличаются друг от друга по трем основным характеристикам: а) число округов и их магнитуда – в Молдове, Черногории и Сербии используется один общенациональный округ, в то время как в других странах – несколько многомандатных округов; б) избирательный барьер – колеблется от полного отсутствия такого барьера в Македонии, до 3% в Черногории, 5% в Румынии и Сербии и 6% (самого высокого) в Молдове; в) формула распределения мандатов.

Для всех вышеупомянутых стран характерен широкий спектр политических партий, представленных в Парламенте – очевидно, такая ситуация обусловлена (или обеспечена) использованием системы пропорционального представительства. Такое разнообразие политических идеологий в парламенте обычно приводило к формированию коалиционного большинства (как единственного способа назначения главы государства) и своего рода «консенсусной парламентской демократии». Однако, для ограничения числа политических партий, попадающих в Парламент, для сокращения фрагментации Парламента и с целью укрепления политической стабильности, были введены (а в некоторых странах – изменены) избирательные барьеры.

---

23 В 2008 году Румыния перешла на систему пропорционального представительства с голосованием по одномандатным округам. Мандаты не обязательно выделялись тем кандидатам, которые набрали большинство голосов в своих округах (кроме случаев, когда они набирают 50% и более голосов). Для их распределения использовалась сложная формула, которая учитывала голоса, отданные за каждого кандидата, а также общее число голосов, отданных за каждую политическую партию в каждом округе и по стране в целом таким образом, чтобы доля выделенных мест отражала процентную долю голосов, набранных каждой партией. В 2016 г. Румыния вернулась к использованию системы голосования по закрытым избирательным спискам.

Системы пропорционального представительства используются во многих странах. Законодатели разработали избирательную систему таким образом, чтобы избиратели могли играть более значимую роль в избрании собственных депутатов. Одно из используемых решений называется «открытый партийный список с преференциальным голосованием». Страны, использующие избирательные системы такого рода, можно разделить на две основные группы, в зависимости от роли и значимости преференциального голоса:

страны, где избиратели должны выбирать между партийными списками, в которых кандидаты расположены в порядке, определенном руководством партии. При этом, избиратели могут выразить одно или несколько предпочтений в отношении отдельных кандидатов, или даже вычеркнуть имена кандидатов из списка (в некоторых случаях): Австрия, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Хорватия, Чешская Республика, Кипр, Дания, Италия<sup>24</sup>, Латвия, Нидерланды, Словакия, Швеция. За пределами ЕС такие системы используются в Армении, Исландии, Норвегии и Швейцарии.

В итальянской системе интерес представляет то, как избиратели отдают свои голоса: избиратели получают бюллетень, позволяющий им проголосовать за одну партию, а также за ее лидера из списка кандидатов (напечатанного в бюллетене). Они также могут отдать два дополнительных преференциальных голоса за других кандидатов из этой партии, написав их имена рядом с логотипом партии. Два дополнительных голоса должны быть отданы за кандидатов разного пола, иначе второе предпочтение аннулируется.

Как уже было сказано в Главе I (1.3.2), данная система практически позволяет избирателям изменить порядок, установленный руководством политической партии, однако в реальности такое происходит чрезвычайно редко, поскольку для того, чтобы на самом деле повлиять на результаты, необходимо, чтобы значительное количество избирателей указало одинаковые изменения, а также потому, что большинство избирателей не отдает преференциальные голоса за кандидатов которые не занимают верхние строчки списка. Тем не менее, существует несколько примеров, когда избиратели смогли изменить порядок кандидатов в списке партии, за которую они голосовали. К примеру, на выборах 2003 в Нидерландах бывший министр иммиграции и интеграции был выбран в парламент от партии Список Пима Фортёйна (Pim Fortuyn List) благодаря преференциальным голосам, несмотря на то, что он был последним кандидатом в списке.

Латвия выделяется на фоне стран, использующих данную систему, поскольку латвийские избиратели могут оказать гораздо большее влияние на выбор кандидатов. Списки кандидатов, представляемые избирателям, вообще не пронумерованы партиями. Кандидаты в них расположены в алфавитном порядке. Избиратели могут, по своему выбору: i) отдать голос за партию, не отдавая предпочтений конкретным кандидатам; ii) поставить «+» рядом с тем кандидатом/теми кандидатам, которым они отдают предпочтение; и iii) вычеркнуть имена тех кандидатов, которых они не поддерживают.

Страны, в которых избиратели выбирают между партийными списками, в которых порядок кандидатов в списке не указывается партийным руководством. Таким образом, избирателям необходимо отранжировать кандидатов посредством обязательных преференциальных

---

24 В 1993 г., по результатам проведенного референдума, Италия перешла от системы голосования по открытым партийным спискам к Смешанной пропорциональной системе. В одномандатных округах по системе FPTP избиралось 475 депутатов, а оставшиеся 155 – по партийным спискам. В 2005 г. Италия вернулась к пропорциональной системе по открытым избирательным спискам.

голосов. Такие системы сходны с той, которая используется в Латвии, но, в отличие от нее, преференциальный голос тут является обязательным, и если избиратель не отдает свой голос за кандидата в списке, за который он/она хочет проголосовать, такой бюллетень считается недействительным. Системы этого типа используются в: Эстонии, Финляндии, Греции, Польше.

Основное отличие друг от друга избирательных систем, относящихся к категории систем голосования по открытым партийным спискам заключается в способности избирателя вмешиваться в структуру партийного списка, которая обусловлена двумя элементами:

- i. количеством преференциальных голосов, необходимых кандидату для того, чтобы улучшить свое положение в партийном списке – оно варьируется от 3% в Словакии, до 5% в Швеции, 7% в Болгарии и Чешской Республике, 25% квоты Хэра в Нидерландах или 50% от общего числа голосов, отданных за партийный список в Норвегии;
- ii. количеством преференциальных голосов, которые может отдать избиратель и числом кандидатов, которых он/она может вычеркнуть из списка – в Австрии, Дании, Финляндии, Нидерландах, Польше, Испании (выборы в Сенат) и Швеции каждый избиратель может отдать по одному преференциальному голосу, в то время как на Кипре у каждого избирателя имеется по одному преференциальному голосу за каждый из четырех мандатов от округа, в Чешской Республике – до 4 преференциальных голосов, в Греции – до 4, и в Словакии – так же до 4. В Бельгии, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Латвии и Норвегии избирателям предоставляются преференциальные голоса по числу кандидатов в выбранном партийном списке. В некоторых странах, в дополнение к изменению порядка кандидатов, установленного партией, избиратели могут также исключать кандидатов из выбранного списка. В Исландии избиратели могут отклонять указанных в списке кандидатов, вычеркивая их имена. В Латвии избиратель может поставить знак «+» напротив имени любого кандидата, вычеркнуть имя или фамилию кандидата, или вообще не делать в бюллетене никаких отметок. В Норвегии избиратели также могут исключать кандидатов из списка.

Три основных фактора – количество и магнитуа избирательных округов, избирательный барьер, и формула, используемая для распределения мандатов, одинаково влияют на степень пропорциональности как в случае использования систем голосования по открытым партийным спискам, так и при системах с закрытыми партийными списками.

### *Армения*

По состоянию на момент последних выборов, организованных в апреле 2017 г., выборы в состоящее из 101 депутата Национальное собрание Армении организуются по довольно своеобразной системе пропорционального представительства в двух турах. Выборы происходят на двух уровнях – половина мест распределяется на основании общенационального партийного списка, а другая половина – в 13 многомандатных округах. В бюллетене, состоящем из двух разделов, избирателям необходимо выбрать партию по национальному партийному списку, а также одного кандидата по своему предпочтению, принадлежащему к этой же партии, по региональному списку. После подсчета результатов, мандаты распределяются между партиями и коалициями, преодолевшими законодательно установленный национальный барьер в 5 и 7 процентов, соответственно. При этом, четыре места резервируются для представителей меньшинств.

Особенность армянской системы состоит в необходимости формировании стабильного парламентского большинства (данное требование прописано в Избирательном кодексе). Если в

течение 6 дней после проведения выборов, одной партией или партийной коалицией не будет сформировано стабильное большинство из не менее чем 54 мест, четыре недели спустя организуется второй тур выборов, в котором могут участвовать лишь те партии/коалиции, которые набрали больше всего голосов в первом туре. При этом, порядок распределения мандатов после второго тура гарантирует, что оппозиция (т. е. все партии, не формирующие часть Правительства) получит не менее 33 процентов мест в парламенте.

Данная система, которая до ее принятия была одобрена народным референдумом, заменила применяемую до этого смешанную параллельную систему. Несмотря на народную поддержку системы, порядок трансформации голосов в мандаты подвергался критике международных наблюдателей, из-за слишком высокой сложности для избирателей.

## II.3. Смешанные системы

Смешанные системы также довольно широко представлены в европейских странах. Системы ММР используются в ходе выборов в национальные собрания Германии и Венгрии. Несмотря на то, что в обеих странах результаты части выборов по пропорциональной системе являются наиболее значимыми, они существенно отличаются друг от друга. Параллельную систему использует множество стран Восточной Европы – Грузия, Литва, Россия и Украина. Болгария также попробовала использовать параллельную систему, однако вскоре вернулась обратно к системе List PR.

### *Сравнение системы ММР в Германии и параллельной системы в России*

Для того чтобы продемонстрировать, как отличаются друг от друга два типа смешанных систем, далее представлено сравнение системы ММР в Германии и параллельной системы, используемой в России.

*Пример 12: Система ММР и параллельная система, а также распределение мандатов в зависимости от голосов*

#### **Выборы 2013 г. в Германии**

Партия/Альянс	Голоса, отданные в одномандатных избирательных округах [%]	Мандаты, полученные в одномандатных избирательных округах	Голоса по спискам [%]	Мандаты, полученные по спискам	Итого мандатов	Итого мандатов [%]
CDU/CSU (Христианско-демократический союз / Христианско-социальный союз)	45,3%	236	41,5%	75	311	49,28%
Социал-демократическая партия	29,4%	58	25,7%	135	193	30,5%
Левая партия	8,2%	4	8,6%	60	64	10,41%
Зеленые	7,3%	1	8,4%	62	63	9,98%

## Выборы 2016 г. в России

Партия/Альянс	Голоса, отданные в одномандатных избирательных округах [%]	Мандаты, полученные в одномандатных избирательных округах	Голоса по спискам [%]	Мандаты, полученные по спискам	Итого мандатов	Итого мандатов [%]
Единая Россия	50,12%	203	54,20%	140	343	76,22%
Коммунистическая партия	12,93%	7	13,34%	35	42	9,33%
Либерально-демократическая партия	10,09%	5	13,14%	34	39	8,66%
Справедливая Россия	10,00%	7	6,22%	16	23	5,11%

На примере Германии видно, как именно работает система: несмотря на то, что объединение ХДС/ХСС набрало 41,5% голосов по своим спискам, оно не получило 41,5% из 299 мандатов, распределяемых между списками. Так как объединение уже получило значительное количество мандатов в одномандатных избирательных округах – 236, в данном случае по спискам ему было выделено только 75 дополнительных мест. Таким образом, общее количество полученных мандатов пропорционально поддержке избирателей (которая по подсчетам составляет 41,5%). С другой стороны, Социал-демократическая партия, набравшая 25,7% голосов по своим спискам, получила 135 мандатов для указанных в списках кандидатов, так как число мандатов, полученных ей в одномандатных округах, оказалось слишком мало и не соответствовало количеству набранных ей голосов (25,7%).

Можно заметить, что процентная доля общего числа мандатов, полученных партией, в определенной степени пропорциональна количеству голосов, отданных за списки, однако немного выше их. Это объясняется перераспределением голосов, отданных за те партии, которые не преодолели барьер.

В России же, параллельная система значительно сыграла на руку самой крупной партии – набрав 54,20% голосов по системе пропорционального представительства, партия Единая Россия в итоге получила 76,22% мест в Парламенте. Все остальные партии оказались в невыгодном положении, так как процентная доля мест, которые они получили была ниже, чем доля набранных ими голосов.

### Украина

В настоящее время выборы проводятся по смешанной параллельной системе. Из 450 мест в Верховной раде, 225 распределяются по системе FPTP, а оставшиеся 225 предназначаются для партий, преодолевших пятипроцентный барьер по системе PR-CL в одном общегосударственном избирательном округе.

По системе PR барьер преодолели шесть партий, набравших в совокупности немногим более 12,2 миллионов голосов (77,5 процентов). Оставшиеся голоса – около 3,5 миллионов (22,5 процентов), оказались «потерянными» и, таким образом, не были преобразованы в места в парламенте. По системе FPTP, однако, почти половина мест – или, если точнее, 96

(48,5%), была получена независимыми кандидатами. Только одной партии удалось получить значительное количество мандатов в рамках системы FPTP. В связи с аннексией Крыма Россией и продолжающимся конфликтом на Донбассе, выборы по одномандатным избирательным округам для распределения мандатов, выделяемых для данных регионов, не проводились. В результате, 27 из 225 мест в парламенте, распределяемых по системе FPTP, остались незанятыми.

Полученный в ходе выборов 2014 года опыт показывает, как избирательные системы влияют на доступ женщин к выборным должностям. По результатам выборов, места в парламенте получили 50 женщин. Поражает разница в уровне доступа по двум имеющимся системам: по системе PR-CL мандаты получили 48 женщин, в то время как в одномандатных избирательных округах было избрано только 2 депутата женского пола.<sup>25</sup>

Таблица 1: Результаты выборов – Парламентские выборы 2014 г. в Украине<sup>26</sup>

Партия	Партийный список			Места в одномандатном округе	Итого полученных мест
	Голоса	Голоса, %	Места		
Народный фронт	3,488,114	22.1	64	18	82
Блок Петра Порошенко	3,437,521	21.8	63	69	132
Самопомощь	1,729,271	11.0	32	1	33
Оппозиционный блок	1,486,203	9.4	27	2	29
Радикальная партия Олега Ляшко	1,173,131	7.4	22	0	22
Батькивщина	894,837	5.7	17	2	19
Свобода	742,022	4.7	0	6	6
Коммунистическая партия Украины	611,923	3.9	0	0	0
Сильная Украина	491,471	3.1	0	1	1
Гражданская позиция	489,523	3.1	0	0	0
Заступ	418,301	2.7	0	1	1
Правый сектор	284,943	1.8	0	1	1
Воля	п/а			1	1
Независимая политическая платформа	п/а			96	96
Общее количество мест			225	198	423

25 ОБСЕ/БДИПЧ 2014. Украина, Внеочередные выборы народных депутатов, 26 октября 2014 г.: Итоговый отчет по наблюдению за выборами Миссии ОБСЕ/БДИПЧ Доступно по адресу <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/ukraine/133436?download=true>, см. стр. 5.

26 Shevel, Охана. 2015. The parliamentary elections in Ukraine, October 2014. (Парламентские выборы в Украине, октябрь 2014 г.) Electoral Studies 39, стр. 153–177.

## III. Избирательная система Молдовы

---

### III.1. Проектирование избирательных систем Молдовы начиная с 90-х годов

В 1990 г. по мажоритарной двухтуровой системе было избрано 380 представителей Верховного совета – это были последние выборы, проведенные в Молдове как части Советского Союза. В мае 1991 года Верховный Совет постановил переименовать государство из «Молдавской Советской Социалистической Республики» в «Республику Молдова», а также изменить собственное наименование на «Парламент Республики Молдова». Вскоре после провозглашения независимости в августе 1991 г., встал вопрос о разработке избирательной системы. Обсуждения законопроекта привели поначалу к решению о проведении выборов по партийным спискам в нескольких региональных округах. Тем не менее, из-за «Приднестровского конфликта» и отсутствия возможности сформировать на территории Приднестровья избирательные округа и провести там выборы, было принято окончательное решение о том, что выборы 1994 года (только) будут проводиться по одному (общенациональному) округу.

Изначально, избирательный порог для политических партий был установлен на уровне 4% действительных голосов. К парламентским выборам 2001 года он был повышен до 6%. К выборам, проводимым в июле 2009 г. данный порог был снова снижен до 4%, а затем опять повышен до 6% для выборов 2014 г. Избирательный порог для альянсов («избирательных блоков») варьировался в период между 1994 и 2001 годами аналогично порогу для политических партий, на выборах в 2005 г. составлял 9%, в 2010 г. – 7%, и снова 9% в 2014 г. К участию в выборах 2009 г. избирательные альянсы не допускались – участвовали только политические партии.

Еще одно важное изменение было осуществлено в 2010 г., когда метод распределения мандатов по системе пропорционального представительства по партийным спискам с использованием формулы Д'Ондта сменился так называемым «методом Робин Гуда».<sup>27</sup> По данному методу, «остаточные мандаты» распределяются между всеми партиями, преодолевшими порог для прохождения в парламент, равномерно, а не на пропорциональной основе, что приводит к предоставлению большего количества мандатов небольшим партиям.

Независимые кандидаты изначально были лишены стимула к участию в выборах из-за высокого избирательного порога, который им необходимо преодолеть – 4% в 1994 г. и 1998 г., 3% с 2001 г. по 2009 г. и 2% с 2010 г. Для политических партий, сумевших преодолеть порог, эквивалент «стоимости» голосования для одного депутата составляет 0,99%.

В 2013 г. правящее большинство попыталось заменить текущую избирательную систему смешанной параллельной системой. Согласно законопроекту, 50 депутатов должны были избираться в одномандатных избирательных округах, а оставшиеся 51 – по общенациональным партийным спискам. На этом этапе не проводилось никаких обсуждений или консультаций с оппозиционной партией, партиями, входящими в коалицию, специализированными органами или организациями гражданского общества. После принятия законопроекта 19 апреля, различные заинтересованные стороны, а также международное сообщество, выразили свою озабоченность такими изменениями. В результате, специальный парламентский

---

27 Botan, Igor. 2010. Why the d'Hondt Seat Distribution Method was Given Up? (Почему отказались от распределения мандатов по методу Д'Ондта?) Статья опубликована на портале E-Democracy по адресу <http://www.e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/robin-hood-formula> (по состоянию на апрель 2017 г.).

комитет установил, что такой закон нарушает положения конституции, гарантирующие избирательные права, а его принятие не соответствует правилам процедуры парламента. В связи с жесткой внутренней и международной критикой, поправки к избирательной системе были аннулированы 3 мая 2013 г., а в Кодекс о выборах вернулось положение о пропорциональной избирательной системе.

В ноябре 2013 г. Спикер Парламента Молдовы обратился в Венецианскую комиссию с просьбой прокомментировать текст законопроекта о переходе на смешанную избирательную систему взамен текущей при выборах в Парламент Республики Молдова. Венецианская комиссия представила отчет в марте 2014 г.<sup>28</sup> Основные выводы и заключения, содержащиеся в данном отчете, звучат следующим образом:

*«При том, что выбор избирательной системы является суверенным решением Государства, представленный на рассмотрение проект поправок, предусматривающий переход от пропорциональной системы к смешанной в течение года после парламентских выборов, вызывает серьезную обеспокоенность:*

- Согласно Кодексу добросовестной практики, основные элементы избирательной системы не рекомендуется менять в течение года перед проведением выборов. Также, при изменении основополагающих элементов избирательных законов, «следует избегать не только манипулирования [избирательной системой] в пользу правящей партии, но даже и отдаленных намеков на такое манипулирование.» [...]*
- Публичное обсуждение поможет расширить сравнительную перспективу, анализ опыта применения смешанных избирательных систем в других странах, а также понимание различных факторов, которые помогут понять преимущества и недостатки данной избирательной системы. Проект реформ еще не обсуждался с заинтересованными сторонами в Молдове [...]*
- [...] В условиях текущей ситуации в Молдове, предложенная реформа может оказать отрицательное влияние на местном уровне, где независимые мажоритарные кандидаты могут наладить связи с местными предпринимателями или другими субъектами, преследующими собственные интересы, или попасть под их влияние.*
- Основной целью для Молдовы является усиление подотчетности политических институтов перед гражданами. Для этого необходимо принять находящиеся на рассмотрении законопроекты, а не инициировать новую сложную избирательную реформу. Ввиду этого, настоятельно рекомендуется утвердить находящиеся на рассмотрении законопроекты о политических партиях и финансировании избирательных кампаний, в соответствии с заключениями, содержащимися в Совместном заключении Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по Законопроектам Республики Молдова о финансировании политических и избирательных кампаний (CDLAD(2013)002).*
- Несмотря на то, что формирование избирательных округов поможет повысить представительство меньшинств, оно также может спровоцировать определенные проблемы. Настоятельно рекомендуется разработка более четкой методологии для определения границ округов, последующей оценки и периодического обзора.*

---

28 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)003-e)

- *В настоящем проекте также не было предложено убедительного и осуществимого решения проблемы представительства Приднестровья и граждан Молдовы, проживающих за рубежом.»*

В пояснительной записке к отчету упоминается, что смешанные избирательные системы применяются в различных странах, таких как Украина, Румыния или Германия, однако подчеркивается, что «*практические последствия применения таких избирательных систем могут варьироваться из-за различий в партийных системах, организационных структурах и социальной среде*». Авторы отчета указывают, что «*В сравнительном праве, Германия является примером неоднократного применения смешанной системы, которое привело к укреплению доверия, но вряд ли ее можно сравнивать с Республикой Молдова*». По их мнению, «*их не стоит сравнивать не только по причине специфики Федеративной Республики и разных организационных структур, но и потому, что Германия использует систему пропорционального представительства, которая предусматривает также компенсацию посредством распределения дополнительных мандатов для сохранения общей пропорциональности парламента в отношении голосов, набранных политическими партиями*» – чего нельзя сказать о смешанной параллельной системе (предложенной для использования в Молдове).

Помимо замечаний Венецианской комиссии, стоит также отметить, в попытках использовать смешанную систему в 2008 и 2012 гг., Румыния также прибегала к пропорциональной, а не к параллельной системе. При этом, после проведения двух выборов, Румыния вернулась в 2016 г. к выбору представителей на основании «чистой» системы List PR (больше о реформах избирательной системы в Румынии см. в Разделе IV.4.1).

### **III.2. Влияние системы пропорционального представительства по партийным спискам на развитие партийной системы и на стабильность правительства**

Существует множество разнообразных мнений о том, как текущая избирательная система влияла на политическую жизнь Молдовы на протяжении последних 23 лет. Тем не менее, многие согласны с тем, что система PR способствовала достижению и укреплению политического плюрализма – что чрезвычайно важно для страны, которая в 1990 году избавилась от коммунистической диктатуры. Помимо того, что было создано множество партий, представляющих различные идеологии, ценности, мнения, интересы, и т. д., люди также узнали о разнообразных политических идеологиях и мнениях.

Текущая избирательная система стала надлежащей основой для появления и роста политических партий, и в то же время обеспечила постоянное обновление партийной системы. С годами, некоторые политические партии исчезли или потеряли свою значимость. При более тщательном изучении результатов выборов можно заметить, что ряд политических партий и их лидеров, игравших важную роль в политической жизни Молдовы на протяжении определенного периода, со временем распались и не смогли попасть в Парламент, либо были поглощены другими политическими силами. Сюда можно отнести Аграрно-демократическую партию Молдовы (правящая партия с 1994 по 1998 гг.), Партию возрождения и согласия Молдовы (под руководством Мирчи Снегура, который был Президентом Молдовы с 1990 по 1996 гг.), «Движение Unitate-Единство», Альянс «Наша Молдова», или такие партии как Христианско-демократическая народная партия Молдовы (под разными названиями), кото-

рые присутствовали в Парламенте до выборов 2009 г., однако после этого играли только незначительные роли.

Избирательный порог также повлиял на развитие партийной системы. После того, как перед выборами 2001 года порог был поднят с 4% до 6%, только три политические силы смогли пройти в Парламент – две политические партии и одна коалиция. Число так называемых «потерянных» голосов существенно выросло, почти достигнув 25%. Это подорвало положение некоторых партий, ранее играющих важную роль, но при этом привело к тому, что все участники политического процесса начали пересматривать свои стратегии. На следующих выборах ситуация изменилась кардинально: за политические партии, не преодолевшие избирательный порог, было отдано в целом намного меньше голосов, что объясняется двумя факторами. Во-первых, избиратели поняли принцип «прагматического голосования» и перестали голосовать за те партии, у которых было мало шансов преодолеть порог. Во-вторых, маленькие политические партии пересмотрели свои стратегии и решили либо не участвовать в следующих выборах вообще, либо присоединиться к определенной политической коалиции.

В сумме, можно сказать, что избирательная система обеспечила «устойчивую непрерывность процесса». Конечно, можно сказать, что то, насколько изменилась партийная система за счет прихода новых игроков и исчезновения старых, можно назвать признаком слабости, т. е. «нестабильной» политической системы. Но с другой стороны, учитывая, что Молдова все еще представляет собой развивающуюся демократию, и отмечая, что некоторым партиям удалось пережить данный период, такую текучесть можно считать положительным моментом. Она свидетельствует о том, что у граждан есть возможность удалить из Парламента те политические партии и тех политиков, которые им не нравятся, и заменить их политическими субъектами, которым они доверяют.

Фактически, постоянное обновление партийной системы Молдовы не повлияло на стабильность правительства. Относительно стабильными правительства в Молдове были с 1994 по 1998 гг. (за исключением того, что премьер-министров было двое, оба из одной партии), с 2001 по 2005 гг. и с 2005 по 2009 гг. (с той же правящей партией, только с разными премьер-министрами) и даже с 2009 по 2013 гг. (с тем же самым Премьер-министром после выборов 2010 г.).

В период с 1994 по 2016 гг. в Молдове три раза проводились досрочные выборы. Досрочные выборы 2001 года были организованы не из-за несостоятельности Правительства и не по причине неэффективного Парламента, а в следствие неспособности выбрать Президента (согласно действующей на тот момент редакции Конституции, Президент Молдовы должен был быть избран Парламентом. Для его избрания был необходим 61 голос). Молдова также прошла через период политического кризиса, результатом которого стали досрочные выборы в 2009 и 2010 гг. Еще один кризис случился в 2015 году, когда распалась правящая коалиция. Однако, стране удалось избежать досрочных выборов, так как было сформировано правящее большинство.

В целом, учитывая средний срок действия всех правительств и количество досрочных выборов, организованных начиная с 1994 г., Молдову можно назвать относительно стабильной политической страной.

### III.3. Прочие преимущества и недостатки, связанные с системой пропорционального представительства по партийным спискам в Молдове

Помимо того, что система List PR создала предпосылки для политического плюрализма, доступа новых партий и относительно стабильного правительства (см. Раздел IV.2.), текущая система имеет также и другие преимущества.

Во-первых, системе удалось приспособиться к многонациональному и мультикультурному молдавскому обществу, а также к глубоким идеологическим разногласиям. Помимо тех, кто считает себя молдаванами или румынами, в стране также проживает довольно большой процент этнических меньшинств, таких как: русские, украинцы, гагаузы, рома, болгары, и т. д. При этом, в молдавском обществе наблюдается также глубокий политико-идеологический раскол между сторонниками «позападного» направления, считающими, что будущее Молдовы – за ЕС, с одной стороны, и сторонниками «провосточного» развития, по мнению которых, Молдове стоит больше ориентироваться на восточных соседей и Россию и укреплять с ними связи, с другой стороны. Ну и наконец, наблюдаются разногласия между теми, кто хочет видеть Молдову независимой страной и «унионистами» – т. е. сторонниками воссоединения с Румынией.

В таких условиях, обеспечение текущей избирательной системой представления всех взглядов, интересов и мнений в Парламенте, является критичным. Несмотря на то, что политические партии в Молдове не создаются на основе этнических критериев, граждане, принадлежащие к различным этническим меньшинствам, нашли для себя политические партии и политических лидеров, способных представлять их интересы в Парламенте. В Парламенте также в разумном соотношении представлены сторонники прозападного и про-восточного развития, равно как и те, кто поддерживает независимость, и «унионисты».

Молдова также относительно неплохо справляется с надлежащим представительством женщин в Парламенте. На данный момент, почти 22,8% молдавских депутатов – женщины. Этот показатель чуть ниже средних мировых показателей (23,3%) и показателей по странам, согласно ОБСЕ (26,4%, или 24,9%, если исключить страны Северной Европы).

При этом, в 2016 г. Парламент внес новое правило в Кодекс о выборах, согласно которому, партийные списки кандидатов должны содержать не менее 40% представителей каждого пола. Несмотря на то, что эти 40% кандидатов могут находиться в самом конце списка, такая законодательно установленная квота является важным шагом к продвижению женщин в политике.

Один из основных недостатков системы – это недостаточная вовлеченность избирателей в отбор депутатов. По текущей системе PR-CL основную роль в определении тех, кто именно будет избран, играют политические партии. У избирателей нет возможности повлиять на отбор отдельных политиков. Избиратели, скорее всего, даже не знают за кого именно голосуют – из всех имен в партийном списке (до 103), они вероятнее всего будут знать только лидеров и, возможно, некоторых кандидатов от их собственного региона или наиболее известных и узнаваемых представителей центральных и местных органов власти. Во многих партиях процесс выдвижения кандидатов является чрезвычайно централизованным, наибольшей властью при принятии решений о том, кто именно станет депутатом, обладают партийные лидеры. С другой стороны, в разных партиях ситуация складывается по-разному, в за-

висимости как от внутренней демократии партии, так и от степени финансовой зависимости партии от собственного лидера (лидеров).

Еще один часто упоминаемый недостаток имеющейся системы – это отсутствие поощрения депутатов к тесной связи с избирателями в период действия мандатов. Это обусловлено закрытым характером партийных списков и использованием общенационального избирательного округа. При этом, однако, существуют партии, компенсирующие такой недостаток. После избрания депутатов, они назначают каждого ответственным за определенный регион («район»). Зачастую, это район, откуда сам депутат родом.

Критикуется также то, что система не предоставляет надлежащий доступ независимым кандидатам. Существует мнение, что такие кандидаты могли бы помочь обновить политический класс и обеспечить представительство групп, которые раньше не были представлены (имеются в виду религиозные или этнические меньшинства, которые хотят быть представлены в Парламенте, но не политической партией). Независимые кандидаты изначально были лишены стимула к участию в выборах из-за высокого избирательного порога – 4% в 1994 г. и 1998 г., 3% с 2001 г. по 2009 г. и 2% с 2010 г. (при том что квота для кандидата по партийному списку составляет 0,99%). С другой стороны, некоторые утверждают, что независимых кандидатов не следует поощрять к участию в выборах, так как большое количество независимых депутатов повысило бы фрагментацию парламента и поспособствовало бы политической нестабильности. Согласно современной демократической теории, именно политические партии отвечают за то, чтобы в процессе принятия политических решений были объединены и представлены все интересы.

Если же снова говорить о преимуществах, то основное преимущество имеющейся избирательной системы – это то, что при ее использовании легче всего (как с политической, так и с технической точки зрения) обеспечить право и возможность голосовать на парламентских выборах тех, кто проживает в Приднестровье, и членам диаспоры. То, как текущая система решает проблему этих двух категорий избирателей, будь это преимуществом или единственным способом решения, является еще одним веским доводом в ее пользу.

### **III.4. Удовлетворенность и неудовлетворенность результатами со стороны субъектов избирательного процесса**

Степень удовлетворенности заинтересованных субъектов зависит от того, как они воспринимают преимущества и недостатки. Очевидно, что многие избиратели недовольны разрывом между политиками и остальным обществом, и обвиняют политические партии в том, что последние стали ничем иным, как инструментами в руках олигархических групп. Такие избиратели считают, что существующему положению вещей поспособствовала текущая избирательная система, и хотели бы голосовать за того, кого они знают, для представления их интересов в Парламенте, а не выбирать между несколькими национальными списками, которые были составлены с использованием централизованных и непрозрачных процедур.

Согласно результатам социологического исследования, опубликованного ассоциацией Promo-LEX в конце марта этого года, 23% населения страны поддерживает сохранение имеющейся пропорциональной избирательной системы, а 12% хотели бы сохранить принцип пропорционального представительства, но заменить используемые сейчас закрытые партийные списки на открытые – итого, 35% избирателей выступает за пропорциональное представительство. 32% избирателей хотело бы, чтобы в стране была мажоритарная система, а 21% предпочел бы смешанную. Результаты данного исследования подкрепляются также

данными Барометра общественного мнения<sup>29</sup> (составленного Институтом общественных политик), опубликованного в конце апреля: 37% опрошенных предпочли бы выбирать депутатов при помощи пропорциональной системы по партийным спискам, 29% хотели бы, чтобы в стране действовала мажоритарная система, а 23% предпочли бы смешанную систему.

Сектор гражданского общества, в особенности те, кто поддерживает надлежащее представительство и политическое влияние меньшинств, решительно выступают за сохранение системы пропорционального представительства. Одним из наиболее ярких примеров может послужить поддержка некоторыми НПО продвижения женщин в политике. Учитывая введение новой законодательно установленной квоты, эти группы не желают рассматривать возможность глубокой реформы, которая может поставить под угрозу все, чего они достигли. Похоже, что гражданское общество остается открытым к корректировкам системы PR, таким как, к примеру, снижение порога для прохождения в парламент независимых кандидатов.

Небольшие политические партии также решительно поддерживают текущую избирательную систему. Некоторые из них предлагают снизить избирательный порог. Новые политические партии признают, что пропорциональное представительство является наилучшим (если не единственным) инструментом, который обеспечит им доступ в Парламент. Неудивительно, что они также выступают за действующую систему.

В противовес им (как и во многих других странах) крупные партии, а также те, кто широко представлен в органах местной власти (примары и/или местные советники) заявляют, что имеющаяся система не позволяет им максимально воспользоваться текущей выгодной позицией для следующих выборов.

Стоит упомянуть также еще одну категорию заинтересованных субъектов – это избирательная администрация Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Для тех, кто участвует в организации и проведении выборов, текущая избирательная система представляет низкий уровень сложности. Реформа избирательной системы значительно повлияет на эффективность работы, выполняемой на данный момент в связи с новой Государственной автоматизированной информационной системой «Выборы» (SAISE). Также, в случае введения любого вида одномандатных округов, ЦИК придется полностью менять административное устройство.

---

29 <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=820>

## IV. Выбор избирательной системы для Молдовы

---

### IV.1. Преимущества и недостатки текущей избирательной системы

Разные действующие лица избирательно процесса могут приводить абсолютно разные доводы «за» и «против» текущей избирательной системы. Это обусловлено не только ролью каждого действующего лица в избирательном процессе и политической жизни Молдовы (из-за чего восприятие выборов избирателями значительно отличается от мнения политиков), но также и всеобщей заинтересованностью в выборах.

Существуют, однако, факты, которые сложно отрицать честному наблюдателю. Вот почему стоит рискнуть и составить перечень всех плюсов и минусов избирательной системы Молдовы.

В качестве «плюса» стоит прежде всего упомянуть, что данная система обеспечивает справедливое представительство в Парламенте не только политических идеологий, но также и основных мнений, взглядов, интересов граждан (если предположить, что политические партии являются представителями таких идеологий, мнений, взглядов, интересов, и т. д.). Для такой многонациональной и мультикультурной страны как Молдова, в которой также существует раскол между теми, кто выступает за прозападную ориентацию, и теми, кто желает восточного пути для своей страны, надлежащее представительство всех мнений и интересов является чрезвычайно важным.

В том, что касается представительства, текущая система является одной из наиболее подходящих для поддержки определенных категорий людей, которые, как правило, находятся в невыгодном положении в политике, в особенности, в более «консервативных» сообществах, таких как Молдова (согласно множеству исследований), а именно – женщин и молодежи.

Еще один аспект, говорящий в пользу имеющейся системы, это ее способность постоянно обновлять политическую жизнь Молдовы – система дает отличную возможность для формирования новых политических движений, которые получают поддержку и голоса граждан.

Система выборов по закрытым партийным спискам в одном общенациональном округе наиболее проста для работы почти что со всеми действующими лицами избирательного процесса: политическими партиями, избирателями, организаторами выборов, СМИ. Ну и наконец, текущая система является наиболее простым решением двух крупных проблем, с которыми сталкивается Молдова – невозможность организовать выборы на территории Приднестровья и огромное количество граждан Молдовы, проживающих за рубежом.

Конечно же, существуют и большие «минусы», связанные с действующей в Молдове избирательной системой. Один из них – это пропасть между депутатами и избирателями. Многие считают, что этому поспособствовала избирательная система. Так как избирателям необходимо выбирать между партиями на национальном уровне (списки кандидатов даже не печатаются в бюллетенях), гражданам знакомы только основные лидеры партий, за деятельностью которых они могут наблюдать. Текущая система не поощряет депутатов к тесному общению с избирателями, так как то, изберут их или нет, зависело и зависит не от групп людей (в региональном округе) а от того, окажутся ли они в списке кандидатов, набравшем больше всего голосов. Тем не менее, некоторые политические партии назначают каждого депутата ответственным за отношения с определенным регионом. Избирательная система, однако, не стимулирует такой подход.

Система должна обеспечивать географическое представительство. Опять же, политические партии могут сами быть заинтересованы во включении в списки кандидатов из разных регионов Молдовы (некоторые партии так и делают), однако в случае списков по региональным округам или при мажоритарной системе они были бы намного более заинтересованы в этом.

## IV.2. Преимущества и недостатки предложений, зарегистрированных в Парламенте

Недавно в парламенте были зарегистрированы два предложения по реформе избирательной системы. В этом разделе представлен краткий обзор предложений и анализ их основных преимуществ и недостатков. 5 мая законопроекты были быстро приняты в первом чтении в парламенте. Примечательно, что ни один из них не был включен в повестку дня парламентской сессии накануне и только за неделю до того, как Венецианская комиссия начала свою миссию по взаимодействию с заинтересованными сторонами для подготовки к заключению, которое ожидается в середине июня. Ситуация заставила ряд организаций гражданского общества выступить с заявлением о возможных процедурных нарушениях. Они также отметили, что принятие двух предложений приведет к тому, что рекомендации ВС будут более сложно (или вообще невозможно) включить. Наконец, они предположили, что «спешка», по которой были внесены предложения, свидетельствует о том, что законодатели «любой ценой преследуют политические интересы, даже если это означает нарушение закона, демократии и здравого смысла».<sup>30</sup>

В этом разделе представлен краткий обзор этих двух предложений и анализ их основных преимуществ и недостатков.

### IV.2.1. Предложение системы относительного большинства (FPTP)

Законопроект, составленный Демократической партией Молдовы (ДПМ), предусматривает введение системы FPTP для выборов в парламент, таким образом, чтобы все 101 депутат избирался от одномандатного округа. Еще один важный компонент данного законопроекта – это предложение о предоставлении избирателям возможности отзываться депутатов.

Наиболее важные (по мнению инициаторов, которые пытаются продвигать свою инициативу) **«Плюсы»** законопроекта состоят в том, что система приведет к сближению депутатов и их избирателей, а также обеспечит лучшее географическое представительство населения в Парламенте. Некоторые из сторонников данной инициативы заявляют также, что благодаря такого рода избирательной системе, лидеры партий будут вынуждены выдвигать тех кандидатов, которых знают и ценят избиратели, что приведет к повышению качества работы отдельных депутатов.

У предложения имеется также множество **«Минусов»**, которые тоже необходимо учитывать.

---

30 Декларация, включая список подписавших организаций, может быть найдена по адресу: [http://www.crijm.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-05-05-Declaratie-OSC-pr-60-si-123-final\\_RU1.pdf](http://www.crijm.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-05-05-Declaratie-OSC-pr-60-si-123-final_RU1.pdf) (по состоянию на май 2017 г.).

## Об институте отзыва

Пожалуй, первым стоит упомянуть положение об отзыве, включенное в законопроект. В этом отношении следует отметить, что статья 68 Конституции Республики Молдова гласит: «Всякий императивный мандат недействителен», а 19 июня 2012 г. Конституционный суд Молдовы вынес по данной статье Постановление № 8, касательно «недействительности императивного мандата и необратимости представительного мандата». Таким образом, сложно представить, что Парламент может утвердить такое положение.

Центральная избирательная комиссия опубликовала отчет<sup>31</sup> по законопроекту ДПМ, в котором она также касается темы отзыва. Помимо прочих аспектов, ЦИК отметила, что п. 24 статьи 1 законопроекта, который гласит «Отзыв депутата посредством референдума может быть инициирован в том случае, если он не соблюдает интересы жителей того избирательного округа, в котором он был избран, не выполняет должным образом предусмотренные законом депутатские обязанности, нарушает моральные и этические нормы – что подтверждается в установленном порядке», является неопределенным и может толковаться по-разному, а также отметила: «*неясно, как будут определяться нарушения депутатами моральных и этических норм, интересов сообщества или невыполнение обязанностей*».

Следует также упомянуть, что в опубликованном в 2009 году<sup>32</sup> отчете Венецианской комиссии содержится важный вывод, который гласит следующее:

*«В целом императивный мандат ставит в затруднительное положение западные демократии. Совершенно очевидно, что конституции ряда стран конкретно запрещают императивный мандат (Андорра, статья 53; Армения, статья 66; Хорватия, статья 74, Франция, статья 27; Германия, статья 38.1; Италия, статья 67; Литва, статья 59 – которая предусматривает, что другие мандаты не создают каких-либо ограничений для представителей; Румыния, статья 69; Испания, статья 67.2). Ни одно европейское государство (помимо Украины) не предусматривает императивного мандата, и при этом следует отметить, что некоторые бывшие коммунистические режимы энергично сопротивлялись попыткам вновь ввести императивный мандат.» Согласно выводам отчета, «в настоящее время императивный мандат в строгом смысле этого слова и отзыв неизвестны в практике в Европе. Более того, среди государств-членов Совета Европы есть очень мало стран, в которых существует законодательство, предоставляющее политическим партиям возможность добиться отставки членов выборных органов в том случае, если они меняют свою политическую принадлежность [...]. Эти механизмы ближе к модели «мандата, управляемого партией», который является или был характерным в таких странах, как Индия или Южная Африка, с целью предупреждения массового обхода решений избирателей путем перехода из одной партии в другую. Притом, что в данных странах эта практика была расценена как соответствующая их собственным конституциям, Венецианская комиссия последовательно утверждала, что утрата статуса представителя в результате перехода из одной партии в другую или смены партии противоречит принципу свободного и независимого мандата. И хотя можно с симпатией отнестись к цели, преследуемой такого рода мерами (например, предупреждение «торговли» мандатами и продажи их тем, кто больше заплатит), основной конституционный принцип, который запрещает императивный мандат или любую иную форму политического лишения представителей их манда-*

31 <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1001&rid=19844&l=ro&attempt=2>

32 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-rus)

тов, должен доминировать как краеугольный камень европейской демократической конституционности.

### *О представительности и законности избранных лиц и Парламента*

Еще один аспект, который следует рассмотреть, это представительность и законность депутатов – на которые ссылаются создатели данной инициативы. В действительности же, в случае использования системы FPTP и в связи с широким политическим спектром, велика вероятность того, что во многих одномандатных округах будут побеждать кандидаты, набравшие 25–30% или даже меньше голосов, при том, что большинство избирателей будет против них.

С другой стороны, представительность депутатов – это фактор больше моральный и психологический, чем правовой. Это обосновывается тем, что депутат не может принять решение ни в Парламенте, ни где-либо еще, от имени своего округа. Его/ее голос имеет одинаковое значение для всех граждан Молдовы, вне зависимости от их мест проживания. Более того, для гражданина страны, проживающего в Кишинэу (к примеру), голос депутата, который и сам из Кишинэу, имеет такую же ценность и настолько же важен, как и голос любого депутата, избранного в Бэлць, Кахул, или в любой точке Республики Молдова.

Вот почему значение имеет только представительность Парламента в целом, а с этой точки зрения FPTP может привести к серьезным проблемам. Если посмотреть на результаты выборов в странах, использующих систему FPTP (к примеру, в Соединенном Королевстве), мы увидим случаи, когда политические партии, набравшие почти 25% голосов на национальном уровне получали около 3% мест в Парламенте, или когда партии с 15% голосов оказывались лишь символически представленными в Парламенте (см. III.1., *Ситуация в Соединенном Королевстве*).

Более того, в Молдове уже существует опыт применения системы FPTP (в Гагаузии), из которого также можно сделать важные выводы. Во время изысканий, проделанных для написания настоящей работы, один из участников фокус-группы, организованной в Гагаузии, выразил следующее мнение, которое разделило большинство участников:

«Мы используем данную систему в Гагаузии, но хотим от нее избавиться, так как она оставляет возможность для манипуляций. К примеру, многие депутаты переезжают из крупных округов в округа поменьше, чтобы им легче было победить на выборах. Молдове следует изучить опыт Гагаузии в применении этой системы. Мы готовы к открытому обсуждению за круглым столом, чтобы поделиться опытом.»

Множество других людей, опрошенных во время исследования, выразили свою озабоченность тем, что «Гагаузский феномен» может распространиться на всю страну в том случае, если система FPTP будет принята. Феномен состоит в том, что большинство членов Народного собрания АТО Гагаузии были избраны как независимые кандидаты. Однако, вскоре после получения мандатов, значительная часть независимых кандидатов присоединилась к политическим партиям. Таким образом, вопрос о том, трансформируется ли выраженная в ходе выборов воля народа в реальное представительство, остается открытым.

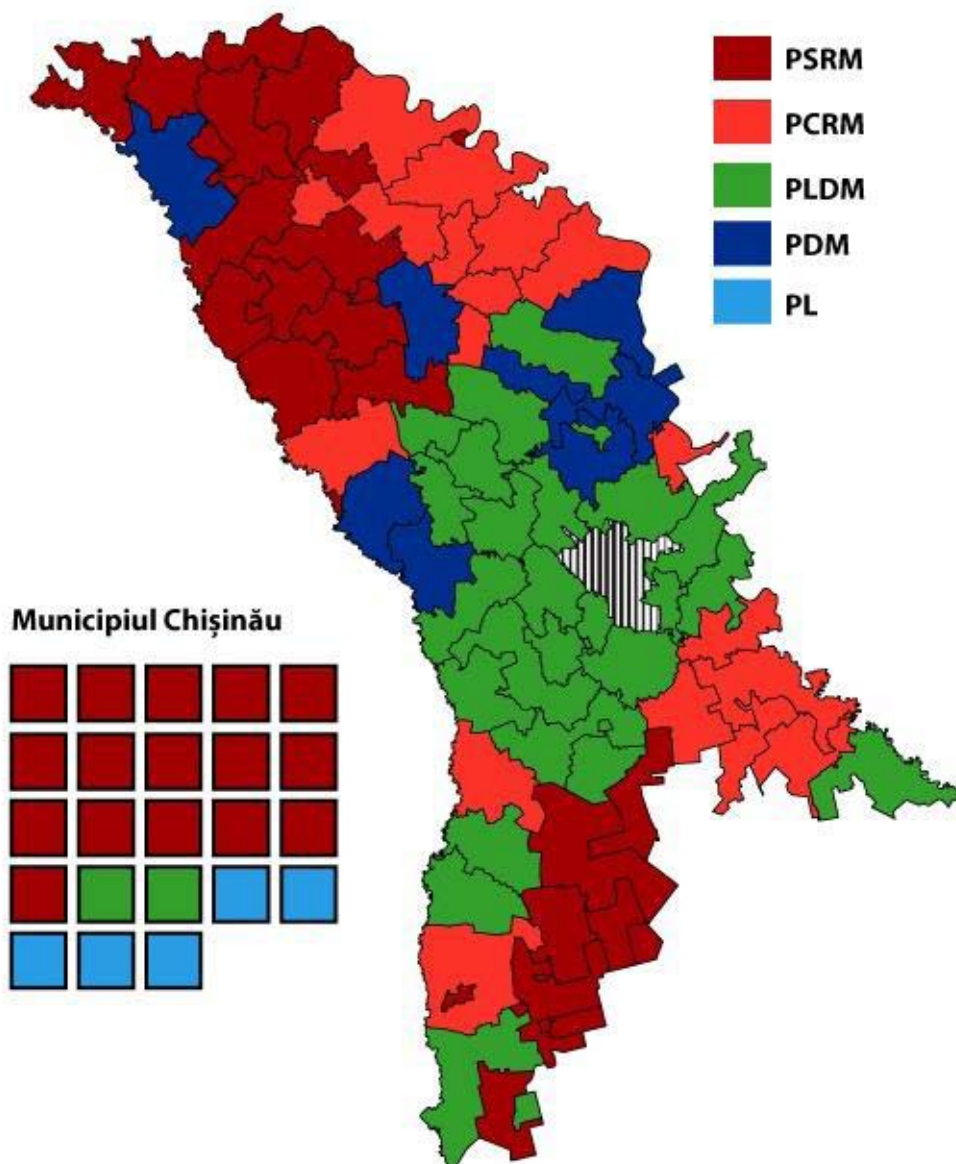
Мы также можем получить лучшее представление о возможных последствиях использования системы FPTP для выборов в Молдове, если смоделируем распределение мандатов, взяв за основу территориальное распределение голосов на парламентских выборах 2014 года.

Так как мы не знаем, сколько одномандатных округов было бы сформировано в Приднестровье и за рубежом, мы исключили голоса приднестровских избирателей из моделирования ситуации и вычли один мандат из 101 (согласно числу голосов, отданных избирателями из Приднестровья). Мы также исключили голоса, отданные диаспорой. Мы разделили территорию Молдовы на 100 одномандатных округов (с учетом всех критериев, рекомендуемых на международном уровне), и в каждом округе мандат было отдано партии, набравшей наибольшее количество голосов.

Таблица 2: Анализ моделирования ситуации – FPTP

Партия	Голоса, полученные в 2014 г. [%]	Мандаты, полученные в 2014 г.	Мандаты, полученные в 2014 г. [%]	Мандаты, полученные при FPTP (моделирование)	Мандаты, полученные при FPTP (моделирование) [%]
ПСРМ	21,14%	25	24,75%	44	44%
ЛДПМ	19,51%	23	22,77%	27	27%
ПКРМ	18,09%	21	20,79%	16	16%
ДПМ	16,12%	19	18,81%	8	8%
ЛП	9,14%	13	12,87%	5	5%

Анализ моделирования ситуации (Таблица 2) показывает, что система FPTP привела бы (в соответствии с уроками, извлеченными по всему миру) к искажению пропорциональности между голосами, отданными за различные политические партии и распределенными местами в Парламенте. Партия, набравшая больше всего голосов, получила бы внушительное количество дополнительных мест – с 21% набранных голосов, Партия Социалистов Республики Молдова (ПСРМ) получила бы 44% мандатов. Партия, занимающая второе место по количеству набранных голосов, также выиграет от использования данной системы. При этом, оставшиеся партии понесут большие потери. На приведенной ниже карте показано территориальное распределение мест, которые получили бы каждая сторона.



*Примечание: Система FPTP может изменить подход избирателей к выбору кандидатов. Помимо этого, имидж и репутация кандидатов в этом случае значат больше, чем при использовании системы голосования по закрытым партийным спискам. FPTP побуждает избирателей использовать то, что мы называем «прагматическим голосом» – голос, отданный не за наиболее предпочтительного кандидата, а за того, у кого есть больше шансов на победу. Вот почему такое моделирование стоит рассматривать с учетом вышеупомянутых аспектов. С другой стороны, оно очень четко демонстрирует важность территориального распределения голосов и то, как в зависимости от такого распределения различные избирательные системы влияют на распределение мандатов.*

### *Гендерный вопрос*

Кодекс о выборах в действующей редакции предписывает всем политическим конкурентам составлять партийные списки таким образом, чтобы кандидатов каждого пола было не менее 40%. Очевидно, что такое обязательство будет недействительным при применении системы FPTP, так как в этом случае партии больше не будут выдвигать своих кандидатов по партийным спискам.

Согласно результатам социологического исследования и опросов общественного мнения, в обществе по-прежнему сохраняются стереотипы о женщинах. Что примечательно, многие женщины сами разделяют эти стереотипы. Опрос общественного мнения, проведенный Международным республиканским институтом Молдовы (IRI) в сентябре 2016 г., показал, что в случае если в выборах будут участвовать два одинаково квалифицированных кандидата разных полов, 44% опрошенных проголосуют за мужчину, и только для 37% пол кандидата не будет иметь значения.

Разница в использовании систем FPTP и List PR четко видна на примере Украины. Результаты выборов 2014 года, проведенных по параллельной избирательной системе, демонстрируют, как избирательные системы влияют на доступ женщин к выборным должностям. По результатам выборов, места в парламенте получили 50 женщин. Поражает разница в уровне доступа по двум имеющимся системам: по системе пропорционального представительства по закрытым партийным спискам мандаты получили 48 женщин, в то время как в одномандатных избирательных округах было избрано только 2 депутата женского пола.

Система FPTP, если она будет принята в Молдове, скорее всего отрицательно повлияет на представительство женщин. Если у избирателей появится возможность выбирать между отдельными кандидатами в одномандатных округах, количество женщин-депутатов скорее всего снизится.

### *Молодежь и другие меньшинства*

Тот же опрос, проведенный IRI выявил стереотипы о молодежи аналогичные стереотипам о женщинах, что говорит о том, что несмотря на имеющиеся у молодого кандидата отличные навыки и образование, он/она все равно окажется в чрезвычайно невыгодной позиции в случае использования системы FPTP.

Также, за исключением Гагаузии, меньшинства в Молдове территориально рассредоточены по всей стране, что снижает их шансы на попадание в парламент.

### *Приднестровье и диаспора*

Как уже было упомянуто, Молдова сталкивается с двумя серьезными проблемами, влияющими на выборы: 1) территория Приднестровья, которая не контролируется молдавскими властями – т. е. там невозможно провести выборы (тем жителям Приднестровья, которые хотят проголосовать на молдавских выборах, приходится ехать на западный берег реки Днестр) и 2) огромное количество граждан Молдовы, проживающих за границами страны (диаспора)<sup>33</sup>.

В случае перехода к системе FPTP, ЦИК придется сформировать одномандатные округа в Приднестровье. Маловероятно, однако, что какая-либо из официальных структур Молдовы (ЦИК или любая другая) сможет получить доступ на эту территорию для такого рода деятельности. На настоящий момент также неизвестно, сколько примерно избирателей в целом проживает на территории Приднестровья. В случае формирования одномандатных округов, тем, кто отвечает за определение границ, необходимо будет также получить информацию о

---

33 Согласно официальным данным, предоставленным Министерством иностранных дел и европейской интеграции (МИДЕИ), которые были получены от дипломатических миссий и консульских отделов, а также от органов власти принимающих стран, число молдавских граждан за рубежом достигает 805 509 человек. Данная информация была предоставлена МИДЕИ во время подготовки к проведению президентских выборов 30 октября 2016 г. для расчетной оценки количества потенциальных избирателей. <https://promolex.md/wp-content/uploads/2016/10/Raport-electoral-2016-3-ro.pdf> (стр. 15).

том, где именно в регионе проживают избиратели. Данную проблему решить будет непросто. Один из вариантов – попросить жителей региона активно регистрироваться для участия в голосовании. В этом случае органы власти смогут получить точную информацию о количестве и географическом распределении избирателей. При этом, ситуация, в которой часть избирателей сталкивается с дополнительными препятствиями для участия в выборах (в данном случае – требование активной регистрации), может поставить под угрозу принцип (или международный стандарт) равенства. Наконец, если избирательные участки невозможно будет открыть на самой территории, и избирателям придется ехать на западный берег реки Днестр, количество избирателей и явка скорее всего окажутся низкими.

Еще один вариант решения проблемы – сформировать в Молдове одномандатные избирательные округа с учетом общего числа жителей Приднестровья, имеющих право голосовать в Молдове. Такое решение предлагали представители ДПМ в ходе различных дебатов, однако в законопроекте оно не прописано. Необходимо подчеркнуть, что в данном случае часть мест в Парламенте (около 10%) останется незанятым, так как молдавские власти неспособны организовать выборы на территории Приднестровья, и авторы законопроекта признают это. Существует мнение, что незаполнение части мест в Парламенте может считаться противоречащим Конституции, согласно которой (ст. 60, ч. (2)) «Парламент состоит из 101 депутата». В то же время можно возразить, что дух закона будет сохранен, даже если места станут или останутся свободными. По мнению авторов данной работы, в данном случае потребуются решение Конституционного суда по этому вопросу. В соответствии с конституционными положениями, согласно которым Конституционный суд «дает толкование Конституции» (ст. 135b), парламент или другая действующая сторона может составить запрос на толкование, для того чтобы прояснить этот вопрос.

Голосование диаспоры возможно организовать по системе FPTP. Основным вариантом будет организовать для избирателей из диаспоры отдельные округа. Сформировать такие округа будет непросто, так как где именно находятся зарубежные избиратели и сколько их, точно не известно. Опять же, техническим решением этой проблемы может быть требование к избирателям, находящимся за пределами страны, зарегистрироваться для участия в выборах.

### *Пересечение деятельности депутатов с деятельностью органов местной власти*

На этапе подготовке документации, многие из опрошенных заинтересованных сторон предположили, что выборы депутатов в одномандатных избирательных округах приведут к более тесной их связи с избирателями, однако, в то же время, могут спровоцировать дублирование ими функций органов местной власти. Чтобы обеспечить себе повторное избрание, депутаты могут начать уделять больше внимания местным проблемам избирателей (находящимся в компетенции примаров и местных советников) в ущерб национальным приоритетам, и вместо того, чтобы участвовать в разработке политического курса и законодательства на национальном уровне.

## **IV.2.2. Предложение смешанной параллельной системы**

Законопроект, предложенный Партией Социалистов Республики Молдова, основные идеи которого были изначально представлены Президентом И. Додоном, предусматривает, что 50 депутатов будут избираться по системе FPTP в одномандатных округах, а оставшиеся 51 – по системе пропорционального представительства по закрытым партийным спискам на национальном уровне (в общегосударственном округе). Действующий избирательный порог (6% – для политических партий, 9% или 11% – для коалиций) будет сохранен, но применяться

будет только для той части выборов, которая проводится по системе PR (а не для тех кандидатов, которые избираются в одномандатных округах). Для независимых кандидатов (которые могут баллотироваться только в одномандатных округах) порог будет отменен.

Ситуация с избирателями, проживающими в Приднестровье и за рубежом, вызывает те же вопросы, что и в случае FPTP, так как система, предложенная ПСРМ, требует формирования 50 одномандатных округов. Похоже, что авторы полностью переложили ответственность за решение данного вопроса на Центральную избирательную комиссию, включив в законопроект следующий пункт (ст. 72, ч. (6)):

*«Центральная избирательная комиссия определит число, а также демографический и географический охват одномандатных избирательных округов для населенных пунктов, расположенных на левом берегу реки Днестр (Приднестровье). Точные критерии и способы формирования одномандатных избирательных округов для населенных пунктов, расположенных на левом берегу реки Днестр (Приднестровье) утверждаются Центральной избирательной комиссией посредством процессуальных норм.»*

Центральная избирательная комиссия уже заявляла (в своем отчете по законопроекту ДПМ) о том, что решение о передаче ей полной ответственности за определение границ избирательных округов «угрожает стабильности правовых отношений, так как нормативные акты Комиссии могут подвергаться судебному контролю по запросу любой заинтересованной стороны. Помимо этого, определение границ одномандатных округов может также носить политический характер, исходя из предпочтений избирателей, а так как Комиссия по своему статусу является аполитичным органом, это также может привести к институциональным рискам.»

Еще одной проблемой, связанной с параллельными системами (аналогичными предложенной ПСРМ), является то, как такие системы подрывают пропорциональность между избирательной поддержкой политических партий и распределением мандатов (см. III.3) Фактически, в случае использования такой системы, будет проводиться два параллельных голосования, результаты которых будут просто суммированы. Так как голосование по системе FPTP в 50 одномандатных округах может привести к недостатку пропорциональности между голосами и мандатами, полученными политическими партиями, итоговому результату (полученный путем прибавки результатов выборов по системе PR) будет присущ тот же недостаток.

Мы получим лучшее представление о влиянии такой системы на распределение мест в Парламенте, если смоделируем его взяв за основу результаты выборов 2014 г. и разделив территорию Молдовы на 50 одномандатных округов. Аналогично моделированию в случае системы FPTP, голоса, отданные избирателями, проживающими в Приднестровье и место, соответствующее этим голосам, были исключены из анализа, так же как голоса, отданные диаспорой (более подробную информацию о моделировании см. в Приложении С).

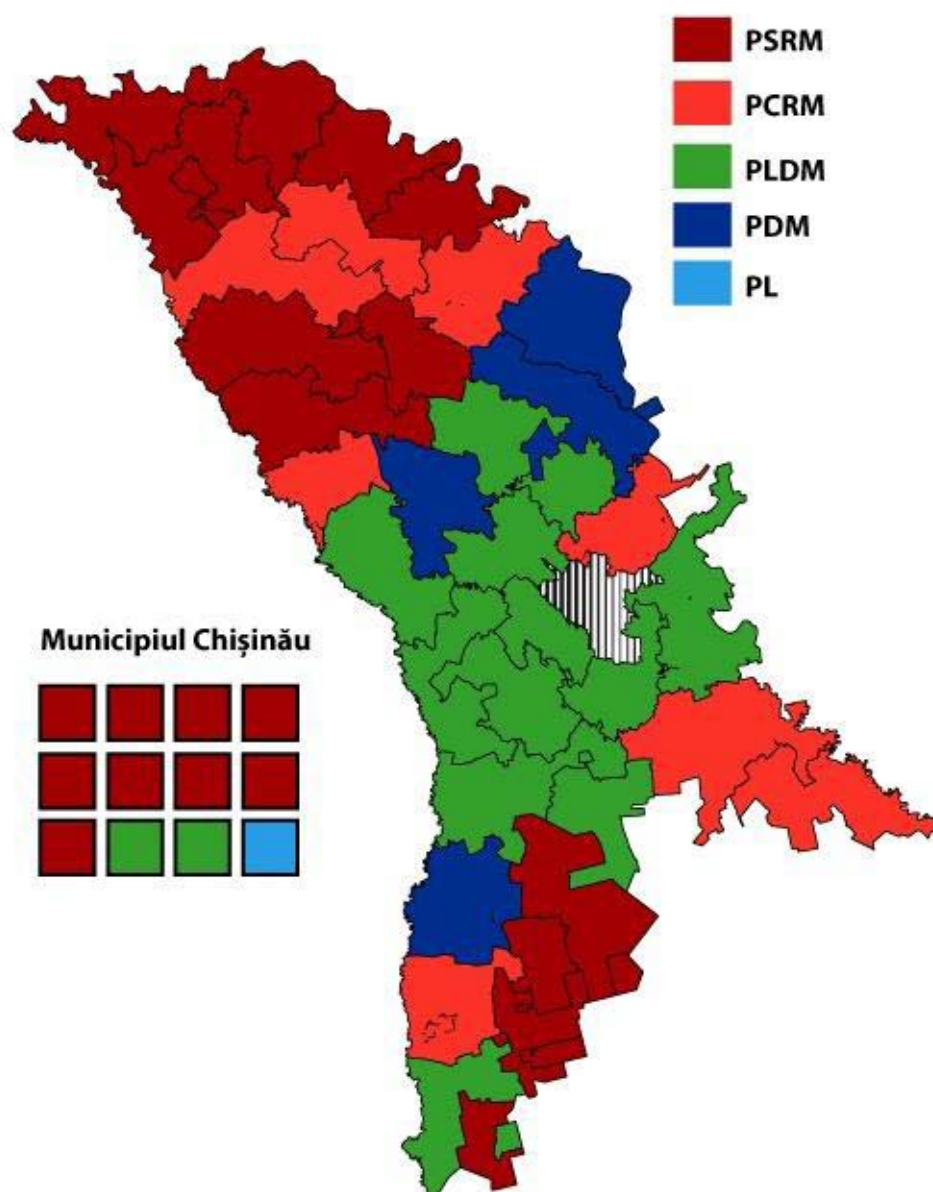
Таблица 3: Анализ моделирования ситуации – смешанная параллельная система (2014 г.)

	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
Мандаты, полученные при FPTP	23	14	8	4	1
Мандаты, полученные по общегосударственному списку (PR)	13	12	10	9	6
Итого мандатов	36	26	18	13	7
Итого мандатов [%]	36,00%	26,00%	18,00%	13,00%	7,00%

Таблица 4: Сравнительная перспектива результатов, полученных при смешанной параллельной системе (2014 г.)

	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
процент голосов	21,14%	19,51%	18,09%	16,12%	9,14%
Мандаты – моделирование	36	26	18	13	7
<b>Процент мандатов – моделирование</b>	<b>36,00%</b>	<b>26,00%</b>	<b>18,00%</b>	<b>13,00%</b>	<b>7,00%</b>
<b>Процент мандатов – текущий</b>	<b>24,75%</b>	<b>22,77%</b>	<b>20,79%</b>	<b>18,81%</b>	<b>12,87%</b>
Мандаты – фактически	25	23	21	19	13

Помимо выводов, которые можно сделать из данных результатов, для Парламента (по крайней мере для его половины, если использовалась смешанная параллельная система), верны все наблюдения относительно влияния и последствий применения системы FPTP. Следующая карта показывает территориальное распределение мест, которые каждая сторона получила бы из тех 50, оспоренных в одномандатных округах (через FPTP).



### IV.3. Возможные последствия других избирательных систем

Так как возможные последствия системы FPTP и смешанной параллельной системы уже были проанализированы (в V.2), в следующем далее подразделе будет дан краткий анализ потенциальных последствий некоторых других избирательных систем: а) Системы пропорционального представительства по региональным спискам; б) Смешанной пропорциональной системы.

#### IV.3.1. Пропорциональное представительство в региональных округах

По результатам опросов, проводимых на этапе подготовки документации, было сформулировано одно из решений проблемы сближения депутатов и избирателей и обеспечения лучшего географического представительства населения в Парламенте. Решение заключается в том, чтобы разделить территорию Республики Молдова на несколько округов и провести в таких округах голосование с использованием пропорциональной системы.

Таблица 5: Анализ моделирования ситуации – система PR в многомандатных округах, без национального перераспределения (2014 г.)

	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
Мандаты, моделирование	27	24	23	17	9
<b>Мандаты, моделирование [%]</b>	<b>27,00%</b>	<b>24,00%</b>	<b>23,00%</b>	<b>17,00%</b>	<b>9,00%</b>
<b>Мандаты, фактически 2014 г. [%]</b>	<b>24,75%</b>	<b>22,77%</b>	<b>20,79%</b>	<b>18,81%</b>	<b>12,87%</b>
Мандаты, фактически 2014 г.	25	23	21	19	13

Таблица 6: Анализ моделирования ситуации – система PR в многомандатных округах, без национального перераспределения (2014 г.) – по территориальному распределению мест для каждой стороны

Окружной округ	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
Бельцы	5	2	3	2	1
Кагул + Тараклия	2	2	1	1	0
Кишинёв	1	4	3	2	1
Единцы	3	1	2	1	0
Лэпушна	1	3	2	2	0
Оргеев	1	3	1	2	1
Сорока	2	1	3	1	0
Тигина	1	1	2	1	0
Унгень	1	2	1	2	1
АТО Гагаузия	3	0	1	1	0
М Кишинёв	7	5	4	2	5
<b>ИТОГО</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>9</b>

Таблица 7: Анализ моделирования ситуации – система PR в многомандатных округах, с национальным перераспределением (2014 г.)

	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
Мандаты, моделирование	25	23	22	19	11
<b>Мандаты, моделирование [%]</b>	<b>25,00%</b>	<b>23,00%</b>	<b>22,00%</b>	<b>19,00%</b>	<b>11,00%</b>
<b>Мандаты, фактически 2014 г. [%]</b>	<b>24,75%</b>	<b>22,77%</b>	<b>20,79%</b>	<b>18,81%</b>	<b>12,87%</b>
Мандаты, фактически 2014 г.	25	23	21	19	13

Таблица 8: Анализ моделирования ситуации – система PR в многомандатных округах, с национальным перераспределением (2014 г.) – по территориальному распределению мест для каждой стороны

Окружной округ	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
Бельцы	5	2	3	2	1
Кагул + Тараклия	1	2	1	1	1
Кишинёв	1	4	3	2	1
Единцы	2	1	2	2	0
Лэпушна	1	3	2	2	0
Оргеев	1	2	2	2	1
Сорока	3	1	2	1	0
Тигина	1	1	2	1	0
Унгень	1	2	1	2	1
АТО Гагаузия	3	0	1	1	0
М Кишинёв	6	5	3	3	6
<b>ИТОГО</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>11</b>

На примере двух вариантов моделирования можно увидеть, насколько важна формула распределения мандатов. Мы видим, что если распределение мандатов производится исключительно на уровне региональных округов (а), некоторые партии (те, которые получили наименьшее количество голосов), оказываются в невыгодном положении. Однако, если собрать остатки на национальном уровне и повторно распределить их на этом же уровне (b), полученный результат будет лучше отражать процент голосов, который набрала каждая партия.

*Примечание: На результаты партии ЛП в приведенных выше моделированиях повлияло то, что в расчет не были взяты голоса, отданные диаспорой (большой процент которых получила партия).*

#### IV.3.2. Смешанная пропорциональная система

Так как множество опрошенных заинтересованных лиц упоминали смешанные системы в качестве возможного решения для замены текущей системы, и так как на данный момент существует инициатива ПСРМ по использованию смешанной системы, мы решили, что стоило бы также рассмотреть вариант смешанной пропорциональной системы. Ниже представлено моделирование с возможными последствиями использования такой системы, и, опять же, моделирование использования смешанной параллельной системы, для сравнения

Таблица 9: Анализ моделирования ситуации – Смешанная пропорциональная система (2014 г.)

	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
процент голосов	21,14%	19,51%	18,09%	16,12%	9,14%
Мандаты – моделирование	25	23	21	19	12
<b>Процент мандатов – моделирование</b>	<b>25,00%</b>	<b>23,00%</b>	<b>21,00%</b>	<b>19,00%</b>	<b>12,00%</b>
<b>Процент мандатов – текущий</b>	<b>24,75%</b>	<b>22,77%</b>	<b>20,79%</b>	<b>18,81%</b>	<b>12,87%</b>
Мандаты – фактически	25	23	21	19	13

Таблица 10: Анализ моделирования ситуации – Смешанная параллельная система (2014 г.)

	ПСРМ	ЛДПМ	ПКРМ	ДПМ	ЛП
процент голосов	21,14%	19,51%	18,09%	16,12%	9,14%
Мандаты – моделирование	36	26	18	13	7
<b>Процент мандатов – моделирование</b>	<b>36,00%</b>	<b>26,00%</b>	<b>18,00%</b>	<b>13,00%</b>	<b>7,00%</b>
<b>Процент мандатов – текущий</b>	<b>24,75%</b>	<b>22,77%</b>	<b>20,79%</b>	<b>18,81%</b>	<b>12,87%</b>
Мандаты – фактически	25	23	21	19	13

Сразу заметна значительная разница между распределением мандатов по одинаковому количеству набранных голосов, но с использованием разных смешанных избирательных систем: смешанная пропорциональная система обеспечивает лучшую пропорциональность между полученными голосами и распределенными мандатами.

#### IV.4 Опыт реформы избирательных систем в других странах, который мог бы пригодиться Молдове

Масштабные изменения структуры избирательной системы – т. е. замена одной системы другой, довольно редки. Чаще производится корректировка имеющейся избирательной системы, т. е. изменение избирательной формулы, размера округов, законодательно установленных порогов, числа депутатов, введение открытых/преференциальных бюллетеней, и т. д.

В случае существенных изменений, страны, как правило, переходят от менее пропорциональной к более пропорциональной системе. В пример можно привести Албанию (от MMP к PR в 2009 г.), Болгарию (возврат в 2012 г. к системе PR после однократного пробного использования смешанной системы в 2009 г.), Кыргызстан (от TRS к PR в выборах 2007 г.), Казахстан (от смешанной к PR в выборах 2012 г.). Примеров того, как страны сменили PR на FPTP – нет. За последнее десятилетие только четыре страны перешли на систему FPTP. В трех случаях имел место переход от другой мажоритарной/плюральной системы (Беларусь – от TRS; Мальдивы и Тонга – от BV), а еще один – от смешанной параллельной системы (Монголия).

#### **IV.4.1 Румыния: от закрытых партийных списков к распределению кандидатов из списка по одномандатным округам – и обратно**

После 2000 года давление общественного мнения на политические партии с целью изменения избирательной системы усилилось. Все опросы общественного мнения по этой теме показывали, что избиратели хотят «голосовать за людей, а не за списки». Под таким давлением в ходе всех предвыборных кампаний политические партии и их кандидаты обещали бороться за масштабную избирательную реформу.

В 2005 г. в Парламенте был создан специальный комитет по Избирательному кодексу, и началось обсуждение предложения, поданного общественной организацией «Asociatia Pro Democratia» (APD). Было предложено перейти к смешанной пропорциональной системе, в какой-то мере напоминающей немецкую. Основное различие заключалось в том, что в Германии избиратель может отдать два голоса – один за кандидата в одномандатном округе, а второй – за партийный список, на уровне федеральной земли. Согласно системе предложенной APD, такой список должен был состоять из всех кандидатов по одномандатным округам на территории многомандатного округа, а для каждой политической партии, голоса, набранные ее кандидатами в таких одномандатных округах должны были суммироваться для определения количества голосов списка, в который они входят. Две крупные партии, входившие в правящую коалицию – PNL и PD поддержали предложение APD, в то время как две другие – UDMR и PC отнеслись к нему нейтрально.

26 июня 2007 г. партии PSD (на тот момент – оппозиционная партия), PNL и PD утвердили проект Избирательного кодекса, предложенный APD (за него проголосовали 114 депутатов), и внесли его в повестку дня Комитета по Избирательному кодексу.

Июль 2007 г. – Президент Румынии (ставший сторонником избирательной реформы) стал угрожать политическим партиям референдумом, если они не достигнут компромисса.

28 августа 2007 г. – Комитет по Избирательному кодексу принял решение утвердить проект, обсуждаемый с APD, и направил его в Палату депутатов

Октябрь 2007 г. – обсуждения в Парламенте затянулись, и Президент Румынии заявил, что дает Парламенту неделю на принятие новой системы. Между тем, правящая коалиция распалась, и Президент решил, что для партии, к которой он принадлежал (PD), наиболее выгодной будет мажоритарная система. В этой связи, PD перестала поддерживать предложение APD и встала на сторону Президента.

Президент Бэеску созвал референдум по этому вопросу и стал весьма агрессивно продвигать двухтуровую мажоритарную систему.

PNL решила, что единственным выходом из тупика будет принятие Правительством на себя ответственности за законопроект, что и произошло 29 октября 2007 г.

25 ноября 2007 г. был проведен референдум, признанный недействительным из-за всего лишь 26% явки (при требуемой 50% + 1), при том, что из всех голосов, 81,36% были «за».

Две статьи Закона о выборах (принятые Правительством, которое взяло на себя ответственность перед Парламентом) были объявлены неконституционными (после того, как Пре-

зидент запросил у Конституционного суда проверить их конституционность), и, после 12 декабря закон вернулся в Парламент.

Стороны вернулись за стол переговоров. Вместо того чтобы заменить или исправить две неконституционные статьи, 26 февраля члены Комитета по Избирательному кодексу представили окончательный доклад по введению новой системы. Эта система была разработана на основе словенской. Согласно ей, каждый окружной избирательный округ будет разделен на столько одномандатных округов, сколько депутатов необходимо избрать в таком округе (жудеце). В каждом одномандатном округе представителем партийного списка будет один из кандидатов из списка. Таким образом, проголосовав за одного из кандидатов в своем одномандатном округе, избиратель фактически проголосует также за весь партийный список (по которому проходит кандидат). Распределение мандатов осуществляется с учетом двух факторов: а) общее число голосов, набранных каждой партией в каждом округе и на национальном уровне; б) количество голосов, набранных каждым кандидатом, представляющим свою партию в одномандатном округе. Таким образом, кандидат, получивший мандат от одномандатного округа, не обязательно будет первым по числу набранных голосов (кроме случаев, когда он набрал 50%) – это может быть второй или даже третий по популярности кандидат. К сожалению, новая система была представлена гражданам не в фактическом виде, а под названием «мажоритарной системы».

4 марта 2008 г. Палата депутатов приняла закон.

В 2008 и 2012 гг. были проведены выборы с использованием новой системы. Избиратели больше всего недовольны следующими аспектами:

- 1) Люди заметили, что кандидаты, объявленные избранными от их одномандатных округов, был не «победителями» в округе по числу набранных голосов (кроме случаев, когда кандидат набирал 50% и более голосов), а вторыми или даже третьими по числу набранных голосов.
- 2) В частности, в 2012 г., для того чтобы достигнуть пропорциональности (нарушенной по причине того, что коалиция Либералов и Социал-демократов набрала 50% голосов в более чем 75% одномандатных округов, но получила право всего на около 66% мест в парламенте), к общему числу мест в Парламенте пришлось добавить еще 100 (в обеих Палатах).

Кроме того, по общему мнению, качество депутатов и Парламента совсем не улучшилось в результате применения новой системы – а ведь это было одной из целей, для которой ее сменили.

В 2016 г. Румыния вернулась к использованию пропорциональной системы голосования по закрытым избирательным спискам.

#### **IV.4.2 Украина – переход к использованию PR-OL?**

После провозглашения независимости от Советского Союза, Украина часто меняла избирательную систему. Первые выборы, в 1991 и 1994 гг. были организованы с использованием системы TRS. Страна была разделена на 450 одномандатных округов, а результаты выборов определялись по правилу большинства – если ни один из кандидатов не набирал 50 процентов + 1 голос в первом туре, организовывался второй тур голосования. В 1998 и 2002 гг. выборы проводились по параллельной системе, где половина депутатов избиралась в

одномандатных округах по правилу относительного (простого) большинства. Для того чтобы претендовать на распределение мест в части выборов, организуемой по системе PR, партии надо было набрать не менее 4% голосов. Для следующих выборов 2006 и 2007 гг. система одномандатных округов была целиком отброшена, и использовалась исключительно система PR. В стране был сформирован один одномандатный избирательный округ, а избирательный порог был снижен до 3 процентов. Ну и наконец, параллельная система голосования была заново введена на двух последних выборах – в 2012 и 2014 гг. В очередной раз Рада формируется из 225 депутатов, избранных по системе FPTP, а еще 225 избираются согласно системе PR-CL, по одному одномандатному округу, при этом места распределяются между депутатами, преодолевшими избирательный порог (теперь он составляет 5%).

Проведя четыре масштабные реформы избирательных систем – от TRS к параллельной системе, к PR и затем обратно к параллельной, Украина остается одной из тех стран, которые чаще всего меняли правила игры. В прошлом году был снова поднят вопрос о разработке избирательной системы. По результатам встреч с различными заинтересованными сторонами, доклад Международного фонда избирательных систем (IFES), составленный в 2015 г. предполагает наличие высокой степени консенсуса в отношении:

1. *Необходимости упразднить одномандатные округа:* Утверждается, что избрание депутатов от одномандатных округов «усугубило коррупцию, стало причиной нерепрезентативных депутатов, а также обусловило раздачу дополнительных мест, что исказило справедливое представительство партий».
2. *Перехода от закрытых партийных списков к открытым:* Заинтересованные стороны предполагают, что использование системы PR-OL «приведет к сокращению коррупции внутри партий, повысит степень ответственности и добавит законности правительству и парламенту».
3. *Перехода от национальных партийных списков к региональным:* Переход от одного общегосударственного избирательного округа к нескольким многомандатным округам улучшит отношения между избирателями и депутатами, а также обеспечит лучшее географическое представительство.
4. *Значимого гендерного равенства:* При реформировании избирательной системы необходимо учитывать влияние на гендерное равенство. Примечательно, что на последних выборах 2014 г. только две женщины были избраны в части выборов, проводимой по одномандатным округам.<sup>34</sup>

В феврале 2016 г. Венецианская комиссия, Совет Европы и IFES организовали длившееся неделю мероприятие, включающее в себя различные виды деятельности на тему разработки избирательных систем. Помимо повторного изложения всех указанных выше проблем – т. е. широкий консенсус в отношении необходимости для страны выбрать систему PR-OL с несколькими многомандатными округами, и необходимость принятия мер для обеспечения надлежащего гендерного представительства – выводы, сделанные в Докладе, призывают к созданию Рабочей группы по вопросам реформы избирательной системы. Рабочей группе необходимо поручить следующие задания: 1) составить план действий для процесса реформы избирательной системы, включающий в себя публичные обсуждения, и обеспечивающий прозрачность и открытость всего, что связано с таким процессом и 2) подготовить

---

34 ОБСЕ/БДИПЧ 2014. Украина, Внеочередные выборы народных депутатов, 26 октября 2014 г.: Итоговый отчет по наблюдению за выборами Миссии ОБСЕ/БДИПЧ Доступно по адресу <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/ukraine/133436?download=true>, см. стр. 5.

поправки к избирательным законам. В Докладе также говорится о необходимости проведения обстоятельной информационной кампании, благодаря которой члены правительства, парламента и аппарата президента, а также политические партии и граждане в целом узнают о преимуществах и недостатках существующих систем и смогут внести ценный вклад в обсуждение.<sup>35</sup>

## **IV.5 Обязательства и рекомендации в отношении реформы избирательной системы**

### **IV.5.1 Международные и региональные стандарты/обязательства**

Международные и региональные стандарты или обязательства в отношении выборов формулируются на основе всеобщих и региональных прав человека и правоприменительной практики. Они носят политически и юридически обязывающий характер для партий страны и влияют на то, как государства организуют выборы.

Основные международные стандарты или обязательства, образующие остов выборов по всему миру, это: Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ, 1948 г.) и Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR, 1966 г.). Их этих двух документов можно вычлениить основные свободы и принципы для проведения выборов. Помимо этого, выборы следует организовывать в среде, гарантирующей свободу волеизъявления, союзов, собраний и передвижения, а также свободу от дискриминации и эффективные средства правовой защиты. Кроме того, надлежащие выборы должны быть всеобщими и гарантировать равные права граждан на голосование и баллотирование на выборную должность. Голосование также должно быть секретным и организовываться через равные промежутки времени.

Прочие соответствующие международные документы, подробно останавливающиеся на равных правах на участие и свободах от дискриминации, это: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD, 1966 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW, 1979 г.), Конвенция о правах инвалидов (CRPWD, 2006 г.).

---

35 Информация предоставлена Представительством IFES в Украине по электронной почте в апреле 2017 г.

Рисунок 3: Основные свободы и принципы, относящиеся к выборам



Также стоит упомянуть Конвенцию ООН против коррупции (САС, 2003 г.), которая является особенно релевантной для обеспечения прозрачности и открытости таких процессов, как выборы, с политической и административной точки зрения.

Вышеуказанные свободы и принципы отражены в региональных документах, имеющих отношение к Молдове. Статья 7 Копенгагенского документа 1990 г. обязывает всех государств-участников ОБСЕ «проводить свободные выборы с разумной периодичностью», «гарантировать всеобщее и равное избирательное право», «обеспечивать, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования», «уважать право граждан добиваться политических или государственных постов», а также излагает права людей на объединение и партий на участие в выборах (включая предвыборную кампанию), и на доступ к СМИ.<sup>36</sup>

Если говорить конкретно об избирательной реформе, следует отметить, что любая реформа должна учитывать действующие международные и региональные стандарты и обязательства. При этом, ни международные, ни региональные инструменты не содержат указаний в отношении выбора избирательной системы. ОБСЕ/БДИПЧ отмечает, что:<sup>37</sup>

*«Для проведения демократических выборов необходима действующая избирательная система, предназначенная для преобразования волеизъявления граждан (голосов) в места или мандаты для группы избранных представителей (законодательный орган). Такая система может быть пропорциональной, мажоритарной, или их сочетанием. Вне зависимости от выбранной системы, должен существовать механизм преобразования голосов избирателей в представительное правительство в законодательном органе.»*

В то же время, региональный орган подчеркивает, что:

<sup>36</sup> Доступен по адресу <http://www.osce.org/odihr/elections/14304> (по состоянию на апрель 2017 г.).

<sup>37</sup> ОБСЕ/БДИПЧ 2002. International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice. (Международные стандарты и обязательства, связанные с правом на демократические выборы: практическое руководство по передовым практикам проведения демократических выборов.) Документ доступен по адресу <http://www.osce.org/odihr/elections/16859?download=true> (по состоянию на апрель 2017 г.) – см. стр.

*«... какая бы система ни была выбрана, результатом выборов должно стать представительство основных политических сил страны в законодательном органе.»*

Другими словами, избирательная система должна обеспечивать надлежащее представительство. Как уже было сказано в Разделе 2, представительство может принимать различные формы, к примеру: математическое (или «справедливое») представительство участников выборов для преобразования голосов в места, дескриптивное представительство, которое учитывает существование различных социальных групп (мужчины/женщины, пожилые/молодые люди, городские/сельские жители, этнические/религиозные группы, и т. д.) и географическое представительство областей страны. Приоритетное внимание, уделяемое представительству, подчеркивается также институтом International IDEA:<sup>38</sup>

*«... хоть предпочтительное использование конкретного типа избирательной системы и не предписывается законодательством, все чаще признается важность аспектов, на которые влияют избирательные системы, таких как: справедливое представительство всех граждан, равенство мужчин и женщин, права меньшинств, особое внимание к людям с ограниченными возможностями, и так далее.»*

## **IV.5.2 Венецианская комиссия и Кодекс добросовестной практики**

Кодекс добросовестной практики при проведении выборов: руководство и пояснительный доклад Венецианской комиссии от 2002 года более подробно рассматривает принципы проведения выборов, актуальные для обсуждения реформы избирательной системы в Молдове.<sup>39</sup> Наряду с прочими обязательствами, Кодекс также предписывает, что выборы должны быть всеобщими, равными, свободными, тайными, основываться на прямом избирательном праве, и организовываться через определенные промежутки времени. В отношении же избирательной системы в нем указывается следующее:

*При условии соблюдения вышеуказанных принципов, можно выбрать любую избирательную систему (Статья 4).*

Тем не менее, документ подробно останавливается на условиях соблюдения таких принципов и содержит руководство по процессу осуществления избирательной реформы.

### *Касательно процесса реформы*

В Кодексе добросовестной практики также подчеркивается, что законодательство в сфере разработки избирательной системы (которая подразумевает также состав избирательных комиссий и определение границ округов) – содержит важнейшие элементы избирательного процесса. В связи с тем, как эти элементы могут использоваться в качестве инструментов для достижения политических целей, им необходим определенный уровень правовой стабильности. Кодекс добросовестной практики отмечает также, что:

*Эти три элемента зачастую, справедливо или нет, рассматриваются в качестве факторов, определяющих результаты выборов, поэтому следует избегать не только манипулирования в пользу правящей партии, но даже и отдаленных намеков на такое манипулирование. (Статья 64).*

<sup>38</sup> International IDEA (2005), стр. 14.

<sup>39</sup> Доступен по адресу [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e) (по состоянию на апрель 2017 г.).

Во избежание манипуляций или подозрений в них, Кодекс предупреждает государства об опасности частых изменений и предлагает, чтобы такие элементы были предусмотрены Конституцией или другими высшими законами. В качестве более гибкого решения предлагается, чтобы согласно Конституции поправки в такого рода законодательство не вступали в силу до вторых предстоящих выборов (Ст. 65–66).

Заинтересованные субъекты избирательного процесса выразили серьезную озабоченность возможностью укрепления позиции ДПМ на политической арене Молдовы, в частности, за счет системы FPTP, предложенной партией. Как упоминалось в разделе III.2, организации гражданского общества отметили в своем заявлении о принятии предложений в парламенте 5 мая, что кажущееся устремление процесса реформ свидетельствует о важности манипуляции политическими интересами. Такие предположения подчеркивают важность организации всеохватывающего и открытого обсуждения реформы избирательной системы, и необходимость того, чтобы в основе результатов такого процесса лежал широкий консенсус. О важнейших элементах процесса реформы говорилось также в Заключении Венецианской комиссии, связанном с обсуждением реформ в 2013–2014 гг.

### *О сроках проведения реформы*

В Кодексе добросовестной практики рекомендуется не изменять избирательную систему в течение года перед предстоящими выборами (Статья 65).

Несмотря на то, что текущие дебаты о реформе ведутся намного заранее «правила одного года» (следующие выборы ожидаются только в конце 2018 года), для того, чтобы у политических партий и избирателей была возможность ознакомиться с новой системой и адаптироваться к ней, нужен несколько больший срок. Проведение следующих выборов по текущей системе и применение любой новой системы на выборах, следующих после них, обеспечит более длительный срок для изучения и адаптации. Пожалуй, важнее всего то, что в таком случае у ЦИК и представителей гражданского общества появится больше времени на планирование и проведение гражданских и просветительских кампаний для избирателей, и, следовательно, на обеспечение лучшего понимания избирателями принципов работы системы. Политические партии возможно также захотят изменить свои стратегии в преддверии выборов, организуемых по новым правилам, к примеру, разработать альтернативные внутренние механизмы для выдвижения кандидатов, и т. д.

### *Касательно избирательных округов*

На основе принципов равенства, в частности – равного права голоса, Кодексом добросовестной практики предусматривается, что места необходимо распределить между избирательными округами. В том случае если реформа избирательной системы в Молдове потребует разделения страны на одномандатные или многомандатные округа, следует отметить, что равные избирательные права подразумевают

*... четкое и сбалансированное распределение мест между округами на основании одного из следующих критериев распределения: население, число жителей (включая несовершеннолетних), число зарегистрированных избирателей, и, возможно, число реальных избирателей (Ст. 2.2.ii).*

... а также, что

*Допустимое отклонение от нормы составляет не более 10%, и совершенно точно не должно превышать 15%, кроме особых случаев (защита сконцентрированного на территории меньшинства, малозаселенная административная единица) (Ст. 2.2.iv).*

В том что касается сроков определения границ, с учетом географической мобильности, в Кодексе предусмотрено, что:

*С целью обеспечения равных избирательных возможностей, распределение мест следует пересматривать не реже, чем раз в десять лет, желательно – вне выборных периодов (Ст. 2.2.v).*

В случае многомандатных округов предпочтение стоит отдать использованию существующих административных границ и обеспечению стабильности путем перераспределения мест, а не путем изменения границ округов, для обеспечения мобильности населения. В случае же одномандатных округов, подчеркивается важность непредвзятости, использования технических знаний и определения или пересмотра границ округов.

При этом, если Молдова выберет систему, предусматривающую отдельные избирательные округа для граждан, проживающих за рубежом (будь то многомандатные или одномандатные округа), важнейшее значение будет иметь равенство избирательных прав. Для выполнения положений Кодекса добросовестной практики, при выделении депутатских мест для таких округов следует учитывать приблизительное число граждан/избирателей, проживающих за рубежом.

#### *Касательно меньшинств*

В Руководстве говорится, что отдельные правила для обеспечения эффективного представительства групп меньшинств не противоречат равному избирательному праву (Ст. 2.4) Следует, однако, отметить, что применяется правило «один человек – один голос», т. е. предоставление меньшинствам дополнительных бюллетеней будет проблематичным. (Ст. 2.1.). Для того чтобы обеспечить меньшинствам свободу формирования политических мнений, необходимо предоставить списки партий и кандидатов на соответствующих языках.

#### *Касательно гендерного равенства*

Кодекс добросовестной практики допускает реализацию стратегий инициатив равноправия с целью поощрения равного участия и представительства. В частности, в нем говорится, что «правила, предусматривающие минимальное долю лиц каждого пола в числе кандидатов, не считаются противоречащими равному избирательному праву» (Ст. 2.5).

Данный вопрос рассматривается более подробно в Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1706 (2010 г.), озаглавленной «Избирательная система как инструмент повышения представительства женщин в политической жизни». Согласно Резолюции,

*Внесение в существующую избирательную систему изменений, создающих более благоприятные условия для вовлечения женщин в политическую деятельность, в частности, за счет принятия гендерных квот, может сделать процесс принятия решений в политической и общественной сфере более сбалансированным с гендерной точки зрения, а значит и более легитимным. (Ст. 4).*

В ней также предлагается «в странах с пропорциональной избирательной системой рассмотреть вопрос о законодательном введении квоты, предусматривающей не только высокий процент кандидатов-женщин (в идеале, не менее 40%), но и строгое соблюдение очередности в списке кандидатов (например, посредством чередования мужчин и женщин), а также вопрос о применении эффективных санкций (предпочтительно не в виде денежных штрафов, а в форме отклонения списков кандидатов), в идеале, в сочетании с закрытыми списками в крупных и/или общенациональных избирательных округах» (Ст. 6.3.1). Помимо этого, она рекомендует «в странах с мажоритарной или плюральной системами рассмотреть вопрос о введении принципа, согласно которому каждая партия выбирает кандидата в партийном округе из по меньшей мере одного претендента женского пола и одного – мужского, либо изыскивает другие пути повышения представительства женщин в политической жизни, такие как, например, введение такого новшества, как обязательные гендерные квоты внутри политических партий, или формирование «чисто женских коротких списков», или создание «спаренных» избирательных округов, что также должно сопровождаться эффективной системой санкций» (Ст. 6.3.2).

Примечательно, что ни одно из двух предложений, зарегистрированных в настоящее время в Парламенте, по изменению системы на FPTP или на смешанную параллельную, соответственно, не предусматривает активного подхода к улучшению гендерного равенства в политике Молдовы.

В то же время, действующая избирательная система (с изменениями, принятыми в 2016 г. касательно 40% гендерной квоты в партийных списках) соответствует данным рекомендациям. Парламентская ассамблея призывает государства-члены и дальше способствовать тому, чтобы положительные меры оказывали реальное влияние, посредством использования стратегий чередования, и т. д.

#### *Касательно мошенничества на выборах*

Чтобы выборы были свободными, при проведении реформы избирательной системы следует также учитывать то, как такого рода реформы влияют на связанную с выборами коррупцию. Основную озабоченность вызывают вопросы обеспечения простой процедуры голосования, установления строгих правил для конкретных типов избирательных процедур (к примеру, голосование по почте, электронное голосование и переносные избирательные урны), учитывающих местные инфраструктурные возможности. В дополнение к этому, в Кодексе добросовестной практики рекомендуется проводить подсчеты на избирательных участках, а не централизованным способом, а также обеспечивать прозрачность подсчета и передачи результатов.

### **IV.5.3 Десять критериев разработки избирательных систем**

В справочнике по разработке избирательных систем, составленном International IDEA, приводится список из десяти критериев для разработки избирательных систем.<sup>40</sup> Данные критерии, заслужившие широкое признание и многократно использовавшиеся различными организациями в сфере выборов, включая ОБСЕ,<sup>41</sup> могут стать полезным инструментом в

40 International IDEA, 2005. Handbook on Electoral Systems Design (Справочник по разработке избирательных систем), IDEA: Stockholm, pp. 9–15.

41 В ходе семинара «Изменение избирательной системы в Республике Молдова», организованного в Кишиневе 8 апреля 2016 г. Фондом Конрада Аденауэра в Молдове и Фондом имени Фридриха Эберта в Молдове», г-н Олексий Лычкова, советник по выборам ОБСЕ/БДИПЧ отдельно упомянул о данных 10 критериях в

ходе структурированного обсуждения основы для проведения реформы избирательной системы.

Речь идет о следующих критериях:

1. *Обеспечение представительства:* Избирательная система может способствовать обеспечению представительства или максимизировать его в трех основных формах. Во-первых, это географическое представительство, которое подразумевает представительство регионов, маленьких и крупных городов. Во-вторых, это справедливое (или математическое) представительство кандидатов согласно полученной от избирателей поддержке – в этом случае, необходимо обеспечить, чтобы партия, набравшая 20% голосов, получила около 20% от имеющихся мест). И, наконец, в-третьих, это дескриптивное представительство, которое заключается в необходимости обеспечить отражение законодательным органом (в определенной степени) общего состава населения, в том числе, с точки зрения пола, возраста, экономического благосостояния, религии, этнической принадлежности, языка, и т. д.
2. *Организация доступных и значимых выборов:* Доступность выборов обеспечивается за счет использования такой избирательной системы, принципы работы которой понятны избирателям (в условиях уровня грамотности, в том числе, математической, в конкретной стране). Значимое участие обеспечивается теми системами, при использовании которых снижается количество потерянных голосов, а результаты выборов действительно влияют на состав правительства и на политику дальнейшего развития.
3. *Создание стимулов к общему согласию:* Структура избирательной системы влияет на то, как именно партии поощряются к обращению к широким массам вопреки разногласиям в обществе, вместо того, чтобы обращаться исключительно к конкретным группам. При выборе избирательной системы важно также учитывать то, как именно она способствует сплоченности и достижению компромиссов.
4. *Создание стабильных и эффективных правительств:* При выборе избирательной системы необходимо проанализировать способность системы создать «справедливое» правительство. Бывают случаи, когда система перекидывает партию, оказавшуюся второй по числу набранных голосов, на позицию, где она может сформировать правительства большинства. В некоторых странах такие последствия могут считаться допустимыми, тогда как в других – наоборот. Более того, возможность избирательной системы влиять на создание эффективного правительства связана с ее способностью обеспечивать рабочее большинство в законодательном органе для действующего правительства.
5. *Подотчетность правительств:* Данный критерий относится к способности избирательной системы обеспечивать избирателям возможность привлекать правительство к ответственности – избиратели должны иметь возможность «выгнать провинившихся», если они не довольны тем, как их избранники управляют страной.
6. *Подотчетность индивидуальных представителей:* Избирательные системы отличаются друг от друга своей способностью обеспечить избирателя возможностью поощрять или наказывать представителей. Считается, что индивидуальная ответственность повышается в том случае, когда избиратели голосуют за отдельных кандидатов, либо когда им дается возможность повлиять на выбор кандидатов, выражая мнения путем открытого или преференциального голосования.

7. *Поощрение политических партий:* Фундаментом современной представительной демократии все еще являются политические партии, вот почему избирательная система должны содействовать формированию стабильных и эффективных политических партий. Избирательные системы отличаются друг от друга степенью поощрения внутрипартийной фрагментации и конкуренции. Некоторые системы также лучше подходят для того, чтобы предотвращать превращение партий в инструменты в руках отдельных политиков. Многие эксперты считают, что избирательные системы должны стараться не поощрять политические партии, которые обращаются к ограниченному числу избирателей (по региональной, этнической, религиозной или любой другой принадлежности). Согласно критерию № 3 выше, некоторые системы наоборот поощряют партии, основанные на широких и открытых для всех платформах.
8. *Поддержка парламентской оппозиции и надзора:* Избирательная система должна способствовать развитию эффективной парламентской оппозиции, которая, в свою очередь, позволит осуществлять должный надзор за соблюдением прав и взглядов меньшинств и их защиту.
9. *Обеспечение устойчивости избирательного процесса:* При выборе избирательной системы необходимо учитывать финансовые и оперативные условия – некоторые системы являются более затратными и требуют человеческих ресурсов и навыков, которых у страны нет.
10. *Ориентация на международные стандарты/обязательства:* Согласно международным и региональным стандартам (или обязательствам), при выборе избирательной системы следует учитывать степень, в которой система соблюдает принципы, связанные с организацией свободных, справедливых и регулярных выборов, основанных на всеобщем избирательном праве и гарантирует тайну голосования. Подробнее об этом говорится в разделе 5.6 о «правилах» избирательной реформы.

Можно заметить, что данные критерии в чем-то противоречат друг другу. К примеру, критерий, в котором говорится о поддержке стабильных и эффективных правительств противоречит критерию, предусматривающему поощрение жизнеспособной оппозиции. Аналогично, критерий, связанный с привлечением к ответственности отдельных политиков, противоречит критерию, предусматривающему крепкую и эффективную партийную систему. В конце концов, странам необходимо расставить приоритеты в отношении различных критериев, исходя из социально-политических условий страны, в которой система будет применяться.

**Вставка 6: Избирательные системы с точки зрения сложности и затратности**

Критерий № 9 подчеркивает необходимость учитывать ресурсы страны (финансовые и человеческие/технические возможности) в ходе проведения реформы избирательной системы. На рисунке ниже схематично показана степень сложности и затратности проведения выборов при использовании разных избирательных систем.

	Определение границ избирательных округов	Регистрация избирателей	Структура и изготовление избирательных бюллетеней	Просвещение избирателей	Количество дней голосования	Дополнительные выборы	Подсчет голосов
FPTP	☹️	☹️	😊	😊	😊	☹️	😊
BV	😐	😐	😐	😐	😊	☹️	😐
TRS	☹️	☹️	☹️	😐	☹️	☹️	😐
AV	☹️	☹️	😊	☹️	😊	☹️	😐
PBV	😐	😐	😊	😊	😊	😊	😊
List PR	😊	☹️	😐	😐	😊	😊	😊
STV	😐	😐	😐	☹️	😊	☹️	☹️
Parallel	😐	☹️	😐	😐	😐	😐	☹️
MMP	😐	☹️	😐	☹️	😐	😐	☹️
BC	😐	☹️	😐	☹️	😊	☹️	😐
SNTV	😐	😐	😐	😊	😊	☹️	😊
LV	😐	😐	😐	😐	😊	☹️	😐

Легенда: 😊 = Низкая стоимость и сложность; 😐 = Средняя стоимость и сложность; ☹️ = Высокая стоимость и сложность

Источник: *International IDEA Handbook on Electoral Systems Design (Справочник по разработке избирательных систем International IDEA), 2005, стр. 156.*

Следует отметить, что список критериев не является исчерпывающим – в некоторых условиях возможно придется добавить дополнительные пункты. В свой Тест на выбор оптимальной избирательной системы,<sup>42</sup> (См. Приложение С) институт IDEA включает вопросы, связанные, к примеру, с тем, насколько важно, чтобы избирательная система ограничивала возможность стратегического голосования, или насколько важно, чтобы система снижала необходимость в определении границ – и это только малая часть вопросов.

### IV.5.4 Видение процесса

В связи с важностью влияния структуры избирательной системы на результаты выборов, изменение законов о том, как именно голоса трансформируются в места, заслуживает особого внимания. Совершенно очевидно, что возможностей для политических манипуляций

<sup>42</sup> Тест на выбор оптимальной избирательной системы находится по адресу: <http://www.idea.int/data-tools/tools/best-election-system-test>

имеется множество – раз за разом правящие партии использовали реформу избирательной системы в качестве стратегического инструмента для укрепления собственной власти.

Как уже было упомянуто в Разделе IV.2, Кодекс добросовестной практики Венецианской комиссии, а также заключения по предложениям реформ системы в регионе, подчеркивают, что такая реформа должна i) быть всеобъемлющей и открытой, ii) поощрять достижение широкого консенсуса между заинтересованными участниками; а также iii) происходить своевременно, таким образом, чтобы между принятием законов и следующими выборами прошло не меньше года.

Для содействия процессу, посредством которого реформа системы планирует действовать на благо общества (т. е. повышать способность демократии помогать гражданам), необходима стратегия, включающая в себя следующие элементы:

- *Тщательное изучение и анализ* лучших практик и извлеченных уроков, с учетом преимуществ и недостатков всех типов избирательных систем, для определения оптимального решения/оптимальных решений, принимая во внимание контекстуальные факторы, связанные с политическим, экономическим, социальным и культурным опытом.
- *Повышение информированности* заинтересованных участников избирательного процесса о принципах работы различных избирательных систем, а также об их преимуществах и недостатках.
- Организация *широкомасштабных и всесторонних консультаций* с участием множества заинтересованных сторон для обсуждения различных вариантов, а также для укрепления взаимного доверия, сотрудничества и прозрачности процесса реформы как такового.
- Организация *конструктивных и коллективных обсуждений между политическими партиями*, в том числе, с использованием существующих межпартийных платформ и механизмов.
- *Составление планов и графиков* для проведения различных этапов процесса реформы – исследование и повышение информированности, дебаты и обсуждения, составление законопроектов, и окончательное решение.
- Наличие *финансовых средств*, необходимых для обеспечения открытого и всеобъемлющего процесса реформы.

#### **Вставка 7: Советы разработчикам избирательных систем**

Ряд советов разработчикам избирательных систем (или «проектировщикам») от International IDEA – вкратце:<sup>43</sup>

- ✓ Убедитесь, что изменения подразумевают *простоту и четкость* – ни избирателям, ни политикам не нужна слишком сложная для понимания система.

43 Полная версия: International IDEA, 2005. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. (Проектирование избирательных систем: новый справочник Международного института демократии и содействия выборам). Доступен по адресу <http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=en> (по состоянию на апрель 2017 г.), стр. 160–164.

- ✓ Всегда учитывайте *контекстуальные и временные факторы*.
- ✓ Не забывая о простоте, разработчики избирательных систем *не должны недооценивать способность избирателей* делать сложные выборы.
- ✓ Разобщенные общества требуют от разработчиков встать на сторону всеобщего взаимодействия – исключение политических мнений неоднократно приводило к катастрофическим результатам.
- ✓ Процесс изменения избирательных систем чрезвычайно важен как в плане обеспечения правомерности выбранной в итоге избирательной системы, так и в плане обеспечения того, чтобы на следующих выборах политические конкуренты были согласны с их результатами.
- ✓ *Максимальное повышение влияния избирателей* – благодаря этому, избиратели будут считать демократию более «реальной», где они могут напрямую влиять на результаты политических процессов.
- ✓ В то же время, разработчикам также необходимо сбалансировать влияние избирателей с учетом необходимости содействовать формированию *жизнеспособных политических партий*, способных набирать голоса и разрабатывать политику.
- ✓ Разработчики избирательных систем должны учитывать, что *краткосрочные преимущества могут быть несовместимы с долгосрочной политической стабильностью*.
- ✓ Несмотря на высокую значимость избирательной системы, она не в состоянии решить все политические проблемы в стране.
- ✓ При этом, должным образом разработанная избирательная система может «подтолкнуть» политические системы и процессы в правильном направлении
- ✓ Следует также учитывать *готовность электората принять реформу*.
- ✓ После внедрения избирательная система становится частью политического ландшафта. С этого момента *исправлять ее дефекты может быть тяжело*.
- ✓ Не держитесь за неподходящую избирательную систему – измените ее, если это необходимо.
- ✓ Проанализируйте влияние потенциальной избирательной системы на *конфликты*.
- ✓ *Избегайте преувеличений* – создание новой системы, которая заходит слишком далеко в попытках исправить имеющиеся проблемы, может привести к неожиданным последствиям и стать причиной неприятностей в стране.

## V. Выводы и рекомендации

---

Как видно, действующая избирательная система обладает как преимуществами, так и недостатками, подробнее о которых говорится в Разделе III. Согласно опросам общественных мнений, граждане Молдовы чрезвычайно недовольны политическими партиями, Парламентом, Правительством, то есть, иными словами, – большинством учреждений, так или иначе связанных с политикой. Все те же опросы показывают, что население также недовольно действующей избирательной системой, и большинство граждан хотело бы ее заменить. Прежде всего, люди хотели бы голосовать за отдельных кандидатов, а не за партийные списки. Вопрос стоит в том, в какой степени изменение избирательной системы может устранить недовольство граждан, сможет ли оно привести к каким-либо улучшениям в политическом классе, и, если сможет, какая избирательная система будет обладать наибольшими преимуществами и наименьшими недостатками?

Текущие дискуссии по вопросу избирательной системы разгорелись в ответ на предложение, поданное в Парламент ДПМ в марте 2017 г., о проведении следующих выборов в Молдове с использованием системы FPTP. Предложение было также подано на рассмотрение Венецианской комиссии, и заключение по нему ожидается в июне. В апреле Президент Республики публично высказался в поддержку введения смешанной параллельной системы, и спустя несколько дней ПСРМ подала законопроект, предусматривающий ее применение. Два законопроекта были быстро приняты в первом чтении в парламенте 5 мая.

Насколько известно авторам данного доклада, ни одна страна еще не переходила от системы List PR к системе FPTP для проведения выборов в парламент. Попытки избирательной реформы в Соединенном Королевстве провалились, по причине того, что предложенная система играла на руку наиболее крупным партиям. После падения коммунистического режима в Восточной Европе, первые выборы после провозглашения независимости проводились по правилам мажоритарной системы (Македония, Молдова, Украина, и т. д.), однако все эти страны (кроме Беларуси) позже сменили данную систему на List PR или на смешанную избирательную систему. Существует ряд примеров, когда страны переходили от системы PR к смешанной, однако, без особого успеха: в ряде случаев, страны вернулись к PR после нескольких выборов. Было бы полезно методично изучить полученный опыт, чтобы понять, почему эти системы «провалились во время тестирования».

Кроме того, начиная с 2009 года, для выборов в Европейский парламент все страны (включая Францию и Соединенное Королевство) могут организовывать голосование только на основе систем пропорционального представительства – либо по партийным спискам, либо при помощи единственного передаваемого голоса (Статья 1 Решения Совета 2002/772/ЕС). Другими словами, Европа в значительной мере движется по направлению к использованию справедливого представительства в качестве основного при проведении выборов представителей в законодательные органы. Если законопроект, предусматривающий использование FPTP, будет принят, такая реформа будет весьма необычной, возможно даже уникальной.

Масштабные изменения структуры избирательной системы могут оказать глубокое влияние на политическую жизнь и укрепление демократии. Неясно, каков будет результат полномасштабной реформы в Молдове, подразумевающей переход от одной системы к другой. Тщательный анализ и обсуждение потенциальных непредвиденных последствий еще не проводились. Политические деятели должны осознавать риски, связанные с ошибочными прогнозами. Незначительные изменения, с другой стороны, могут поспособствовать решению основных проблем, связанных с действующей системой.

## V.1 Рекомендации

### *Укрепление отношений между избирателями и депутатами*

Существует общее мнение, что ключевой задачей в условиях действующей избирательной системы в Молдове является налаживание отношений между избирателями и депутатами, с точки зрения как представительства, так и подотчетности. Одним из способов повышения способности избирателей непосредственно влиять на тех, кого они избрали и привлекать отдельных политиков к ответственности, могло бы быть введение системы голосования по открытым партийным спискам. При том, что не следует недооценивать способность молдавских избирателей к голосованию с использованием сложной системы, при изменении бюллетеня следует также учитывать, что, возможно, избирателям хотелось бы обычным образом просто отдать голос за партию по своему выбору – так, как они это делали начиная с 1994 года. В таких условиях, наиболее подходящей была бы опциональная (а не обязательная) система. При разработке деталей того, как именно избиратели смогут выражать свои предпочтения, необходимо предусмотреть, чтобы такие предпочтения действительно влияли на результат, т. е., чтобы порог для влияния был не слишком высоким.

→ Система голосования по открытым партийным спискам, в рамках которой партии составляют ранжированные списки кандидатов, но при этом избиратели могут оказать реальное воздействие на порядок ранжирования и, таким образом повлиять на то, кто попадет в парламент.

Для того чтобы и дальше создавать стимулы для более тесных отношений между избирателями и депутатами, и, таким образом, содействовать подотчетности и представительству, законодатели могут рассмотреть возможность разделения Молдовы на ряд многомандатных округов. Для такого разделения можно будет либо воспользоваться имеющимися границами округов, либо сгруппировать «районы» в более крупные территориальные единицы, которые и станут избирательными округами. С учетом проблем, связанных с округами небольшого размера, а также ввиду постоянной необходимости сохранять национальное единство в условиях непрекращающегося конфликта с самопровозглашенным Приднестровским регионом, альтернативным вариантом решения могло бы быть создание более крупных избирательных округов (или «зон», т. е. северной/южной/восточной/западной/центральной). Можно было бы организовать и постоянно пересматривать распределение мест по сформированным многомандатным округам на основе демографической статистики. Стоит отметить, что в случае более крупных избирательных округов вырастет магнитуа округа (т. е. число депутатов, выбранных каждым округе), что, в свою очередь, негативно скажется на отношениях между избирателями и депутатами. Необходимо найти компромиссное решение, которое сбалансировало бы необходимость укрепления связей между избирателями и депутатами с другими приоритетными задачами (к примеру, с сохранением единства страны в условиях выборов – см. ниже).

→ — Сформировать ряд многомандатных округов. Создание округов необходимо производить с учетом существующих административных структур.

### *Обеспечение пропорциональности результатов*

Многие заинтересованные субъекты заявляли, что законодательно установленный порог для прохождения в парламент слишком высок. В 2014 г. за тех кандидатов, которые в итоге не преодолели порог, было в целом отдано 16,4% или 303 000 голосов. Другими словами,

данные голоса оказались «потерянными» и не повлияли на распределение мандатов. Порог, который составляет 6 процентов для отдельных политических партий, является одним из самых высоких в мире. Необходимость обеспечения справедливого представительства следует уравновесить с необходимостью предотвращения излишней фрагментации парламента, которая может чересчур усложнить и повлиять на его функционирование. Стоит отметить, что Решение Европейского совета 2002/722 предусматривает для стран-членов возможность самостоятельно устанавливать порог, при условии, что он не превышает 5%.

→ Необходимо снизить законодательно установленный порог для партий – до 3 или 4 процентов для одной партии. В соответствии с традицией, для партийных блоков можно использовать постепенно повышающийся порог.

Существует единое мнение о необходимости снижения порога для независимых кандидатов. Текущий двухпроцентный порог, действующий на национальном уровне, практически лишил независимых кандидатов возможности пройти в парламент. Необходимость обеспечить независимым кандидатам доступ в парламент следует уравновесить с необходимостью поощрения эффективных партийных систем, а также жизнеспособных правительств и оппозиций. При этом маловероятно, чтобы число независимых депутатов возросло настолько резко, чтобы начать угрожать такому развитию, в случае если Молдова продолжит использовать систему PR.

→ Законодательно установленный порог для независимых кандидатов необходимо отменить. Следует применять естественный порог, исходящий из прочих математических свойств (избирательная формула, магнитуа округа) избирательной системы. Если независимый кандидат получит количество голосов, превышающее необходимую квоту, предусмотренную используемой формулой, его/ее следует считать избранным.

В случае если страна будет разделена на ряд округов, законодателям возможно придется установить национальный уровень, необходимый для уравнивания любой непропорциональности, созданной в результате голосования в избирательных округах.

→ Необходимо проанализировать влияние использования двухуровневой системы на обеспечение пропорциональности результатов на национальном уровне.

### *Соображения касательно равного доступа к выборным должностям*

Число женщин в парламенте все еще невелико. В 2016 г. законодательный орган утвердил положения, согласно которым, партийные списки кандидатов должны включать в себя не менее 40% кандидатов каждого пола. Это положительное изменение, тем не менее, может и не произвести ожидаемого эффекта, так как партии вольны располагать женщинами где угодно в списке. Опыт предыдущих выборов показывает, что хотя партии и включают женщин в свои списки, кандидаты женского пола чаще всего оказываются на непроходных местах.

→ В ходе усилий по реформированию избирательной системы, включая корректировку действующей системы PR, следует уделять внимание тому, как такие изменения могут повлиять на недавно введенную квоту в размере 40%. Учитывая, также, другие изменения, законодателям, возможно, стоило бы начать укреплять положения уже сейчас – к примеру, применяя квоту 40% к каждому пяти позициям в партийных списках – для обеспечения положительного эффекта с самого начала.

Следует также принимать во внимание еще один важный аспект – многонациональную и мультикультурную природу Молдавского общества. С этой точки зрения важно, чтобы как можно больше нужд, интересов и мнений было в достаточной степени представлено в Парламенте. Несмотря на то, что политические партии в Молдове не создаются на основе этнических критериев, граждане, принадлежащие к различным этническим меньшинствам, нашли для себя политические партии и политических лидеров, способных представлять их интересы в Парламенте. В Парламенте также в разумном соотношении представлены сторонники прозападного и провосточного развития, равно как и те, кто поддерживает независимость, и «унионисты».

→ В случае если Молдова изменит систему выборов представителей в парламент, необходимо будет тщательно рассмотреть вопрос представительства меньшинств.

### *Соображения касательно значимого участия*

Учитывая огромное количество граждан Молдовы, проживающих за рубежом, необходимо разработать избирательную систему таким образом, чтобы она обеспечивала значимое участие таких граждан в парламентских выборах. Пока в Избирательном кодексе не появятся положения касательно заочного голосования и пока у избирателей, проживающих за рубежом не будет формальных связей с «домом», любые изменения, требующие формирования региональных или одномандатных округов, могут вызвать политические и технические сложности. Следует более тщательно проанализировать опыт стран, использующих отдельные округа для избирателей, находящихся за пределами страны.

→ В случае если избирательная реформа будет предусматривать разделение страны на избирательные округа, одним из вариантов для Молдовы может быть создание отдельных избирательных округов для избирателей, находящихся за рубежом. Еще один важный аспект, который следует рассмотреть – количество представителей для проживающих за рубежом граждан Молдовы. При рассмотрении следует учитывать количество человек, проживающих за пределами страны (для обеспечения равного голосования), однако уравнивать его, принимая во внимания, что такие лица не испытывают на себе результаты голосования на постоянной основе (если сравнивать с теми, кто непосредственно живет в стране).

Одной из главных причин для формирования одного общенационального округа в 1994 г. стала проблема Приднестровья. Так как регион *de facto* остается под контролем местных властей, а возможности для эффективного обеспечения жителей Приднестровья реальной и равной возможностью воспользоваться своим правом голоса отсутствуют, следует найти временные решения.

В соседней Украине в аналогичной ситуации было решено оставить свободные мандаты. Заинтересованным сторонам, работающим над различными инициативами по реформе в Молдове, следует тщательно проанализировать, в какой степени такое решение нарушает положения Конституции Республики.

Альтернативой принятию незанятых мест будет инициирование процедуры «активной регистрации» граждан, проживающих в Приднестровье, и определение количества многомандатных округов исходя из числа зарегистрированных лиц, предоставляя им возможность и средства для голосования на избирательных участках, находящихся на правом берегу реки Днестр (как это и происходило до сих пор). В случае если зарегистрированных граждан будет недостаточно для формирования округа, территорию Приднестровья можно будет

объединить с частью территории на правом берегу реки Днестр, таким образом, чтобы они вместе образовали один округ.

→ В случае если избирательная реформа будет предусматривать разделение страны на избирательные округа, законодателям необходимо будет проанализировать возможность работы Парламента Молдовы с незанятыми местами.

## V.2. Заключительные комментарии

Заключительным выводом данного анализа станет рекомендация для Молдовы избегать любой реформы, связанной с применением полноценной системы FPTP. Такая система работает надлежащим образом в странах с развитой демократией, которые уже использовали ее ранее, и в которых политические партии и избиратели за несколько десятилетий успели к ней привыкнуть. Предостережением от такого шага должен послужить тот факт, что ни одна страна в мире ранее не переходила от системы List PR к системе FPTP.

Более того, в настоящее время Молдове следует воздержаться от перехода к любой смешанной системе, в особенности – к смешанной параллельной. Такие системы склонны приводить к непропорциональным результатам. Примечательно, что многие страны данного региона, использовавшие такую систему, либо перестали ее использовать (Болгария, Украина), либо обсуждают возможность ее изменения (Грузия, Украина). В случае если Молдова продолжит рассматривать возможность перехода к смешанной системе, ей стоит всерьез обратить свое внимание на систему MMP (в противовес параллельной системе), так как она обеспечит дальнейшее справедливое представительство.

Авторы считают, что оптимальным вариантом будет усовершенствование имеющейся избирательной системы (List PR), путем организации выборов в 10–12 округах (вместо общенационального, который используется сейчас), а также путем замены закрытых партийных списков открытыми, для того чтобы дать избирателям возможность влиять на то, кто будет избран на уровне отдельных кандидатов, или даже самим принимать такое решение. Как уже говорилось в данной работе, многие европейские страны применяют системы, предусматривающие использование нескольких многомандатных округов и открытые партийные списки. При разработке нового способа голосования, Молдова может опираться на опыт и примеры этих стран, создавая при этом такую его форму, которая будет понятна избирателям.

## Приложение А: Список опрошенных/участников фокус-группы по организациям

Учреждение / организация	Опрошенное лицо (должность)
<b>Государственные органы и учреждения</b>	
Конституционный суд	Президент
Центральная избирательная комиссия	Председатель
Центр непрерывного электорального обучения	Директор
Бюро по связям с диаспорой	Начальник бюро
Президиум Республики Молдова	Советник по институциональным отношениям и правовым вопросам
ГагаузЕри	Вице-Башкан
Центральная избирательная комиссия ГагаузииЕри	Председатель
Государственный университет Молдовы, факультет международных отношений и политических наук	Декан
<b>Политические партии и депутаты</b>	
Партия социалистов Республики Молдова	Депутат, Председатель «Парламентского комитета по правам человека и межэтническим отношениям»
Партия коммунистов Республики Молдова	Председатель
Демократическая партия Молдовы	Вице-председатель
Либерал-демократическая партия Молдовы	Вице-председатель
Либеральная партия	Вице-председатель, Примар муниципия Кишинэу
Партия «Действие и солидарность»	Вице-председатель
Наша партия	Местный советник, мун. Кишинэу
Платформа «Достоинство и правда»	Председатель
Европейская народная партия Молдовы	Вице-председатель
Партия «Правые»	Председатель
	Независимый депутат
<b>Неправительственные организации и политаналитики</b>	
Ассоциация Promo-LEX	Исполнительный директор, Программный директор, Координатор программы
Ассоциация за демократию через участие (ADEPT)	Исполнительный директор, политаналитик
Ассоциация Pilgrim-Demo	Исполнительный директор
Центр правовых ресурсов Молдовы	Исполнительный директор
Община украинцев г. Кишинэу им. Петра Могилы / Украинская община Молдовы	Вице-председатель
Национальный центр рома	Директор

Конгресс местных властей Молдовы (CALM)	Председатель
Политический клуб женщин 50/50	Председатель
Платформа для гендерного равенства	Вице-председатель Платформы, Председатель Гендерного центра
Центр развития партнерских отношений	Председатель
Ассоциация независимой прессы	Исполнительный директор
Vesta (Гагаузия)	Директор
Pro Europa (Гагаузия)	Директор
	Политолог (Гагаузия)
<b><i>Международные организации</i></b>	
Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ, филиал в Кишинэу	Директор филиала
Международный республиканский институт Молдовы (IRI)	Директор

## Приложение В: Анализ моделирования ситуации – подробный обзор

Моделирование производилось на основании голосов, отданных в ходе последних парламентских выборов, прошедших в 2014 г.<sup>44</sup> Для проведения моделирования, голоса выраженные гражданами из Приднестровья и проживающими в диаспоре нуждались в особом отношении:

так как создатели различных проектов или предложений по реформе избирательной системы не предложили решений для избирателей, проживающих в Приднестровье и за рубежом (в диаспоре), голоса, полученные в 2014 г. от жителей Приднестровья и от избирателей из диаспоры, не были включены в моделирование;

учитывая количество голосов, принадлежащих избирателям из Приднестровья, из моделирования также был исключен один мандат;

мандат для диаспоры из моделирования не исключался, так как на данный момент никто не может сказать, будут ли для диаспоры сформированы отдельные округа, или голоса, отданные за рубежом, будут прибавлены к голосам, отданным в округах, находящихся в стране;

таким образом, в моделировании учитывались 100 мандатов (вместо 101).

### *Пропорциональное представительство*

Для моделирования возможных результатов в случае использования системы пропорционального представительства в нескольких многомандатных округах, территория Молдовы (за исключением Приднестровья) была разделена на 11 избирательных округов, с сохранением бывших границ уездов, включая АТО Гагаузия и муниципий Кишинэу. Каждый округ получил количество мандатов пропорционально числу избирателей, зарегистрированных в населенных пунктах, расположенных на территории округа, общим числом 100. В результате были сформированы следующие избирательные округа и количество мест в парламенте для каждого из них: Бэлць – 13, Кагул + Тараклия – 6, Кишинев – 11, Единец – 7, Лапушна – 8, Орхей – 8, Сорока – 7, Тигина – 5, Унгены – 7, АТО Гагаузия – 5, мун. Кишинев – 23.

### *Мажоритарная система*

Территория Молдовы была разделена на 100 одномандатных избирательных округов с соблюдением следующих правил (некоторые из них – по рекомендации Венецианской комиссии):

- Среднее число зарегистрированных избирателей на каждый одномандатный округ было вычислено путем деления общего числа зарегистрированных в стране избирателей на 100;
- Для каждого бывшего уезда число одномандатных округов на его территории было рассчитано путем деления числа зарегистрированных избирателей, проживающих на территории уезда на «среднее число», и за результат бралось ближайшее целое число;

<sup>44</sup> <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1548&rid=12866&l=ro>

- Одномандатные округа были сформированы либо путем группирования населенных пунктов, либо путем разделения таких крупных населенных пунктов, которые могли вместить два или больше одномандатных округа. Случаев сложения частей населенных пунктов не было.
- Допустимое отклонение от «среднего числа» не должно превышать 15%;
- Каждый одномандатный округ должен обладать территориальной целостностью.

В каждом полученном одномандатном округе было подсчитано количество голосов, набранных каждой из пяти парламентских партий на выборах 2014 г., и на основании этого результата: а) была выбрана партия, победившая на выборах в данном округе – в случае моделирования FPTP; б) были выбраны две партии, которые должны участвовать во втором туре – в случае моделирования TRS.

Список населенных пунктов или частей населенных пунктов, составляющих каждый из 100 одномандатных избирательных округов, а также количество избирателей и победившей стороны для каждого избирательного округа можно увидеть по адресу: <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Circumscriptii-100-localitati-alegatori-castigatori-RO.pdf>

### *Смешанные системы*

Те же правила, что и в случае моделирования выборов по мажоритарным системам были применены при формировании 50 одномандатных округов, необходимых для моделирования результатов в случае использования смешанных систем. Список населенных пунктов или частей населенных пунктов, составляющих каждый из 50 одномандатных избирательных округов, а также количество избирателей и победившей стороны для каждого избирательного округа можно увидеть по адресу: <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Circumscriptii-50-localitati-alegatori-castigatori-RO.pdf>

Для моделирования результатов в «смешанно-параллельной» системе:

- количество мест, выделенных для списка каждой стороны (из общего числа 50), было рассчитано на основе формулы, которая используется для распределения мест в рамках нынешней системы;
- места, полученные в результате распределения мест в партийных списках, были добавлены к местам, выигранным в одномандатных округах (через FPTP), для каждой стороны.

Чтобы смоделировать результаты в рамках «Смешанной мажоритарно-пропорциональной системе»:

- общее количество мест, на которые каждая из сторон получила право (из общего числа 100), было рассчитано на основе формулы, которая используется для распределения мест в рамках нынешней системы;
- для каждой стороны количество мест, выигранных в одномандатных избирательных округах (через FPTP), было выделено из общего количества мест, которые партия имеет право получить (из общего числа 100), и количества мест, которые партийный список получает (из 50).



# Тест «Лучшие избирательные системы»

## (Best Electoral Systems Test)

Расставьте приоритеты, чему должна способствовать избирательная система. Насколько важны эти проблемы в вашем политическом/социальном/экономическом/культурном контексте?

1 балл – НЕ ВАЖНО

10 баллов – ОЧЕНЬ ВАЖНО

Вопрос	Кол-во баллов
<p><b>Насколько важно, чтобы система имела низкие затраты на отпечатывание избирательных бюллетеней?</b></p> <p><i>Объяснение: Стоимость печатания зависит от количества, размеров, цвета и качества избирательных бюллетеней, необходимых для проведения выборов. В случае если бюджет ограничен, важно брать во внимание затраты на печать при построении избирательной системы.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система вела к дескриптивному представительству?</b></p> <p><i>Объяснение: Идея дескриптивного представительства заключается в том, что кандидаты на демократических выборах должны быть избраны, чтобы скорее представлять этнические, религиозные, гендерные и другие мажоритарные/миноритарные группы, а не население в целом. Согласно этой идее, выборный орган должен быть схож с репрезентативной выборкой избирателей, которых он должен представлять с точки зрения внешних признаков.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система вела к географическому представительству?</b></p> <p><i>Объяснение: Географическое представительство означает представление всех регионов страны: север/юг, восток/запад, сельские/городские и др. В некоторых странах, где население отождествляется по регионам, возможно, очень важно выбрать избирательную систему, в которой людям было бы позволено избирать представителей из своей географической зоны. С другой стороны, может быть важным выбор избирательной системы, содействующей отказу от региональных феод, позволяя/поощряя представительство в основе которого не лежат географические критерии.</i></p>	

<p><b>Насколько важно, чтобы система способствовала индивидуальной ответственности?</b></p> <p><i>Объяснение: Индивидуальная ответственность означает возможность избирателей идентифицировать, назначить, проголосовать и снять индивидуальных представителей в законодательном органе, в отличие от целых партий и только правительств.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система вела к ответственному правительству?</b></p> <p><i>Объяснение: Правительственная ответственность означает возможность избирателей сменить правительство, если они не довольны его достижениями.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система определяла низкую потребность, либо отсутствие потребности делимитации избирательных округов?</b></p> <p><i>Объяснение: Избирательные системы с одномандатными избирательными округами постоянно нуждаются в делимитации округов. Избирательные системы с многомандатными избирательными округами иногда применяют делимитацию округов, а иногда – распределение мандатов (увеличение или уменьшение количества мандатов в избирательном округе на основе данных переписи или в соответствии с другими требованиями). Делимитация избирательных округов зачастую дорогостоящая, а иногда лежит в основе конфликтов, касающихся претензий произвольной реорганизации округов – попытка установить границы округа в пользу одной группы против другой.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система ограничивала возможность стратегического голосования?</b></p> <p><i>Объяснение: Стратегическое голосование означает голосование за другого кандидата, а не за кандидата № 1 предпочитаемого избирателями, чтобы предотвратить нежелательный результат.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система вела к уменьшению количества потерянных голосов?</b></p> <p><i>Объяснение: Потерянные голоса это голоса, которые не учитываются при избрании кандидата.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система имела в результате большее количество женщин в законодательном органе?</b></p> <p><i>Объяснение: Представительство женщин облегчено в системах, центрированных на партиях, крупных избирательных округах и величине партии.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система обладала легко объяснимым и понятным методом подсчета результатов?</b></p> <p><i>Для обеспечения прозрачности и повышения доверия к системе, важно чтобы избиратели понимали порядок, в котором голоса транспонируются в мандаты, чтобы это происходило наглядно и достоверно.</i></p>	

<p><b>Насколько важно, чтобы система обеспечила облегчение процесса голосования?</b></p> <p><i>Объяснение: В некоторых избирательных системах требуется, чтобы избиратели делали множественный выбор, установили иерархию кандидатов или читали, в то время как в других системах от избирателей требуется, чтобы они всего лишь поставили галочку напротив какого-либо изображения или логотипа. В тех странах, где неграмотность является проблемой, для обеспечения инклюзивного процесса особенно важно учитывать легкость, с которой имеет место голосование.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система вела к высокой явке избирателей?</b></p> <p><i>Объяснение: Избирательная система оказывает влияние на явку избирателей, так как избиратели стремятся идти на выборы тогда, когда в результате голосования могут произойти изменения. Будь то жесткая избирательная гонка по одномандатным избирательным округам, либо речь идет о системе, в которой подсчитываются все голоса по стране или большей части страны для избрания следующего кандидата.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система создала крепкие связи между избирателями и представителями?</b></p> <p><i>Объяснение: Связи между избирателями и представителями могут быть консолидированы тогда, когда избиратели знают своих представителей и имеют к ним доступ.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система создавала небольшие стимулы, либо вообще не создавала стимулов для политики казенного пирога?</b></p> <p><i>Объяснение: Политика казенного пирога относится к практике тратить государственные фонды в определенном избирательном округе с целью увеличения шансов для переизбрания.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система создала эффективную оппозицию?</b></p> <p><i>Объяснение: Эффективная оппозиция это оппозиция, имеющая достаточное представительство, чтобы обеспечить баланс против одной партии или правящей коалиции, имеет разумные электоральные перспективы в будущем и не разделена на внутренней арене.</i></p>	
<p><b>Насколько важно, чтобы система исключала представительство экстремистских партий в законодательном органе?</b></p> <p><i>Объяснение: В конце политического спектра, небольшие экстремистские партии будут иметь больше шансов на представительство в пропорциональной системе, за исключением случаев, когда электоральная поддержка партии сильно сконцентрирована с географической точки зрения.</i></p>	

## Приложение D: Эксперты

**Метте Баккен** – политолог, более 10 лет проработавшая в сфере демократизации и выборов. Она специализируется в областях, связанных с помощью в проведении выборов, с особым акцентом на разработку избирательных систем, законодательные реформы, участие женщин и молодежи, укрепление потенциала и управление выборами. Эксперт также работала в сферах укрепления парламентской системы и гражданской безопасности. Баккен работала с такими международными организациями, как: Программа развития ООН (ПРООН), Европейский центр содействия выборам (ECES) – обе в Брюсселе, а также Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) в Претории и Аддис-Абебе. Она также участвовала в миссиях по наблюдению за выборами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). У Баккен, гражданки Норвегии, есть степень Магистра в области сравнительной политики, полученная в Бергенском университете (Норвегия), а также степень Магистра в области исследовательских методик, полученная в Европейском университетском институте во Флоренции (Италия).

**Адриан Сореску** – политолог, на протяжении 25 лет участвует в создании и реализации национальных программ по укреплению демократии и гражданского участия. Ведет активную деятельность в сфере избирательных систем – исследования, публикации, семинары, конференции, встречи и дебаты с депутатами и прочими политическими деятелями, написание законопроектов, проведение информационно-пропагандистских кампаний, и т. д. Адриан Сореску разработал и опубликовал сравнительные исследования по избирательным системам в 27 европейских странах (включая страны Восточной Европы). Он консультировал различных политиков и депутатов по данному вопросу, а также участвовал в национальных дебатах по реформе избирательной системы в Румынии после 2000 г. Эксперт также участвовал во множестве международных семинаров и конференций, вел тренинги по наблюдению за выборами в Румынии и за рубежом, участвовал в миссиях по наблюдению за выборами в различных странах. Имеет ученую степень в области политологии, полученную в Национальном институте политологии и государственного управления, Бухарест, Румыния.

## Приложение Е: Сокращения

APD – «Asociatia Pro Democratia» (Румыния)

AV – Альтернативное голосование

BC – Подсчет по методу Борда

BV – Голосование блоком

CAC – Конвенция ООН против коррупции

CEDAW – Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин  
CPI – Индекс восприятия коррупции

CRPWD – Конвенция о правах инвалидов

FPTP – Система относительного большинства

ICCPCR – Международный пакт о политических и гражданских правах

ICERD – Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

IDEA – Международный институт демократии и помощи в проведении выборов

IFES – Международный фонд избирательных систем

LV – Ограниченное голосование

MMP – Смешанная мажоритарно-пропорциональная система

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

PBV – Голосование партийным блоком

PD – Демократическая партия (Румыния)

PNL – Национальная либеральная партия (Румыния)

PL – Либеральная партия

PR – пропорциональное представление

PR-CS – Пропорциональное представление – закрытый список

PR-OL – Пропорциональное представление – открытый список

PSD – Социал-демократическая партия (Румыния)

PSRM – Партия Социалистов Республики Молдова

SAISE – Государственная автоматизированная информационная система «Выборы»  
SNTV – Система единственного непередаваемого голоса

STV – Система единственного передаваемого голоса

SV – Дополнительное голосование

TRS – Выборы в двух турах

UDMR – «Uniunea Democrata a Maghiarilor din Romania»

UKIP – Партия независимости Соединенного Королевства

USD – доллар США

VC – Венецианская комиссия

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

ХДС – Христианско-демократический союз

ХСС – Христианский социальный союз

БДИПЧ – Бюро по демократическим институтам и правам человека

ПКРМ – Партия Коммунистов Республики Молдова

ДПМ – Демократическая партия Молдовы

ЛДПМ – Либерально-демократическая партия Молдовы

ВДПЧ – Всеобщая декларация прав человека

США – Соединенные Штаты Америки

**Promo - LEX**

*Продвижение демократии и прав человека*

**Асоциация Promo-LEX**

Штефан чел Маре 127, Кишинэу Республика Молдова

тел./факс: + 373 / 22 45 00 24, 44 96 26

e-mail: [info@promolex.md](mailto:info@promolex.md), web: [www.promolex.md](http://www.promolex.md), [www.monitor.md](http://www.monitor.md)

**Для корреспонденции:** С.Р. 89, MD - 2004, Кишинэу, Республика Молдова