

Т.Ю. Ныркова

**ИЗ ОПЫТА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ДЕПУТАТСКИХ МАНДАТОВ
С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ
ЗАГРАДИТЕЛЬНОГО БАРЬЕРА
НА ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

The author dwells upon the expertise of deputy mandates application during the deputy elections into the Amur Region Legislative Assembly.

Впервые в Амурской области 2 марта 2008 г. при выборах депутатов Законодательного Собрания использовалась полностью пропорциональная избирательная система, при которой 36 депутатов избирались по единому общеобластному избирательному округу по спискам избирательных объединений.

Основная идея такой системы в том, что каждая партия получает в законодательном (представительном) органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах. Один из недостатков этой системы – невозможность при определенных обстоятельствах обеспечить стабильное большинство в парламенте. Поэтому в отдельных странах, выбирая ту или иную пропорциональную систему, сознательно идут на введение такой, которая несколько искажает соразмерность представительства. Там, где не удается сформировать в парламенте устойчивое большинство, предпочитают искажение пропорциональности в пользу крупных партий. И наоборот, там, где крупные партии или партийные блоки регулярно получают большинство мест в парламенте, вводят избирательную систему, при которой пропорциональность искажается в пользу мелких партий¹.

Выделяется два способа, обозначающих некоторое ограничение пропорциональности представительства. Первый – применить для распределения депутатских мандатов соответствующую методику; второй – предусмотреть законом необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов (заградительный барьер)².

Попытаемся проанализировать влияние этих способов на пропорциональное представительство, опираясь на результаты указанной кампании.

В соответствии с п. 3 ст. 90 Избирательного кодекса Амурской области³ заградительный барьер составляет 7%. При этом партиям, не преодолевшим заградительного барьера, предоставляется возможность быть допущенными к распределению депутатских мандатов в установленных законом случаях⁴. При распределении депутатских мест между списками кандидатов используется квота Т. Хэра (в законе эта квота называется избирательным частным) в сочетании с методом наибольшего остатка⁵. Следует отметить, что в специальной литературе⁶ описано около десятка методик, используемых для распределения депутатских мандатов, которые подразделяют на две группы – метод избирательной квоты и метод делителей.

Избирательная квота (избирательный метр, избирательное частное) – это число голосов, необходимое для избрания одного депутата, которая может вычисляться различными способами. Выделяют следующие квоты: Т. Хэра – $Q = x/y$; Гогенбах-Бишофа – $Q = x/(y+1)$; Г. Друпа – $Q = [x/(y+1)] + 1$. Здесь x – число голосов, y – число мандатов. Существенный недостаток метода избирательной квоты в том, что при этом часто образуются большие остатки голосов и остаются нераспределенные мандаты. Поэтому после первого этапа распределения мандатов обычно применяется второй этап, где используется метод наибольшего остатка либо метод наибольшей средней.

В первом случае оставшиеся мандаты передаются спискам, где оказался наибольшим остаток от деления полученного списка число голосов на квоту (или наибольшая дробная часть числа, полученного в результате такого деления). Во втором случае число полученных списком голосов делится на число мандатов, полученных этим списком на первом этапе, плюс один, т.е. вычисляется среднее число голосов избирателей, приходящееся на один мандат. Мандаты передаются тем спискам, у которых оказалось наибольшее значение этого среднего. Возможен также модифицированный метод наибольшей средней⁷. Он заключается в том, что число полученных списком голосов делится на число мандатов, полученных этим списком на первом этапе. Замечено, что правило наибольшего остатка (особенно при использовании квоты Хэра) в некоторой мере благоприятствует небольшим партиям, «подбирающим» оставшиеся после первого распределения мандаты. Большим партиям благоприятствует правило наибольшей средней. Следует также отметить, что по результатам исследований, проведенных А.В. Иванченко, А.В. Кыневым и А.Е. Любаревым, квота Т. Хэра в сочетании с методом наибольшего остатка с точки зрения основных критериев (сумма модулей отклонений процента голосов, полученных списком, от процента полученных этим же списком мандатов; сумма отклонений числа голосов, приходящихся на один мандат, для каждого списка от квоты Хэра) признана оптимальной⁸.

Метод делителей позволяет распределить все мандаты в избирательном округе или по стране в целом. Он заключается в последовательном делении числа голосов, полученных каждым списком кандидатов, на определенную серию делителей. Все полученные таким образом частные располагаются по убывающей, и депутатские мандаты приходятся на наибольшие из них. Наименьшее из таких частных представляет собой по существу ту же избирательную квоту. Методы, относящиеся к этой группе, отличаются тем, на какой ряд чисел приходится делить. Наиболее известны следующие методы: В. д'Ондта – последовательный ряд чисел, начиная с единицы (1, 2, 3, 4 и т.д.); Имперали – последовательный ряд чисел, начиная с двойки (2, 3, 4 и т.д.); А. Сент-Лагюе – ряд нечетных чисел с шагом 2 (1, 3 и т.д.); модифицированный метод А. Сент-Лагюе, при котором первый делитель – 1,4, а последующие – 3, 5, 7 и т.д.; датский метод – ряд чисел, начинающийся с 1 с шагом 3 (1, 4, 7 и т.д.). Принято считать, что модифицированный метод Сент-Лагюе и датский метод помогают средним партиям, методы д'Ондта и Имперали – крупным.

Применим перечисленные методы к результатам указанных выборов депутатов Законодательного Собрания Амурской области с целью определить различия в распределении мандатов в зависимости от применяемой методики. Выборы показали следующие результаты голосования: региональное отделение партии Мира и Единства получило поддержку 5165 (1,15%) избирателей; региональное отделение партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь» – 24636 (5,48%); региональное отделение партии ЛДПР – 49463 (11,01%); региональное отделение КПРФ – 78803 (17,54%); региональное отделение партии «Единая Россия» – 280501 (62,43%).

Как видно из табл. 1, при заградительном барьере 7% применение разных методик привело практически к одинаковым результатам. В редких случаях наблюдается отличие на единицу: метод Имперали благоприятствует «Единой России» (партии-фавориту), квота Хэра и модифицированный метод наибольшей средней – ЛДПР (партии, набравшей меньшее количество голосов), что соответствует общеизвестным умозаключениям⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что квота Т. Хэра в сочетании с методом наибольшего остатка не искажает соразмерности представительства региональных отделе-

ний партий в Законодательном Собрании области. Следует подчеркнуть также, что такая методика, несмотря на то, что требует распределения мандатов в два этапа, достаточно проста и не занимает много времени. Заметим, что она применяется в 76 субъектах РФ, тогда как метод Империи – в 7 субъектах¹⁰.

Таблица 1

Распределение мандатов в зависимости от применяемой методики

№	Методика распределения мандатов	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР
1	Квота Хэра и метод наибольшего остатка	25	7	4
2	Квота Хэра и метод наибольшей средней	25	7	4
3	Квота Хэра и модифицированный метод наибольшей средней	24	7	5
4	Квота Гогенбах-Бишофа	25	7	4
5	Квота Друпса	25	7	4
6	Метод д'Ондта	25	7	4
7	Метод Империи	26	6	4
8	Метод Сент-Лагюе	25	7	4
9	Модифицированный метод Сент-Лагюе	25	7	4
10	Датский метод	25	7	4

Проанализируем влияние второго способа (7% заградительного барьера) на пропорциональное представительство в Законодательном Собрании Амурской области.

Как отметил Конституционный Суд РФ, давая оценку конституционности заградительного барьера (заградительного пункта) при выборах депутатов Государственной думы, его введение, означающее некоторое ограничение пропорциональности представительства, позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти¹¹. При установлении величины заградительного пункта необходимо учитывать: требование обоснованности¹², выполнения, без искажения принципа пропорциональности, задач, ради осуществления которых он вводится. Поэтому в Российской Федерации в зависимости от различных условий один и тот же размер барьера может выступать и как допустимый, и как чрезмерный. Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П указал на два условия, которые должны выполняться при выборах по пропорциональной системе: прохождение в законодательный орган не менее двух списков и получение этими избирательными объединениями абсолютного большинства голосов избирателей (т.е. 50% плюс один голос), принявших участие в голосовании. В соответствии с п. 16 ст. 35 закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³ заградительный барьер может устанавливаться законом субъекта и не должен превышать 7%. Следовательно, региональный законодатель может вообще не вводить

необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов заградительный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов.

Является ли его введение на уровне 7% чрезмерным? С одной стороны, поскольку заградительный пункт преодолели более двух избирательных объединений, в совокупности набравших абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании, этот барьер, согласно правовой позиции Конституционного Суда, не может рассматриваться как чрезмерный. С другой стороны, барьер в 7% ограничил представительство политических партий в региональном парламенте. Часть «пропадающих» голосов принадлежит избирательному объединению, получившему более 5% голосов избирателей, часть – более 1% голосов, что, безусловно, искажает принцип пропорционального представительства. Какова же должна быть оптимальная величина этого барьера? Следует отметить, что заградительный барьер 7% используется в 62 субъектах РФ, 6% – в 2, 5% – в 17, 4% – в 2.

О.Н. Каюнов, обосновывая введение заградительного барьера, выделяет «некий эквивалент шума применительно к заполнению бюллетеней»¹⁴. Как справедливо отмечает исследователь, естественно считать, что если список кандидатов «набрал меньше, скажем вдвое, голосов, чем имеем испорченных бюллетеней, то это также есть в основе своей, результат некоего «шума», в том числе и ошибок при заполнении бюллетеней»; что соответствующий список «не имеет своего «политического лица», распознаваемого избирателями». Таким образом, поскольку количество недействительных бюллетеней на региональных выборах составило 10724 (2,38%), то «шум» оценивается в размере 2,38%. Следовательно, к «политически безликим для избирателя»¹⁵ спискам можно отнести список кандидатов регионального отделения партии Мира и Единства. Для дополнительного подтверждения этого вывода рассмотрим, как распределяются депутатские мандаты при отсутствии заградительного барьера в зависимости от применяемой методики.

Табл. 2, показывает, что ни одна из перечисленных методик не предоставила депутатских мест списку кандидатов регионального отделения партии Мира и Единства даже без всякого установления заградительного барьера. Возникает вопрос, целесообразно ли вводить необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, поскольку все методики автоматически отстранили от попадания в законодательный орган партии, получившей голоса на уровне «шума». В то же время необходимо учитывать опыт предыдущей избирательной кампании 2005 г., когда при 3%-м заградительном барьере к распределению 18 депутатских мандатов было допущено восемь избирательных объединений из девяти, в связи с чем наблюдалась излишняя политическая раздробленность депутатского корпуса. Следует отметить также, что практически все методики (за исключением метода Империи) дали два мандата списку кандидатов от регионального отделения партии «Справедливая Россия», получившему поддержку 24636 (5,48%) избирателей. Однако использование 7%-го барьера ограничило представительство этой партии в региональном парламенте (см. табл. 1). По нашему мнению, такой барьер для Амурской области слишком высок, не способствует созданию условий для формирования и развития полноценной партийной системы, препятствует появлению в законодательном органе новых политических сил и в целом сдерживает участие партий в региональных выборах. Это может послужить одним из аргументов в пользу снижения заградительного барьера до 5% на выборах в Законодательное Собрание Амурской области, что позволит шире и точнее отражать интересы разных слоев общества в регионе.

Таблица 2

**Распределение мандатов в зависимости от применяемой методики
(без учета заградительного барьера)**

№	Методика распределения мандатов	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	МиЕ	Справ. Россия
1	Квота Хэра и метод наибольшего остатка	23	7	4	0	2
2	Квота Хэра и метод наибольшей средней	24	6	4	0	2
3	Квота Хэра и модифицированный метод наибольшей средней	23	7	4	0	2
4	Квота Гогенбах-Бишофа и метод наибольшего остатка	24	6	4	0	2
5	Квота Гогенбах-Бишофа и метод наибольшей средней	24	6	4	0	2
6	Квота Гогенбах-Бишофа и модифицированный метод наибольшей средней	23	7	4	0	2
7	Квота Друпа и метод наибольшего остатка	24	6	4	0	2
8	Квота Друпа и метод наибольшей средней	24	6	4	0	2
9	Квота Друпа и модифицированный метод наибольшей средней	23	7	4	0	2
10	Метод д'Ондта	24	6	4	0	2
11	Метод Имперали	26	6	3	0	1
12	Метод Сент-Лагюе	23	7	4	0	2
13	Модифицированный метод Сент-Лагюе	23	7	4	0	2
14	Датский метод	23	7	4	0	2

В заключение хотелось бы привести точку зрения А.В. Иванченко, А.В. Кынева и А.Е. Любарева о влиянии методик на пропорциональное представительство. По их мнению, применение разных методик приводит к различным результатам при распределении небольшого числа мандатов (например, на региональных выборах). «Когда число мандатов велико (как, например, на выборах депутатов Государственной Думы), разные методики чаще дают одинаковый результат...»¹⁶. Следует отметить, что такой вывод был сделан на основе результатов избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных органов власти субъектов РФ, прошедших в 2003-2005 гг. В порядке некоторого уточнения добавим, что искажение соразмерности представительства в пользу крупных, средних либо мелких партий на региональных выборах наблюдается также только при увеличении количества партий, участвующих в распределении депутатских мандатов (более трех); в противоположном случае применение разных методик приводит практически к одинаковым результатам.

¹ Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие. – М.: НОРМА, 2003. – С. 144.

² Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. – М.: Магистр, 1997. – С. 36.

³ Избирательный кодекс Амурской области от 17.10.03 № 239-ОЗ (в ред. законов Амурской области от 19.08.04 № 344-ОЗ, от 09.12.04 № 386-ОЗ, от 15.03.05 № 453-ОЗ, от 06.06.06 № 187-ОЗ, от 26.02.07 № 302-ОЗ, от 31.05.07 № 37-ОЗ, от 12.10.07 № 406-ОЗ, от 12.12.07 № 434-ОЗ) // Амурская правда. – 2003, 17 сент.; 2004, № 236, № 344-345; 2005, № 58; 2006, № 105, 108; 2007, № 192; Вестник администрации Амурской области. – 2007, № 2, № 6, № 19.

⁴ См.: п. 4, 5 ст. 90 Избирательного кодекса Амурской области.

⁵ Там же, ст. 91.

⁶ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Т. 1-2. Часть общая: Учебник / отв. ред. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: БЕК, 2000. – С. 411-417; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005. – С. 178-179; Избирательное право и избира-

тельный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / под ред. А.А. Вешнякова. – М., 2003. – С. 119-125 и др.

⁷ Наименование такого варианта предложено А.В. Иванченко, А.В. Кыневым, А.Е. Любаревым. См.: Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005. – С. 178.

⁸ Там же. – С. 182.

⁹ Лейкман Э., Ламберт Д.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М.: ИЛ., 1958. – С. 99-103, 154-157, 306-308; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России... – С. 178-179; Конституционное (государственное право) зарубежных стран... – С. 411-417; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации... – С. 119-125 и др.

¹⁰ Анализ регионального законодательства сделан с помощью справочной правовой системы КонсультантПлюс по состоянию на июнь 2008 г.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5969.

¹² См.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Указ. соч. – С. 186.

¹³ Федеральный закон от 12.06.02 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. федеральных законов от 27.09.02 № 119-ФЗ, от 23.06.03 № 83-ФЗ, от 04.07.03 № 97-ФЗ, от 04.07.03 № 102-ФЗ, от 07.06.04 № 46-ФЗ, от 12.08.04 № 99-ФЗ, от 22.08.04 № 122-ФЗ, от 11.12.04 № 159-ФЗ, от 29.06.05 № 69-ФЗ, от 21.07.05 № 93-ФЗ, от 12.07.06 № 106-ФЗ, от 12.07.06 № 107-ФЗ, от 25.07.06 № 128-ФЗ, от 05.12.06 № 225-ФЗ, от 30.12.06 № 274-ФЗ, от 30.01.07 № 6-ФЗ, от 02.03.07 № 24-ФЗ, от 20.04.07 № 62-ФЗ, от 26.04.07 № 64-ФЗ, от 24.07.07 № 211-ФЗ, от 24.07.07 № 214-ФЗ, с изм., внесенными ФЗ от 24.12.02 № 176-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.10.03 № 15-П, ФЗ от 23.12.03 № 186-ФЗ, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 25.02.04 № 4-П, от 14.11.05 № 10-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – С. 2253; 2005. – № 30. – С. 3104; 2006. – № 31. – С. 3427; 2007. – № 10. – С. 1151; № 17. – С. 1938; № 18. – С. 2118.

¹⁴ Каюнов О.Н. Указ. соч. – С. 37-38.

¹⁵ Там же. – С. 38.

¹⁶ Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Указ. соч. – С. 180.