

#### **4.6.1. Системная взаимосвязь размера избирательного округа, заградительного барьера и методики распределения мандатов**

В разделах 4.1–4.3 мы отдельно обсуждали такие важные параметры пропорциональной избирательной системы, как методика распределения мандатов, размер избирательного округа и заградительный барьер. Важно, однако, понимать, что между указанными параметрами существует определенная взаимосвязь, которой не следует пренебрегать.

Одно из главных достоинств пропорциональной системы состоит в том, что она обеспечивает пред-

<sup>1</sup> Истомин А.А. Так голосуют в Финляндии // Журнал о выборах. 2005. № 2. С. 48–51.

ставительство широкого круга политических позиций избирателей через выражающие эти позиции политические партии. В связи с этим важное значение имеют показатели, демонстрирующие, какова минимальная доля избирателей, которая может быть представлена при том или ином варианте избирательной системы.

К таковым показателям относятся пороги включения (представительности) и исключения. Порог включения — доля голосов, не набрав которой партия не имеет шансов получить хотя бы один мандат; порог исключения — доля голосов, набрав которую партия гарантирует себе как минимум один мандат<sup>1</sup>. Иными словами, порог включения — доля голосов, которая обеспечивает партии мандат при самом благоприятном раскладе, а порог исключения — доля голосов, которая позволяет партии получить мандат при самом неблагоприятном раскладе.

Рассмотрим сначала ситуацию, когда закон не устанавливает никакого заградительного барьера. В этом случае пороги включения и исключения зависят от размера избирательного округа ( $s$ ), методики распределения мандатов, а также числа партий ( $p$ ), участвующих в выборах (в данном округе)<sup>2</sup>. Форму-

<sup>1</sup> Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford, 1994. P. 25.

<sup>2</sup> Lijphart A., Gibberd R. W. Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation // Eur. J. Polit. Res. 1977. Vol. 5. P. 219–230; Laakso M. Thresholds for Proportional Representation: Reanalyzed and Extended // The Logic of Multi-party Systems. Dordrecht, 1987. P. 383–390; Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // Br. J. Polit. Sci. 1992. Vol. 22. P. 485–491; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 40–42.

лы порогов включения и исключения для основных методов распределения мандатов (при условии, что число партий не больше размера округа) представлены в таблице 4.20.

**Таблица 4.20. Формулы порогов включения и исключения для основных методов распределения мандатов**

| Метод                                       | Порог включения     | Порог исключения |
|---------------------------------------------|---------------------|------------------|
| Хэйра — Нимейера                            | $1/(s^*p)$          | $(p-1)/(s^*p)$   |
| д'Ондта                                     | $1/(s+p-1)$         | $1/(s+1)$        |
| Сент-Лагю                                   | $1/(2s+p-2)$        | $1/(2s-p+2)$     |
| Датский                                     | $1/(3s+p-3)$        | $1/(3s-2p+3)$    |
| Делителей Империи                           | $2/(s+2p-1)$        | $2/(s+3)$        |
| Модифицированный Сент-Лагю                  | $1,4/(2s+1,4p-2,4)$ | $1,4/(2s-p+2,4)$ |
| Квота Друпа и правило наибольшего остатка   | $2/(p^*(s+1))$      | $1/(s+1)$        |
| Квота Империи и правило наибольшего остатка | $3/(p^*(s+2))$      | $1/(s+1)$        |

*Примечание:* формулы для порога исключения верны при условии  $s > p-1$  (для модифицированного метода Сент-Лагю — при условии  $s/2 > p-1$ ).

Для случаев, когда число партий превышает размер округа, порог исключения у всех приведенных в таблице методов, кроме метода делителей Империи<sup>1</sup>, одинаков и равен  $1/(s+1)$ . У метода делителей

<sup>1</sup> В нашей более ранней работе (Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 41) порог исключения для метода делителей Империи получился равным

Империа́ли он остается равным  $2/(s+3)$ . У модифицированного метода Сент-Лагю при  $s \geq p-1 \geq s/2$  порог исключения равен  $1,4/(1,6s-0,2p+1,6)$ <sup>1</sup>.

На основании этих данных можно определить абсолютные значения порогов включения и исключения, то есть значения, зависящие только от параметров избирательной системы. Для порога включения — это минимальное значение, и оно у всех методов при стремлении числа партий к бесконечности стремится к нулю. Для порога исключения — это максимальное значение, и оно у всех рассматриваемых методов, кроме метода делителей Империа́ли, равно  $1/(s+1)$ .

Метод делителей Империа́ли далее мы не будем обсуждать, поскольку ранее мы показали, что он не обеспечивает пропорциональное распределение мандатов (см. подраздел 4.1.8). Также опустим метод квот Империа́ли, который, как было показано выше, может на первом этапе приводить к «перебору» мандатов (см. подраздел 4.1.2). У остальных методов абсолютные значения порогов включения и исключения практически одинаковы. Однако в реальных, а не в предельных условиях различия между методами весьма существенны. В таблице 4.21 приведены значения порогов для случаев 10- и 20-мандатных округов и четырех, семи и десяти участвующих в выборах партий.

$2/(s+p+1)$ . Однако в этой работе  $p$  рассматривалось как число партий, реально претендующих на получение мандатов. Если  $p$  — просто число партий, участвующих в выборах, то порог исключения в случае более двух партий будет выше —  $2/(s+3)$ .

<sup>1</sup> Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // Br. J. Polit. Sci. 1992. Vol. 22. P. 486.

**Таблица 4.21. Значения порогов включения и исключения при различных параметрах**

| Метод                                     | Размер округа    | 10   | 10   | 20   | 20   | 20   |
|-------------------------------------------|------------------|------|------|------|------|------|
|                                           | Число партий     | 4    | 7    | 4    | 7    | 10   |
| Хэйра — Нимейера                          | порог включения  | 2,5% | 1,4% | 1,3% | 0,7% | 0,5% |
|                                           | порог исключения | 7,5% | 8,6% | 3,8% | 4,3% | 4,5% |
| Квота Друпа и правило наибольшего остатка | порог включения  | 4,5% | 2,6% | 2,4% | 1,4% | 1,0% |
|                                           | порог исключения | 9,1% | 9,1% | 4,8% | 4,8% | 4,8% |
| д'Ондта                                   | порог включения  | 7,7% | 6,3% | 4,3% | 3,8% | 3,4% |
|                                           | порог исключения | 9,1% | 9,1% | 4,8% | 4,8% | 4,8% |
| Модифицированный Сент-Лагю                | порог включения  | 6,0% | 5,1% | 3,2% | 3,0% | 2,7% |
|                                           | порог исключения | 7,6% | 8,6% | 3,6% | 4,0% | 4,3% |
| Сент-Лагю                                 | порог включения  | 4,5% | 4,0% | 2,4% | 2,2% | 2,1% |
|                                           | порог исключения | 5,6% | 6,7% | 2,6% | 2,9% | 3,1% |
| Датский                                   | порог включения  | 3,2% | 2,9% | 1,6% | 1,6% | 1,5% |
|                                           | порог исключения | 4,0% | 5,3% | 1,8% | 2,0% | 2,3% |

Как видно из таблицы, самые высокие значения обоих порогов — у метода д'Ондта (порог исключения у него совпадает с методом, основанным на квоте Друпа и правиле наибольшего остатка). Метод Хэйра — Нимейера имеет самые низкие значения порога включения, однако порог исключения у этого метода выше, чем у датского метода и метода Сент-Лагю. Са-

мые низкие значения порога исключения — у датского метода.

Следует также отметить, что у трех истинных методов делителей (д'Ондта, Сент-Лагю и датского) разрыв между двумя порогами невелик, особенно при больших размерах округов и небольшом числе партий. В отличие от этих методов, метод квот Хэйра — Нимейера характеризуется довольно значительным разрывом между порогами включения и исключения. У метода, основанного на квоте Друпа и правиле наибольшего остатка, разрыв немного меньше, но тоже достаточно велик. У модифицированного метода Сент-Лагю разрыв становится большим при числе партий, сопоставимом с размером округа.

Заметим также, что с увеличением числа партий порог включения снижается, а порог исключения либо остается неизменным (у метода д'Ондта и метода, основанного на квоте Друпа и правиле наибольшего остатка), либо увеличивается (у остальных методов). Таким образом, разрыв между порогами при увеличении числа партий заметно растёт.

В литературе иногда встречаются рассуждения о том, что размер округа создает «естественный барьер», равный  $1/s^1$ . Как видно из приведенных выше данных, это ошибочная точка зрения. Во-первых, не существует единого «естественного барьера», а есть два порога, между которыми находится «полупроходная зона». Во-вторых, такой барьер нельзя считать естественным, поскольку он зависит от установленной в законе методики распределения мандатов. Кроме того, с учетом этих двух оговорок, правильнее все же считать естественным барьер, равный  $1/(2s)$  — при его преодолении число мандатов, которые «за-

<sup>1</sup> Сабаяева С. Заградительный барьер в пропорциональной избирательной системе // Журнал о выборах. 2013. № 2. С. 30–39.

служила» партия (то есть ее «идеальное частное»), получается дробным числом, которое по общепринятым правилам округляется до единицы. Отметим, что у метода Сент-Лагю пороги как раз группируются вокруг этой величины.

Введение «искусственного» заградительного барьера изменяет ситуацию с порогами. Если барьер выше порога исключения, то именно величина барьера становится одновременно и порогом включения, и порогом исключения. Если барьер выше порога включения, но ниже порога исключения, то значение порога исключения не меняется, а порог включения становится равным барьеру. В то же время если заградительный барьер ниже порога включения, то значения порогов не меняются.

Таким образом, заградительный барьер имеет смысл вводить тогда, когда пороги включения и исключения имеют низкие значения, то есть тогда, когда мандаты распределяются в больших избирательных округах. Не случайно заградительные барьеры установлены практически во всех странах, где пропорциональная система применяется в округах большой величины, а в странах, где используются округа с небольшим числом мандатов, они зачастую не устанавливаются.

Примерами стран, где нет заградительного барьера, могут служить Финляндия и Португалия. При этом в обеих странах мандаты распределяются в небольших округах, и для распределения мандатов используется метод д'Ондта.

На выборах парламента Финляндии 2015 года, как отмечалось в подразделе 4.2.1, большинство избирательных округов имели размер от 7 до 19, и лишь два — 22 и 35 мандатов. Поэтому и без заградительного барьера мелкие партии в большинстве округов пройти не могли. В самом большом округе Уусимаа

христианским демократам удалось пройти с 2,6%, а в округе Сатакунта, где распределялось всего 8 мандатов, те же христианские демократы, получив 2,9%, остались без мандата. А в Центральной Финляндии (10 мандатов) не прошли не только христианские демократы с 4,4%, но даже Левый альянс с 6,7%.

Остается вопрос о целесообразности заградительного барьера в небольших избирательных округах. Очевидно, этот вопрос также должен быть увязан с методикой распределения мандатов.

Ранее (в подразделе 4.1.9) мы отмечали, что метод Хэйра — Нимейера является наилучшим с точки зрения обеспечения пропорциональности распределения мандатов. Однако, как было показано выше, этот метод обладает определенным недостатком: у него большой разрыв между порогами включения и исключения. Поэтому его использование без заградительного барьера нецелесообразно, поскольку в этом случае партии, претендующей на один мандат, ее кандидатам и избирателям трудно оценить, какие у этой партии шансы на прохождение в парламент.

В связи с этим можно рекомендовать при распределении 20 и менее мандатов не устанавливать заградительный барьер, но при этом применять метод Сент-Лагю. Как видно из таблицы 4.21, пороги включения и исключения у этого метода при распределении такого числа мандатов вполне достаточны, чтобы отсеять партии, получающие поддержку на уровне «шума», и избежать чрезмерного фракционного дробления депутатского корпуса. Кроме того, разрывы между порогами находятся в пределах погрешности прогнозирования результатов выборов и потому не препятствуют партиям адекватно оценивать свои шансы на прохождение в представительный орган.

Если же говорить о модифицированном методе Сент-Лагю, то, по нашему мнению, использование

таких «искусственных» методик нецелесообразно. Главный смысл данного метода — искусственное повышение порогов включения и исключения. Кроме того, этот метод был создан как некая альтернатива использованию заградительного барьера, и его одновременное применение с заградительным барьером чаще всего бывает бессмысленным. В качестве примера можно привести Швецию, где на первом этапе (в многомандатных округах) модифицированный метод Сент-Лагю сочетается с 12-процентным барьером.

Правда, еще одним мотивом установления заградительного барьера может стать желание полностью избавиться от «полупроходной зоны». Однако в этом случае, если число участвующих в выборах партий не ограничено, барьер придется устанавливать на уровне не ниже  $1/(s+1)$ . И при числе распределяемых мандатов менее 19 барьер окажется выше 5%.

Методы делителей (Сент-Лагю или датский) могут быть удобнее, чем метод Хэйра — Нимейера, также в случае участия в выборах по спискам независимых кандидатов или, в более общем случае, когда в партийном списке оказывается меньше кандидатов, чем этому списку причитается мандатов. В таких ситуациях при использовании методов делителей делители, соответствующие отсутствующим кандидатам, могут просто не учитываться.

В российском избирательном законодательстве в 2010 году появилась норма, обязывающая предоставлять как минимум один мандат списку кандидатов, допущенному к распределению мандатов. Эта норма была введена как реакция на ряд случаев, когда партии, преодолевшие заградительный барьер, не получали ни одного мандата<sup>1</sup>. Как реализовать дан-

<sup>1</sup> Сабаева С. В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийно-

ную норму на региональных и муниципальных выборах, региональные законодатели решают самостоятельно. Чаще всего используется тюменский метод распределения мандатов, который гарантирует получение хотя бы одного мандата всем партиям, допущенным к распределению мандатов (см. подраздел 4.1.6). Другой путь — внести в методику распределения мандатов, основанную на ином методе, корректировочный механизм, который действовал бы в случае неполучения мандата партией, преодолевшей заградительный барьер. Есть регионы, которые в своем законодательстве не предусмотрели такие механизмы, и уже неоднократно на муниципальных выборах возникали коллизии, когда методику, записанную в региональном законе, нельзя было применить, поскольку она приводила к результату, противоречащему федеральному закону. И в этих случаях избирательным комиссиям приходилось применять методику, законом не предусмотренную (примеры приведены в подразделе 4.1.6).

Однако федеральная норма об обязательном получении мандата партией, допущенной к распределению мандатов, породила две новые проблемы.

Избирательный кодекс Белгородской области предусматривает, что на муниципальных выборах к распределению мандатов допускаются все зарегистрированные списки кандидатов, то есть заградительный барьер не устанавливается. При этом для распределения мандатов применяется метод Хэйра-Нимейера. В результате норма федерального закона может быть формально нарушена, если какие-то из участвующих в выборах списков получили небольшую долю голосов. Так, на выборах Совета депу-

татов г. Белгорода в сентябре 2013 года мандаты в соответствии с областным законом достались партиям, получившим 1,7% голосов избирателей и более, но без мандатов остались шесть партий с результатами от 0,4 до 1,3%. Впрочем, на такое формальное нарушение нормы федерального закона все закрыли глаза, видимо, справедливо рассудив, что дух закона не нарушен<sup>1</sup>. Тем не менее мы должны признать, что обсуждаемая норма федерального закона препятствует вполне разумному отказу от заградительного барьера.

Вторая проблема состоит в том, что при сохранении избирательных округов, где распределяется небольшое число мандатов, данная норма усиливает диспропорциональность результатов распределения мандатов. В качестве примера приведем выборы в городском округе Янтарный Калининградской области, где по пропорциональной системе распределялось всего пять мандатов. В марте 2010 года, когда обсуждаемая норма еще не действовала, ЛДПР, получившей на этих выборах 11,7% голосов, не досталось ни одного мандата. В октябре 2012 года в результате действия данной нормы пять партий получили по одному мандату, при этом за партию-лидера («Патриоты России») проголосовало 35,9% избирателей, а за партию-аутсайдера («Справедливая Россия») — 9,6%, то есть при разнице в поддержке избирателей в 3,7 раза обе партии получили одинаковое число мандатов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 229.

<sup>2</sup> Сабаева С. В. Пропорциональная избирательная система на муниципальных выборах в условиях нового партийного строительства // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 99–106.

В 2011 году Конституционный Суд РФ, рассматривая «хомутийнинское дело» (см. подраздел 3.5.2), отметил, что применение пропорциональной системы при небольшом числе депутатских мандатов «сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей, поскольку не исключает получения одинакового числа депутатских мест в представительном органе муниципального образования избирательными объединениями, за списки кандидатов которых подано существенно различающееся число голосов избирателей». Именно на этом основании применение пропорциональной системы в небольших округах было признано неконституционным.

Выполняя требование Конституционного Суда РФ, российские законодатели в конце 2012 года запретили использование пропорциональной системы на муниципальных выборах<sup>1</sup> в округах размером менее 10. Однако выбор числа 10 никак не был обоснован, и, по нашему мнению, это число занижено.

Мы предложили в качестве критерия нарушения принципа равенства *троекратное превышение* числа избирателей, проголосовавших за один из списков кандидатов, над числом избирателей, проголосовавших за другой список, получивший то же количество мандатов. По нашим оценкам, избежать такого результата в случае 5-процентного барьера при использовании метода Сент-Лагю или датского метода можно при распределении не менее 13 мандатов, при использовании метода Хэйра — Нимейера с коррекцией на случай неполучения мандата партией, преодолевшей 5-процентный барьер (такие методики применялись в ряде российских регионов), — 14 ман-

<sup>1</sup> На региональных выборах аналогичного запрета нет, и в Чукотском АО на выборах 2016 года по пропорциональной системе будет распределяться всего 9 мандатов.

датов, при использовании тюменского метода — 15 мандатов<sup>1</sup>.