

Глава 4

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И ИХ СИСТЕМНАЯ ВЗАИМОСВЯЗЬ

4.1. Методика распределения мандатов между списками

Главная проблема пропорционального распределения мандатов заключается в том, что если делить мандаты строго пропорционально числу поданных голосов, то число мандатов практически всегда будет получаться дробным. В то же время очевидно, что число мандатов, которое может доставаться каждой партии, должно быть целым. Поэтому были разработаны методы, позволяющие распределять целые числа мандатов так, чтобы это распределение было в той или иной степени близко к идеальной пропорции. Эти методы делятся на две группы — *методы квот* и *методы делителей*.

Однако еще до того, как в Европе и Латинской Америке начали применять пропорциональную избирательную систему (как показано в разделе 2.2, это произошло в конце 19-го века), проблема пропорционального распределения мандатов возникла в США, где потребовалось наиболее справедливым образом распределить между штатами число мест в Палате представителей, избираемой по мажоритарной системе. То есть речь шла о том, по какому правилу образовывать округа, чтобы население штатов в

палате было представлено пропорционально. Спор о методах распределения мандатов между штатами начался еще в 1794 году, перед вторыми выборами в Палату представителей. О его серьезности свидетельствует то, что два основных метода были предложены отцами-основателями государства А. Гамильтоном и Т. Джефферсоном, а на билль, основанный на методе А. Гамильтона, было наложено первое в истории США вето президента¹.

Методы, предлагаемые для пропорционального распределения мест между штатами и для пропорционального распределения мандатов между партиями, практически одни и те же. При этом они обычно носят разные названия из-за того, что первые возникли в США, а вторые — в Европе. Так, метод Гамильтона по сути аналогичен методу Хэйра — Нимейера, метод Джефферсона — методу д'Ондта, метод Уэбстера — методу Сент-Лагю.

Правда, между распределением мест между штатами и распределением мандатов между партиями есть заметные технические различия. Так, при распределении мандатов между партиями число субъектов распределения обычно небольшое — в пределах десятка, в то время как в США в настоящее время места приходится распределять между 50 штатами, а в России приходится распределять места в Государственной Думе между более чем 80 субъектами федерации. Поэтому даже при одинаковых по сути методах иногда приходится использовать их технически разные способы реализации. Так что иногда трудно сразу понять, что эти методы идентичны.

Существуют также психологические и юридические нюансы, которые диктуют некоторые различия в подходах при решении этих задач. Так, закон о вы-

¹ Клим Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 197–204.

борах принимается, естественно, до начала избирательной кампании, и потому далеко не всегда можно предвидеть, в чью пользу сработает тот или иной метод. А при решении вопроса о распределении мест между субъектами федерации в палате парламента практически всегда известно, кто выигрывает, а кто проигрывает. Поэтому здесь еще более желательно иметь постоянный метод, а не менять его каждый раз в зависимости от конъюнктуры.

4.1.1. Метод Гамильтона (Хэйра — Нимейера)

Метод Гамильтона был в 1794 году принят Конгрессом США для распределения мест между штатами, однако президент Дж. Вашингтон наложил на него вето. Вновь этот метод был предложен в 1850 году конгрессменом С. Винтоном, и в 1852 году он был принят в качестве закона (и метод получил имя Винтона). Позже стали проявляться негативные черты этого метода («парадоксы», см. подраздел 4.1.8), и в 1902 году от него в США отказались¹.

При появлении пропорционально-списочных систем аналогичный метод был принят в Швейцарии по предложению Э. Навилля². В то время он не получил широкого распространения, более популярным оказался метод д'Ондта (см. раздел 2.3). Но в 1950–1980-х годах отношение к методу д'Ондта стало меняться (см. раздел 2.4), и, в частности, в ФРГ в 1985 году по предложению математика Нимейера метод д'Ондта был заменен методом, аналогичным методам Гамильтона, Винтона и Навилля. Он полу-

¹ Климa Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 197–212.

² В старой литературе метод также иногда назывался франкфуртским (Велихов Б.А. Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907. С. 17–20).

чил имя Нимейера, чаще его стали называть методом Хэйра — Нимейера, поскольку метод использует квоту Хэйра (хотя к самому этому методу Т. Хэйр никакого отношения не имел).

В России метод Хэйра — Нимейера используется на выборах в Государственную Думу начиная с самых первых выборов 1993 года. До 2007 года он также применялся на всех региональных и муниципальных выборах, проходивших по смешанной или пропорциональной системе (за исключением Калмыкии в 2003 году), затем он стал на этих выборах постепенно вытесняться методами делителей.

Метод Гамильтона (Винтона, Навилля, Нимейера) является самым простым из *методов квот*. Суть методов квот в том, что сначала число голосов, полученных каждой партией¹, делится на некоторое число, называемое квотой. Целая часть частного рассматривается как число мандатов, которое партия получает в результате первичного распределения. Если в результате будут распределены не все мандаты (а так практически всегда и бывает), то оставшееся число мандатов распределяется согласно определенному правилу.

Таким образом, методы квот различаются по двум параметрам: по квоте, на которую делят число голосов, и по правилу, согласно которому происходит вторичное распределение мандатов.

Метод Гамильтона (Винтона, Навилля, Нимейера) основан на *квоте Хэйра* и *правиле наибольшего остатка*². Квота Хэйра иначе называется «естествен-

¹ Далее мы будем обсуждать данные методы применительно к распределению мандатов между партиями, понимая, что все эти рассуждения можно отнести и к распределению мест между субъектами федерации.

² Этот метод часто называют просто методом наибольшего остатка, хотя, строго говоря, правило наибольшего остатка может сочетаться и с другими квотами.

ной квотой», это частное от деления суммарного числа голосов, полученных партиями, между которыми распределяются мандаты, на число распределяемых мандатов¹. Иными словами, это средняя «цена» одного мандата, выраженная в количестве голосов избирателей. Результат деления числа голосов, поданных за партию, на квоту Хэйра иногда называют *«идеальным частным»*. Математически квота Хэйра выражается формулой V/S , где V — суммарное число голосов, полученных партиями, между которыми распределяются мандаты, а S — число распределяемых мандатов.

Таким образом, первый шаг метода — деление числа голосов, полученных партиями, на квоту Хэйра. Далее определяется целая часть полученного «идеального частного», и это то число мандатов, которое достается партии в результате первичного распределения. За исключением редчайшего случая, когда все «идеальные частные» окажутся целыми числами, число мандатов, распределенных на этом этапе, будет меньше полного числа мандатов.

Остальные мандаты распределяются по правилу наибольшего остатка. Для этого определяется остаток от деления числа голосов, полученных партией, на квоту Хэйра (либо дробная часть «идеального частного», которая строго пропорциональна остатку от деления). Оставшиеся мандаты передаются партиям по одному, в порядке убывания остатка (или, что то же самое, в порядке убывания дробной части), то есть сначала дополнительный мандат получает партия с наибольшим остатком, затем следующая за ней по величине остатка и так далее до исчерпания всех не распределенных при первичном распределении мандатов.

¹ В российском избирательном законодательстве эту квоту называют «первым избирательным частным».

Проиллюстрируем данный метод на примере итогов голосования в брюссельском избирательном округе на выборах в бельгийский парламент 1900 года¹. Распределялось 18 мандатов. Квота Хэйра получилась равной 12550,944². Результаты расчетов представлены в таблице 4.1.

Таблица 4.1. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием метода Навилля (Хэйра — Нимейера)

Партия	Число голосов	«Идеальное частное»	Число мандатов при первичном распределении	Дробная часть «идеального частного»	Число мандатов при вторичном распределении	Суммарное число мандатов
Католики	89 964	7,168	7	0,168	0	7
Социалисты	59 389	4,732	4	0,732	1	5
Либералы	32 383	2,580	2	0,580	0	2
Прогрессисты	24 185	1,927	1	0,927	1	2
Дем.-христ.	10 178	0,811	0	0,811	1	1

¹ Дюбуа П. Пропорциональное представительство в опыте Бельгии. СПб., 1908. С. 76–81 (с помощью этого примера автор цитируемой книги пытался доказать преимущество метода д’Ондта перед методом Навилля).

² Для удобства здесь и далее представлены дробные числа с точностью до третьего знака после запятой (в некоторых случаях — округленные до целого числа). На самом деле расчеты велись с точностью, которую позволяет компьютер.

Независимые	9818	0,782	0	0,782	1	1
Сумма	225 917		14			18

Таким образом, распределение мандатов по методу Гамильтона (Винтона, Навилля, Нимейера) осуществляется в два этапа. Однако это не имеет (вопреки распространенному мнению) существенного значения, поскольку оба этапа довольно простые и короткие.

Существеннее то, как при реализации данного метода происходит округление «идеальных частных». Имеется в виду, что у одних партий число полученных мандатов оказывается «идеальным частным», округленным до ближайшего меньшего целого, а у других — округленным до ближайшего большего целого. В общем такое округление происходит не по определенному правилу, а зависит от случайных факторов. Так, в нашем примере дробное число 0,732 округлено до большего целого, а дробное число 0,580 — до меньшего целого. Однако могло быть и иначе. Например, если бы 2000 избирателей социалистов проголосовали за католиков, а результаты остальных партий остались бы прежними, то у католиков идеальное частное составило бы 7,327, а у социалистов — 4,572. В этом случае дробное число партии либералов (0,580) округлялось бы до большего целого, а дробное число партии социалистов (0,572) — до меньшего целого, то есть дополнительный мандат получили бы либералы, а не социалисты. Отметим также, что либералы получили бы больше мандатов при том же числе поданных за них голосов.

И эти особенности определяют некоторые недостатки данного метода, речь о которых пойдет в подразделах 4.1.8 и 4.6.1.

4.1.2. Другие методы квот

Как отмечалось в предыдущем подразделе, методы квот различаются по двум параметрам: по квоте, на которую делят число голосов, и по правилу, согласно которому происходит вторичное распределение мандатов.

Метод Гамильтона (Винтона, Навилля, Нимейера) использует квоту Хэйра («естественную» квоту). Существует также несколько «искусственных» квот. С двумя из них мы познакомились в подразделе 3.4.1 (посвященном системе единственного передаваемого голоса), это квота Гогенбах-Бишофа и квота Друпa. Если квота Хэйра выражается формулой V/S , где V — суммарное число голосов, полученных партиями, между которыми распределяются мандаты, а S — число распределяемых мандатов, то для квоты Гогенбах-Бишофа формула $V/(S+1)$, а для квоты Друпa — $1+V/(S+1)$.

Разница между квотами Гогенбах-Бишофа и Друпa обычно незначительная и может быть совсем сведена к нулю правилами округления¹. Принципиальное преимущество квоты Друпa перед квотой Гогенбах-Бишофа — сумма частных от деления на квоту Друпa, округленных до ближайшего меньшего целого, никогда не может оказаться больше числа распределяемых мандатов S . Но того же результата можно достичь, округляя квоту Гогенбах-Бишофа до ближайшего большего целого.

Позднее появилась квота Импералии: $V/(S+2)$. Здесь уже вполне возможна ситуация, когда сумма частных от деления на квоту, округленных до ближайшего меньшего целого, окажется больше числа

¹ Заметим, что до появления компьютеров результаты вычислений старались округлять в целях снижения трудоемкости расчетов.

распределяемых мандатов *S. И* в этом случае приходится делать пересчет, фактически заменяя квоту Империади квотой Гогенбах-Бишофа (так, в частности, делали в Италии на выборах в Палату представителей до 1993 года¹).

Декларируемый смысл использования искусственных квот при пропорционально-списочной системе² в том, чтобы на первом этапе распределить как можно больше мандатов. Но это преимущество эфемерно: все равно редко удается распределить на первом этапе все мандаты, а значит, общая трудоемкость вычислений не снижается. Зато при использовании этих квот результат распределения может отличаться от результата распределения с использованием квоты Хэйра в пользу партий-лидеров, и в этом, возможно, кроется истинный смысл применения искусственных квот.

Проиллюстрируем действие квот Гогенбах-Бишофа (таблица 4.2) и Империади (таблица 4.3) в сочетании с правилом наибольшего остатка на брюссельском примере. Квота Гогенбах-Бишофа равна 11 890,368, квота Империади — 11 295,850.

Как видно из таблиц, если квота Хэйра позволила на первом этапе распределить 14 мандатов, то квота Гогенбах-Бишофа — 15, а квота Империади — 16. Но общий объем вычислений от этого практически не изменился. Важнее то, что использование квоты Империади привело к иному распределению мандатов: католики получили на один мандат больше за счет независимых, которые при таком распределении остались без мандатов.

¹ Карпикова И. С. Итальянский парламент (выборы и порядок формирования). М., 1965. С. 86–92.

² Как показано в подразделе 3.4.1, при системе единственного передаваемого голоса смысл квот Гогенбах-Бишофа и Друпы несколько иной, и там они имеют явные преимущества перед квотой Хэйра.

Таблица 4.2. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием квоты Гогенбах-Бишофа и правила наибольшего остатка

Партия	Число голосов	Частное	Число мандатов при первичном распределении	Дробная часть «идеального частного»	Число мандатов при вторичном распределении	Суммарное число мандатов
Католики	89 964	7,566	7	0,566	0	7
Социалисты	59 389	4,995	4	0,995	1	5
Либералы	32 383	2,723	2	0,723	0	2
Прогрессисты	24 185	2,034	2	0,034	0	2
Дем.-христ.	10 178	0,856	0	0,856	1	1
Независимые	9818	0,826	0	0,826	1	1
Сумма	225 917		15			18

Таблица 4.3. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием квоты Империали и правила наибольшего остатка

Партия	Число голосов	Частное	Число мандатов при первичном распределении	Дробная часть «идеального частного»	Число мандатов при вторичном распределении	Суммарное число мандатов
Католики	89 964	7,964	7	0,964	1	8
Социалисты	59 389	5,258	5	0,258	0	5

Либералы	32 383	2,867	2	0,867	0	2
Прогрессисты	24 185	2,141	2	0,141	0	2
Дем.-христ.	10 178	0,901	0	0,901	1	1
Независимые	9818	0,869	0	0,869	0	0
Сумма	225 917		16			18

Еще более существенным может оказаться изменение правила, по которому происходит вторичное распределение мандатов. История знает довольно несправедливые правила. Например, в швейцарских кантонах Невшатель и Тессин в 1890-х годах оставшиеся мандаты передавались спискам, получившим наибольшее число голосов (а предлагалось также все оставшиеся мандаты отдавать одному списку, получившему наибольшее число голосов)¹. Однако такие правила мы здесь обсуждать не будем. Гораздо интереснее правило наибольшей средней, которое является своеобразным мостом между методами квот и методами делителей. Однако прежде чем перейти к рассмотрению правила наибольшей средней, имеет смысл изучить методы делителей.

4.1.3. Метод Джефферсона (д'Ондта)

Метод Джефферсона был предложен Конгрессу США для распределения мест между штатами, когда президент страны Дж. Вашингтон наложил вето на билль, одобрявший метод Гамильтона. Он использовался до 1832 года, когда у него был обнаружен существенный недостаток². Аналогичный метод для

¹ Велихов Б. А. Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907. С. 50; Виллей Э. Избирательное законодательство в Европе. СПб., 1907. С. 148–154.

² Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 202–206.

распределения мандатов между партиями предложил в 1882 году профессор Гентского университета В. д'Ондт. Этот метод стал первым из использованных *методов делителей*.

Как отмечалось в подразделе 4.1.1, недостаток метода Гамильтона состоит в том, что округление частных от деления на квоту происходит не по определенному правилу, а зависит от случайных факторов. Общая идея методов делителей состоит в том, чтобы найти такое число (распределитель), разделив на которое результат каждой партии (в голосах избирателей) можно было затем все частные округлить по единому правилу и в результате сразу получить распределение всех мандатов.

Самым существенным параметром для метода (а для истинных методов делителей — единственным существенным, определяющим параметром) и является правило округления. Алгоритмы нахождения необходимого распределителя могут быть различными, к тому же обычно существует не одно число, а набор чисел, удовлетворяющих условиям поиска. Но если такой распределитель найден, он приводит к однозначному распределению мандатов. Поэтому алгоритмы, *всегда* приводящие к одному и тому же результату, мы будем считать разными способами реализации одного и того же метода.

Принцип метода Джефферсона (д'Ондта) — округление полученных частных до ближайшего меньшего целого. Для его реализации известно как минимум четыре алгоритма. Опишем их все, и это поможет нам лучше понять и этот метод, и другие методы делителей.

Первый алгоритм, вероятно, и использовался в США в 1794–1832 годах. Он заключался в поиске нужного распределителя методом проб и ошибок (подбора). Сначала в качестве распределителя ис-

пользуется квота Хэйра, но она, как известно, позволяет распределить меньшее число мандатов. Затем этот распределитель каким-то образом уменьшается, и процедуры деления и округления повторяются. Если опять получилось недостаточное число мандатов, распределитель еще раз уменьшается, если большее число — увеличивается. И так до тех пор, пока не будет найдено необходимое число.

Применим этот алгоритм к примеру, приведенному в таблице 4.1. Будем постепенно уменьшать квоту Хэйра (которая округленно равна 12551) и обнаружим, что нас удовлетворит любое число в сегменте от 10179 до 10794. Деление на любое из этих чисел с последующим округлением полученных частных до ближайшего меньшего целого дает нам следующее распределение 18 мандатов: католики — 8, социалисты — 5, либералы — 3, прогрессисты — 2, остальным двум партиям мандаты не достаются.

Алгоритм этот довольно трудоемок при расчетах вручную и к тому же требует хорошей интуиции. Для более быстрого и надежного нахождения распределителя В. д'Ондт предложил *второй алгоритм*. Он заключается в делении результатов каждой партии на последовательный ряд натуральных чисел: 1, 2, 3, 4 и т.д. (в общем случае — до числа распределяемых мандатов, но обычно этот ряд можно закончить и раньше). Затем все полученные таким образом частные (их количество в общем случае равно произведению числа партий на число мандатов) сортируются в порядке убывания и определяется частное, порядковый номер которого равен числу распределяемых мандатов. Это и будет искомый распределитель.

Проиллюстрируем этот алгоритм вновь на брюссельском примере в таблице 4.4. Здесь показано деление только на первые 9 чисел ряда: в данном случае этого оказывается достаточно.

**Таблица 4.4. Распределение мандатов
по итогам голосования в брюссельском округе
на выборах бельгийского парламента 1900 года
с использованием алгоритма д'Ондта**

делитель	католики	социалисты	либералы	прогрессисты	дем.-христ.	независимые
1	89 964 (1)	59 389 (2)	32 383 (4)	24 185 (7)	10 178 (19)	9818 (22)
2	44 982 (3)	29 695 (6)	16 192 (11)	12 093 (15)	5089 (31)	4909 (32)
3	29 988 (5)	19 796 (9)	10 794 (18)	8062 (25)	3393 (39)	3273 (40)
4	22 491 (8)	14 847 (13)	8096 (24)	6046 (29)	2545 (43)	2455 (44)
5	17 993 (10)	11 878 (16)	6477 (28)	4837 (33)	2036 (45)	1964 (46)
6	14 994 (12)	9898 (21)	5397 (30)	4031 (36)	1696 (47)	1636 (48)
7	12 852 (14)	8484 (23)	4626 (34)	3455 (38)	1454 (49)	1403 (50)
8	11 246 (17)	7424 (26)	4048 (35)	3023 (41)	1272 (51)	1227 (52)
9	9996 (20)	6599 (27)	3598 (37)	2687 (42)	1131 (53)	1091 (54)
число мандатов	8	5	3	2	0	0

Примечание: в скобках — порядковый номер числа в убывающем ряду.

Как видно из таблицы, нужный нам 18-й номер имеет число 10794 (частное от деления результата

либералов на 3), которое совпадает с максимальным значением распределителя, найденного нами с помощью первого алгоритма. И мы уже знаем, что деление результатов партий на это число дает нам распределение 8:5:3:2:0:0.

Глядя на таблицу 4.4, нетрудно догадаться, что второй алгоритм можно упростить на конечном этапе. На самом деле нет необходимости делить результаты каждой партии на найденный распределитель, то есть совершать дополнительные операции деления (в данном случае 6 дополнительных операций). Из таблицы легко увидеть, что у католиков есть 8 частных, которые больше найденного нами распределителя (или, что то же самое, порядковый номер которых меньше 18). У социалистов таких частных — 5, у либералов — 3 (включая частное, равное распределителю), у прогрессистов — 2, у остальных таких частных нет. Таким образом, можно сформулировать *третий алгоритм*: результаты каждой партии делятся на ряд натуральных чисел; полученные частные ранжируются в порядке убывания, и партия получает столько мандатов, сколько ее частных имеют номер, который меньше числа распределяемых мандатов или равен ему.

Хотя в Российской Федерации метод д'Ондта в чистом виде не применяется (он применялся лишь в Республике Калмыкии в 2003 году), при использовании других методов делителей законы обычно описывают именно такой алгоритм — он вполне удобен для нормативного описания. Также он удобен для расчетов в Excel'е.

Однако описываемый далее *четвертый алгоритм* не только делает менее трудоемким ручной расчет, но и позволяет лучше понять сущность метода д'Ондта и других методов делителей.

Алгоритм заключается в последовательном распределении каждого мандата. И на каждом шаге

определяется, какой партии «по справедливости» должен достаться новый мандат.

С первым мандатом вопросов нет: его надо дать партии, получившей наибольшее количество голосов. Но уже со вторым мандатом нужно решать: дать его той же партии или партии, занявшей второе место. Нужен критерий, и в качестве такого критерия выступает отношение числа полученных партией голосов к числу уже полученных ею мандатов плюс один: $v/(s+1)$. Иными словами, мандат дается той партии, у которой его «цена» после получения будет наибольшей.

И вновь для иллюстрации обратимся к таблице 4.4. Первый мандат получают католики. Второй — социалисты: у них частное от деления результата на 1 (то есть на 0+1) больше, чем частное от деления результата католиков на 2 (то есть на 1+1). Третий мандат отходит католикам: теперь у них частное от деления результата на 2 больше как частного от деления результата социалистов на 2, так и частного от деления результата либералов на 1.

И так далее. Собственно, порядковые номера, указанные в таблице 4.4, показывают нам всю последовательность распределения 18 мандатов. Четвертый мандат получают либералы, пятый — католики, шестой — социалисты, седьмой — прогрессисты, восьмой — католики, девятый — социалисты. И так мы распределяем все 18 мандатов. При таком алгоритме нам не нужно делить результат католиков больше чем на 9, результат социалистов — больше чем на 6, результат либералов и прогрессистов — больше чем на 3, а результаты демохристиан и независимых вообще не нужно делить. И главное — ясен принцип: давать мандат в каждый момент тем, у кого «цена» мандата будет больше.

Б. А. Велихов уподобил данный алгоритм аукциону, где платежными единицами являются голоса и каждый следующий мандат «продается» той партии, которая может «оплатить» этот и ранее полученные мандаты большим числом голосов из расчета на один мандат¹.

Итак, все алгоритмы метода д'Ондта приводят нас к распределению 8:5:3:2:0:0. Как показано в предыдущих подразделах, метод Навилля (Хэйра — Нимейера) дает распределение 7:5:2:2:1:1, а метод, основанный на квоте Империаля и правиле наибольшего остатка, дает распределение 8:5:2:2:1:0. Какое из них более справедливое, мы обсудим в подразделе 4.1.9.

4.1.4. Правило наибольшей средней

Правило наибольшей средней часто отождествляется с методом д'Ондта. При этом В. В. Маклаков отмечает: «При применении правила наибольшей средней возможны два варианта определения результатов: 1. Распределение сначала на основе квоты Т. Хэра, а остатки распределяются по правилу наибольшей средней. 2. Распределение мандатов сразу по правилу наибольшей средней. Оба варианта дают одинаковый конечный результат»².

Здесь необходимо провести четкое разделение. Распределение мандатов сразу по правилу наибольшей средней — это и есть метод делителей д'Ондта. Распределение остатков по правилу наибольшей средней — это один из методов квот, который мы разберем в настоящем подразделе. Вопреки выска-

¹ Велихов Б. А. Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907. С. 32–36.

² Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 51–52.

занному мнению, оба варианта дают одинаковый конечный результат часто, но не всегда.

Напомним, что методы квот заключаются в том, что сначала число голосов, полученных каждой партией, делится на некоторое число, называемое квотой. Целая часть частного рассматривается как число мандатов, которое партия получает в результате первичного распределения. Оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются далее согласно определенному правилу.

Правило наибольшей средней при распределении оставшихся мандатов заключается в следующем. Число голосов, полученных партией, делится на число мандатов, полученных ею на первом этапе применения метода квот, плюс один. И нераспределенные мандаты передаются по одному партиям, у которых получились наибольшие частные. Как отмечалось при описании метода д'Ондта (подраздел 4.1.3), мандат дается той партии, у которой его «цена» после получения будет наибольшей¹.

Проиллюстрируем действие правила наибольшей средней на хорошо знакомом нам брюссельском примере (таблица 4.5).

Распределение получилось такое же, как и при применении метода д'Ондта, — 8:5:3:2:0:0.

Однако, как отмечалось выше, метод д'Ондта и метод, основанный на квоте Хэйра и правиле наибольшего среднего, не всегда дают одинаковый результат. Этот факт мы проиллюстрируем на другом примере. В качестве такого примера будем использовать выборы депутатов Государственного Собрания

¹ Этот метод иногда называют по имени предложившего его базельского профессора Э. Гогенбах-Бишофа (Велихов Б. А. Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907. С. 36–38; Hoag C. G., Hallett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 421).

**Таблица 4.5. Распределение мандатов
по итогам голосования в брюссельском округе
на выборах бельгийского парламента 1900 года
с использованием квоты Хэйра
и правила наибольшей средней**

Партия	Число голосов	Число мандатов при первичном распределении	«Среднее частное»	Число мандатов при вторичном распределении	Суммарное число мандатов
Католики	89 964	7	11 245,5	1	8
Социалисты	59 389	4	11 877,8	1	5
Либералы	32 383	2	10 794,333	1	3
Прогрессисты	24 185	1	12 092,5	1	2
Дем.-христ.	10 178	0	10 178	0	0
Независимые	9 818	0	9 818	0	0
Сумма	225 917	14			18

Республики Алтай 2006 года, причем будем обсуждать распределение мандатов по единому избирательному округу (21 мандат) только между шестью партиями, преодолевшими 5-процентный барьер. Квота Хэйра составила здесь 2586,4.

Таблица 4.6 не только позволяет нам увидеть распределение мандатов по методу, основанному на квоте Хэйра и правиле наибольшей средней (правая колонка), но и дает информацию о распределении мандатов по методу Хэйра — Нимейера (основанному на правиле наибольшего остатка), который и был реально использован на данных выборах. Действительно, из третьей слева колонки мы видим, что наибольшие остатки имеют первые четыре партии

(«Единая Россия», «Родина», АПР и КПРФ), и они в результате получают дополнительные мандаты. Таким образом, в данном случае правила наибольшего остатка и наибольшей средней дали одинаковый результат.

Таблица 4.6. Распределение мандатов по итогам голосования на выборах Государственного Собрания Республики Алтай 2006 года с использованием квоты Хэйра и правила наибольшей средней

Партия	Число голосов	«Идеальное частное»	Число мандатов при первичном распределении (в скобках — делитель)	«Среднее частное»	Число мандатов при вторичном распределении	Суммарное число мандатов
«Единая Россия»	19918	7,701	7 (8)	2489,750	1	8
«Родина»	7702	2,978	2 (3)	2567,333	1	3
АПР	7625	2,948	2 (3)	2541,667	1	3
КПРФ	6560	2,536	2 (3)	2186,667	1	3
РПЖ	6462	2,498	2 (3)	2154	0	2
ЛДПР	6048	2,338	2 (3)	2016	0	2
Сумма	54 315		17		4	21

Однако метод д'Ондта в данном случае дает другое распределение (см. таблицу 4.7; в этот раз мы не стали помещать в таблицу частные, которые уже не играют никакой роли, оставив на их месте пустые клетки). «Единая Россия» получает 9 мандатов вместо 8, а КПРФ — два мандата вместо трех.

**Таблица 4.7. Распределение мандатов
по итогам голосования на выборах
Государственного Собрания Республики Алтай
2006 года с использованием метода д'Ондта**

делитель	«Единая Россия»	«Родина»	АПР	КПРФ	РПЖ	ЛДПР
1	19918 (1)	7702 (3)	7625 (4)	6560 (6)	6462 (7)	6048 (8)
2	9959 (2)	3851 (11)	3813 (12)	3280 (14)	3231 (15)	3024 (16)
3	6639 (5)	2567 (18)	2542 (19)	2187 (22)	2154 (23)	2016 (24)
4	4980 (9)	1926 (26)	1906 (27)			
5	3984 (10)					
6	3320 (13)					
7	2845 (17)					
8	2490 (20)					
9	2213 (21)					
10	1992 (25)					
число мандатов	9	3	3	2	2	2

Примечание: в скобках — порядковый номер числа в убывающем ряду.

В чем тут дело? Это легко понять, глядя на таблицу 4.7. Частное от деления результата «Единой России» на 9 оказывается больше, чем частное от деления результата КПРФ на 3. Иными словами, «цена» 9-го мандата у «Единой России» выше, чем «цена» 3-го мандата у КПРФ. Поэтому, исходя из логики метода, «Единая Россия» должна получить 9-й мандат раньше, чем КПРФ получит 3-й мандат. Но 9-й мандат «Единой России» оказывается 21-м, то есть последним из распределяемых, поэтому КПРФ 3-й мандат не получает.

Здесь следует ввести понятие *«правило квоты»*. Согласно этому правилу, каждая партия должна получить число мест, равное ее «идеальному частному», округленному либо до ближайшего большего, либо до ближайшего меньшего целого¹. Легко понять, что все методы квот, использующие квоту Хэйра, это правило не нарушают, поскольку оно лежит в основе этих методов. А вот методы делителей правило квоты способны нарушить — это доказано математически².

Как видно из приведенного алтайского примера, метод д'Ондта в данном случае нарушает правило квоты, давая «Единой России» 9 мандатов, в то время как ее «идеальное частное» равно 7,701, и в соответствии с правилом квоты партия должна получить либо 7, либо 8 мандатов. Расхождение между методом д'Ондта и методом, основанным на квоте Хэйра и правиле наибольшего среднего, проявляется как раз тогда, когда метод д'Ондта нарушает правило квоты.

¹ Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 207; Любарев А. Е., Шалаев Н. Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27.

² Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 215.

Отметим, что правило наибольшей средней может применяться в сочетании не только с квотой Хэйра, но и с другими квотами, которые обсуждались в подразделе 4.1.2. Более того, изначально автор данного метода, Э. Гогенбах-Бишоф, предусматривал использование квоты Друпа (или квоты Гогенбах-Бишофа, которая, как отмечалось выше, практически не отличается от квоты Друпа).

Расчеты для брюссельского случая дают одинаковые результаты при использовании как квоты Хэйра, так и квоты Друпа. А вот алтайский случай показывает различия: результаты распределения мандатов по методу, основанному на квоте Друпа и правиле наибольшей средней (см. таблицу 4.8), отличаются от результатов распределения по методу, основанному на квоте Хэйра и правиле наибольшей средней, и совпадают с результатами распределения по методу д'Ондта.

**Таблица 4.8. Распределение мандатов
по итогам голосования на выборах
Государственного Собрания Республики Алтай
2006 года с использованием квоты Друпа
и правила наибольшей средней**

Партия	Число голосов	Частное	Число мандатов при первичном распреде- лении (в скобках — делитель)	«Среднее частное»	Число мандатов при вторичном распреде- лении	Суммарное число мандатов
«Единая Россия»	19918	8,064	8 (9)	2213,111	1	8
«Родина»	7702	3,118	3 (4)	1925,5	0	3

АПР	7625	3,087	3 (4)	1906,25	0	3
КПРФ	6560	2,656	2 (3)	2186,667	0	3
РПЖ	6462	2,616	2 (3)	2154	0	2
ЛДПР	6048	2,449	2 (3)	2016	0	2
Сумма	54315		20		1	21

4.1.5. Другие истинные методы делителей

Как отмечалось в подразделе 4.1.3, истинные методы делителей различаются между собой правилами округления. Все остальные различия — производные от этого главного.

Вернемся теперь к американской истории. После того как в 1832 году был выявлен недостаток метода Джефферсона, который заключался в возможности нарушения правила квоты, Конгрессу были предложены два альтернативных метода делителей — один предложил бывший президент Дж.К. Адамс, другой — конгрессмен Д. Уэбстер. Предпочтение было отдано методу Уэбстера (в Европе этот метод позднее получил имя А. Сент-Лагю). Метод Уэбстера был использован в 1842 году, затем от него отказались, но в 1902 году к нему вернулись. Однако вскоре статистик Дж. Хилл и математик Э. Хантингтон предложили еще один метод (его называют либо методом Хантингтона — Хилла, либо просто методом Хилла). И с 1932 года места между штатами США распределяются по этому методу¹.

Известен также метод Дина, примеры применения которого на практике нам неизвестны². Позд-

¹ Клим Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 206–214.

² Алескеров Ф.Т., Платонов В.В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003. С. 7–8.

нее появился метод, получивший название датского: он используется в Дании для распределения дополнительных мандатов между округами внутри региона¹.

Как отмечалось в предыдущем подразделе, метод Джефферсона (д'Ондта) подразумевает округление частных от деления результата партии на распределитель до ближайшего меньшего целого. В противоположность ему метод Адамса предполагает округление до ближайшего большего целого. Метод Уэбстера (Сент-Лагю) предусматривает округление по стандартному правилу: числа с дробной частью менее 0,5 округляются до ближайшего меньшего целого, а с дробной частью 0,5 и более — до ближайшего большего целого. Иными словами, здесь рубежом является среднее арифметическое между ближайшими меньшим и большим целыми.

Еще два метода в качестве такого рубежа используют другие средние: метод Хантингтона — Хилла — среднее геометрическое, метод Дина — среднее гармоническое. Датский метод использует в качестве рубежа одну треть: числа с дробной частью менее $\frac{1}{3}$ округляются до ближайшего меньшего целого, а с дробной частью $\frac{1}{3}$ и более — до ближайшего большего целого.

Для реализации всех этих методов в принципе возможны те же четыре алгоритма, которые описаны в подразделе 4.1.3 для метода Джефферсона (д'Ондта). Однако в некоторых случаях возникают технические сложности.

Наиболее проста реализация всех алгоритмов для методов Уэбстера (Сент-Лагю) и датского. Для первого получается ряд делителей 0,5; 1,5; 2,5; 3,5 и т.д.

¹ Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 15–18; 45–47; Современные избирательные системы. Вып. 4. М., 2009. С. 270.

(первый делитель — среднее арифметическое между 0 и 1, второй — среднее арифметическое между 1 и 2 и т.д.). Обратим, однако, внимание на замечательный факт: если мы все делители умножим на один и тот же коэффициент, ранжировка полученных частных от этого не изменится. А нас при реализации третьего алгоритма интересует исключительно ранжировка. Поэтому для метода Сент-Лагю принято использовать третий алгоритм с удвоенным рядом делителей: 1, 3, 5, 7 и т.д.

Подобным же образом преобразуется третий алгоритм для датского метода. Исходный ряд делителей — $\frac{1}{3}$, $1\frac{1}{3}$, $2\frac{2}{3}$, $3\frac{1}{3}$ и т.д. Умножая все делители на 3, получаем ряд, который используется на практике: 1, 4, 7, 10 и т.д.

Покажем, как работает метод Сент-Лагю, на брюссельском примере. Начнем с алгоритмов 3 и 4, которые иллюстрирует таблица 4.9.

Таблица 4.9. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием метода Сент-Лагю

делитель	католики	социалисты	либералы	прогрессисты	Дем.-христ.	независимые
1	89 964 (1)	59 389 (2)	32 383 (3)	24 185 (5)	10 178 (11)	9818 (13)
3	29 988 (4)	19 796 (6)	10 794 (10)	8062 (16)	3393 (30)	3273 (31)
5	17 993 (7)	11 878 (9)	6477 (19)	4837 (23)		

7	12852 (8)	8484 (14)				
9	9996 (12)	6599 (18)				
11	8179 (15)	5399 (21)				
13	6920 (17)					
15	5998 (20)					
число мандатов	7	5	2	2	1	1

Примечание: в скобках — порядковый номер числа в убывающем ряду.

Итак, мы видим, что в рамках четвертого алгоритма мандаты распределяются в несколько иной последовательности, чем в случае метода д'Ондта. Первые два мандата также получают католики и социалисты, но третий мандат в этом случае достается либералам. Четвертый мандат получают католики, пятый — прогрессисты и так далее. Последний, 18-й мандат получают социалисты. В целом же распределение оказывается таким же, как и у метода Навилля (Хэйра — Нимейера): 7:5:2:2:1:1.

Кстати, если использовать второй алгоритм, то нужно либо делить на ряд 0,5; 1,5; 2,5 и т.д., либо умножить частное с порядковым 18-м номером на два. В обоих случаях получаем число, которое следует округлить вниз до 13 197 — это и будет распределитель (точнее, его максимально возможное значение). С помощью первого алгоритма (то есть подбора) можно выяснить, что искомым распределителем может быть любое число в сегменте от 12 954 до 13 197. Как видим, этот распределитель в данном случае больше квоты Хэйра.

Что касается методов Хилла и Дина, то для них использование второго, третьего и четвертого алгоритмов затруднено тем, что ряд делителей не получается простым и запоминающимся. К тому же у метода Хилла это в основном иррациональные числа, например второй делитель — $\sqrt{2}$, третий — $\sqrt{6}$ и т.д. Кроме того, у этих методов, а также у метода Адамса главная проблема с первым делителем: у метода Адамса он должен быть нулем, но на ноль делить нельзя; у методов Хилла и Дина — соответственно среднее геометрическое и среднее гармоническое 0 и 1, а они не существуют (или их с некоторой натяжкой можно приравнять к нулю). Формально это означает, что первое частное у всех партий (или у всех штатов) получается бесконечно большим, то есть каждой партии (или каждому штату) следует вначале дать по одному мандату. В случае распределения мест между штатами это нормально: каждый штат должен получить хотя бы одно место. Но в приложении к распределению мандатов между партиями по итогам голосования такой подход может привести к получению мандатов партиями, за которые проголосовало ничтожное число избирателей. Неудивительно, что методы Адамса, Хилла и Дина не применяются для распределения мандатов при пропорционально-списочных системах (хотя, как мы увидим дальше, отмеченная проблема снимается с помощью заградительного барьера).

Тем не менее все эти методы имеют определенный смысл. Если метод Джефферсона (д'Ондта) исходит из принципа: мандат дается той партии, у которой его «цена» после получения будет наибольшей, то у метода Адамса принцип альтернативный: мандат надо давать той партии, у которой на данный момент «цена» мандата наибольшая. Методы Уэбстера (Сент-Лагю), Хилла и Дина предусматрива-

ют различные средние варианты между этими двумя альтернативами. Что касается датского метода, то это некое упрощение методов Хилла и Дина — чтобы не иметь дело со сложными формулами и тем более иррациональными числами.

В обобщенном виде свойства методов делителей представлены в таблице 4.10.

Таблица 4.10. Свойства различных методов делителей

Метод	Правило округления (алгоритмы 1, 2)	Делитель (алгоритмы 2–4)
Джефферсона (д'Ондта)	до ближайшего меньшего целого	$s + 1$
Адамса	до ближайшего большего целого	s
Уэбстера (Сент-Лагю)	по стандартному правилу округления	$s + \frac{1}{2}$
Датский	при дробной части менее $\frac{1}{3}$ — до ближайшего меньшего целого; в остальных случаях — до ближайшего большего целого	$s + \frac{1}{3}$
Хантингтона — Хилла	если частное меньше среднего геометрического между ближайшими меньшим и большим целым — до ближайшего меньшего целого; в остальных случаях — до ближайшего большего целого	$\sqrt{s^*(s+1)}$

Дина	если частное меньше среднего гармонического между ближайшими меньшим и большим целым — до ближайшего меньшего целого; в остальных случаях — до ближайшего большего целого	$2^*s^*(s+1)/(2s+1)$
------	---	----------------------

Примечание: s — число мандатов, уже полученных партиями.

Для любого из истинных методов делителей может быть предложен соответствующий ему метод квот — аналогично методу д'Ондта. Он будет состоять в том, что после первичного распределения мандатов оставшиеся нераспределенными мандаты распределяются по определенному правилу: результат партии делится на определенный делитель и полученные частные округляются по определенному правилу (см. таблицу 4.10).

Поскольку термин «правило наибольшей средней» исторически закреплен за вариантом, соответствующим методу д'Ондта, мы, чтобы не было путаницы, будем называть это более общее правило *правилом «наибольшего частного»*¹.

В целом указанные методы имеют в основном теоретическое значение, так как для большинства из них нет примеров применения на практике. Однако, как будет показано в подразделе 4.1.9, у некоторых из них есть важные достоинства.

¹ Отметим, что М. Галлахер все методы делителей именует методами наибольшего среднего (Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // Br. J. Polit. Sci. 1992. Vol. 22. P. 473–478).

Отдельная проблема для методов квот, соответствующих методам Адамса, Хилла и Дина: что делать с партиями, у которых $s=0$? Разумеется, на ноль делить нельзя, поэтому наиболее простой вариант — дать партиям, еще не получившим мандатов, мандаты в первую очередь¹.

В брюссельском примере ни один из рассмотренных выше методов делителей правило квоты не нарушает, поэтому распределение мандатов с помощью этих методов совпадает с распределением мандатов с помощью соответствующих методов квот, основанных на правиле «наибольшего частного». В связи с этим в таблице 4.11 на брюссельском примере приводятся более наглядные расчеты для методов квот. Для демохристиан и независимых расчеты не показаны, но методы, соответствующие методам Сент-Лагю и датскому, также дают им по мандату в первую очередь.

Как видим, методы среднего арифметического и среднего геометрического (Сент-Лагю и Хилла) дают такое же распределение, как и метод Навилля (Хэйра — Нимейера), а три других метода — иное распре-

¹ Проблему деления на ноль можно обойти и другим способом: делить не число голосов на число мандатов, а, наоборот, число мандатов на число голосов. Получаемые частные будут значительно меньше единицы, но при современной компьютерной технике это не должно вызывать осложнений. В этом случае мандаты в первую очередь получают партии не с максимальным, а с минимальным частным. Естественно, у партий, еще не получивших мандатов, частное будет равно нулю, то есть минимальным. Такой вариант реализован в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» для распределения мандатов между региональными группами для случая, когда исчерпано распределение по правилу наибольшего остатка (это возможно при выбытии кандидатов).

Таблица 4.11. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием различных вариантов правила «наибольшего частного»

Партия	Методы квот, аналогичные методам делителей				
	Адамса	Сент-Лагю	датскому	Хилла	Дина
Делитель					
Католики	7	7,5	7,333	7,483	7,467
Социалисты	4	4,5	4,333	4,472	4,444
Либералы	2	2,5	2,333	2,449	2,400
Прогрессисты	1	1,5	1,333	1,414	1,333
Частное					
Католики	12 852	11 995,2	12 267,818	12 021,945	12 048,75
Социалисты	14 847,25	13 197,556	13 705,154	13 279,784	13 362,525
Либералы	16 191,5	12 953,2	13 878,429	13 220,304	13 492,917
Прогрессисты	24 185	16 123,333	18 138,75	17 101,378	18 138,75
Суммарное число мандатов					
Католики	7	7	7	7	7
Социалисты	4	5	4	5	4
Либералы	3	2	3	2	3
Прогрессисты	2	2	2	2	2
Дем.-христ.	1	1	1	1	1
Независимые	1	1	1	1	1

Примечание: жирным шрифтом выделены два наибольших (для соответствующего метода) частных, дающих партии дополнительный мандат.

деление, которое по сравнению с методом Навилля дает дополнительный мандат либералам за счет социалистов.

4.1.6. Модификации методов делителей

Помимо истинных методов делителей, описанных в предыдущем подразделе, существуют методы, созданные путем их модификации. В принципе, таких модификаций возможно неограниченное количество. В данном подразделе мы остановимся на трех из них, которые получили практическое применение. Это модифицированный метод Сент-Лагю, метод делителей Империаля и тюменский метод.

Модифицированный метод Сент-Лагю стал применяться на практике, по-видимому, раньше, чем основной метод. Он был создан в Швеции в 1952 году, когда там решили отказаться от метода д'Ондта (см. раздел 2.4). Однако шведские законодатели хотели ограничить представительство малых партий и поэтому решили поднять планку их прохождения, заменив первый делитель в методе Сент-Лагю (1) на 1,4. За Швецией последовали Норвегия и Дания, позднее этот метод стал использоваться еще в некоторых странах. В то время заградительный барьер еще был «не в моде» и такая модификация могла считаться неким эквивалентом заградительного барьера. Позднее заградительные барьеры появились почти повсеместно, и одновременное использование барьера с модифицированным методом Сент-Лагю вызывает большие сомнения (см. подраздел 4.6.1).

Зная свойства методов делителей, нетрудно понять, что первый делитель влияет только на распределение первого (для данной партии) мандата. Поэтому основной и модифицированный методы Сент-Лагю дают одинаковые результаты, за исключе-

нием тех случаев, когда модифицированный метод не дает какой-либо партии ни одного мандата¹.

Для иллюстрации обратимся к таблице 4.9, где показано действие метода Сент-Лагю на брюссельском примере. Замена делителя с 1 на 1,4 снижает частные в первой строке; в частности, частное для демохристиан получается равным 7270, а частное для независимых — 7013. Тем не менее этих значений все же оказывается достаточно для получения одного мандата — частное демохристиан при ранжировке получает номер 15, а частное независимых — 16. Однако если бы независимые получили, например, на 800 голосов меньше (не 9818, а 9018), то основной метод Сент-Лагю по-прежнему давал бы им один мандат, в то время как модифицированный лишил бы их мандата — их частное оказалось бы 19-м, а распределялось, напомним, 18 мандатов. Зато либералы бы получили три мандата вместо двух.

Метод делителей Имперали был предложен бельгийским клерикальным политиком маркизом П.Г. Имперали с целью исказить пропорциональность распределения мандатов и тем самым ограничить представительство левых секуляристских партий. В 1921 году консервативное большинство бельгийского парламента приняло метод делителей Имперали как основной при распределении мандатов в муниципальных советах, и в течение последующих 85 лет местные выборы в Бельгии оставались единственным случаем длительного фактического использования данного метода. Однако в 2007 году этот метод впервые был применен в Российской Федерации на региональных выборах в Санкт-Петер-

¹ Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // Br. J. Polit. Sci. 1992. Vol. 22. P. 474.

бурге, Московской и Самарской областях¹. За период 2007–2015 годов он был использован на региональных выборах более чем в 20 российских регионах², а также на многих муниципальных выборах.

Метод делителей Империи можно считать модификацией метода д'Ондта. Обычно используется третий алгоритм (см. подраздел 4.1.3) — деление на последовательный ряд целых чисел начиная с 2, то есть на ряд 2, 3, 4, 5 и т.д. Именно в такой форме этот метод используется в России³. Возможен и другой

¹ Hoag C. G., Hallett G. H. Proportional Representation. N.Y., 1926. P. 420; Шалаев Н. Опыт использования системы делителей Империи в регионах России // Российское электоральное обозрение. 2009. № 1. С. 4–11; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42; Киселев К. В., Голосов Г. В. Империи метод // Выборы и электоральная политика: словарь. СПб., 2010. С. 63–64.

² Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 64–70; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 36–41; Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 48–52.

³ Н. Шалаев (Опыт использования системы делителей Империи в регионах России // Российское электоральное обозрение. 2009. № 1. С. 4–11) отмечал, что используемый в России метод делителей Империи отличается от «классического» метода Империи тем, что в России ряд делителей оканчивается числом, равным числу мандатов, в то время как у «классического» метода ряд должен завершаться следующим числом. Тем самым российская методика не позволяет одной партии получить все распределяемые мандаты. Полагаем, что это отличие можно интерпретировать как адаптацию метода Империи к требованию Конституционного Суда РФ о недопустимости получения

ряд, дающий при третьем алгоритме тот же результат: 1; 1,5; 2; 2,5 и т.д., но он менее удобен.

Таким образом, по сути по сравнению с методом д'Ондта просто опускается деление на единицу, и это в первую очередь наносит удар по партиям-аутсайдерам: они лишаются одного (иногда единственного) мандата, который обычно достается партии-лидеру.

Действие метода Имперiali в сравнении с методом д'Ондта можно проиллюстрировать на брюссельском примере. Таблицу 4.12 удобно сравнивать с таблицей 4.4. Для этого в таблице 4.12 мы сохранили строку с делителем 1, но частные в этой строке не участвуют в ранжировке и, соответственно, не приносят мандатов.

Таблица 4.12. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием метода делителей Имперiali

делитель	католики	социалисты	либералы	прогрессисты	Дем.-христ.	независимые
1	89 964	59 389	32 383	24 185	10 178	9 818
2	44 982 (1)	29 695 (3)	16 192 (7)	12 093 (11)	5 089 (30)	4 909 (32)
3	29 988 (2)	19 796 (5)	10 794 (14)	8 062 (21)		

всех мандатов одной партией. Поскольку данное отличие от «классического» метода Имперiali может проявляться лишь в совершенно экзотических ситуациях, данный российский вариант можно с полным правом называть просто методом Имперiali (а не его модификацией, как предлагал Н. Шалаев).

4	22 491 (4)	14 847 (9)	8 096 (20)			
5	17 993 (6)	11 878 (12)				
6	14 994 (8)	9 898 (16)				
7	12 852 (10)	8 484 (18)				
8	11 246 (13)					
9	9 996 (15)					
10	8 996 (17)					
11	8 179 (19)					
число мандатов	9	6	2	1	0	0

Примечание: в скобках — порядковый номер числа в убывающем ряду.

Как видно из таблицы, прогрессисты теряют второй мандат: первое частное (24 185) не учитывается, а третье частное (8 062) уже меньше, чем 10-е частное у католиков и 7-е частное у социалистов. Точно так же один мандат теряют либералы. Их мандаты достаются лидерам — католикам и социалистам.

Отметим, что в данном случае дважды нарушается правило квоты: и католики, и социалисты получают больше мандатов, чем их «идеальные частные», округленные до большего целого (напомним, что у католиков «идеальное частное» равно 7,168, а у социалистов — 4,732, см. таблицу 4.1).

Следует отметить, что для метода Империи, как и для истинных методов делителей, можно опре-

делить формулу делителя ($s+2$) и даже правило округления. Так, из таблицы 4.12 мы можем, аналогично методу д'Ондта, найти распределитель: им будет частное с номером 18, то есть 8484. Если мы разделим результаты партий на него, то получим следующие частные: 10,604 для католиков, 7 для социалистов, 3,817 для либералов и 2,851 для прогрессистов. Сравнивая эти частные с результатами распределения мандатов, мы можем определить правило округления: до целого, меньшего на единицу, чем ближайшее меньшее. Очевидно, что такое округление абсолютно искусственное.

Доказательство того, что метод делителей Империаля нельзя считать методом пропорционального распределения мандатов, будет представлено в подразделе 4.1.8. Пока можно лишь отметить: его использование на российских выборах ясно продемонстрировало, что он благоприятствует «Единой России» как партии-лидеру¹, поскольку в большин-

¹ Автор ощущает свою вину из-за появления в России метода делителей Империаля. Хотя этот метод и до 2005 года описывался в ряде российских учебников, из них можно было сделать вывод, что он дает те же результаты, что и метод д'Ондта (см., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М., 2005. С. 473–474). В нашей книге (Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 181, 309–314) было четко показано, что метод делителей Империаля дает преимущества партии-лидеру даже по сравнению с методом д'Ондта; эта книга попала и к экспертам, консультировавшим Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Утешает лишь то, что благодаря нашей книге не остается сомнений в том, что метод Империаля был выбран сознательно для создания преимуществ «Единой России», а также то, что репутационные потери этой партии от использования данного метода, скорее всего, пе-

стве случаев благодаря его использованию она получила один или два дополнительных мандата по сравнению с ранее использованным методом Хэйра — Нимейера¹.

В то же время в случае небольшого числа мандатов (как это обычно бывает на муниципальных выборах) результаты распределения мандатов по методу Имперiali часто вступают в противоречие с требованием федерального закона, согласно которому партия, преодолевшая заградительный барьер, должна получить как минимум один мандат. В некоторых региональных законах на этот случай предусмотрена коррекция, в результате которой партия-аутсайдер получает свой мандат — чаще всего за счет партии-лидера. Однако есть регионы, использующие метод Имперiali, где такая коррекция в законе не предусмотрена, и уже не раз на российских муниципальных выборах возникала ситуация, когда результаты применения регионального закона противоречили требованиям федерального (Арсеньев, Артем в 2012 году, Архангельск, Северодвинск, Сызрань, Тольятти в 2013 году, Владикавказ в 2014 году); во всех этих случаях мандаты распределялись не на основе предусмотренной законом методики, и в большинстве случаев никаких преимуществ в результате «Единая Россия» не получала².

рекрывают полученные ею преимущества в виде дополнительных мандатов.

¹ Любарев А. Арифметика власти // Полит. журн. 2007. № 13–14 (156–157). С. 68–79; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42; Любарев А. Е. Итоги голосования и результаты выборов // Выборы в России 13 марта 2011 года: аналитический доклад. М., 2011. С. 253–272.

² Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы

Одновременно с началом использования на российских выборах метода Имперiali был создан новый метод, который мы называем *тюменским* по месту его первого использования — на выборах депутатов Тюменской областной Думы 11 марта 2007 года¹. По-видимому, тюменский метод родился как реакция на критику метода Имперiali, в частности на то его отмеченное выше свойство, что он может лишать мандатов партии, преодолевшие заградительный барьер.

Суть тюменского метода в том, что сначала все партии, допущенные к распределению мандатов, получают по одному мандату, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Имперiali. В связи с этим тюменский метод часто называют модификацией метода Имперiali² или «методом Имперiali в смягченной форме»³. Однако такая терминология представляется неудачной, поскольку, как будет показано дальше, результаты применения тюменского метода существенно отличаются от результатов применения метода Имперiali.

Для того чтобы разобраться, как работает тюменский метод, следует обратиться к таблицам 4.4, 4.7 и 4.12. Начнем с таблицы 4.7, иллюстрирующей работу метода д'Ондта на алтайском примере. Предо-

и технологии. М., 2014. С. 42, 230; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 54.

¹ Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42; Lyubarev A. Electoral Legislation in Russian Regions // Europe-Asia Studies. 2011. Vol. 63. № 3. P. 415–427.

² Шалаев Н. Опыт использования системы делителей Имперiali в регионах России // Российское электоральное обозрение. 2009. № 1. С. 4–11.

³ Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 65.

ставление каждой партии, участвующей в распределении мандатов, одного мандата равносильно учету всех частных от деления на единицу (первая строка после заголовка). Далее, когда начинается распределение оставшихся мандатов по методу Имперiali, учитываются частные, расположенные в следующих строках. Таким образом, нетрудно понять: в тех случаях, когда метод д'Ондта дает всем партиям, допущенным к распределению мандатов, не менее одного мандата, тюменский метод всегда будет давать те же результаты, что и метод д'Ондта.

А вот в тех случаях, когда метод д'Ондта не дает мандатов одной или нескольким партиям, результаты применения тюменского метода будут иными. Так, для брюссельского случая (таблицы 4.4 и 4.12) тюменский метод, в отличие от метода д'Ондта, дает по одному мандату демохристианам и независимым. Также сначала по одному мандату получают католики, социалисты, либералы и прогрессисты, и для распределения мандатов по методу Имперiali остается 12 мандатов. Иными словами, из таблицы 4.12 (не считая первой строки) мы должны отобрать 12 наибольших частных (или 12 частных с наименьшими номерами). У католиков таких частных получается 6, у социалистов — 4, у либералов и прогрессистов — по одному. Итого с учетом мандатов, переданных на первом этапе, католики получают 7 мандатов, социалисты — 5, либералы и прогрессисты — по 2, демохристиане и независимые — по одному.

Таким образом, тюменский метод является скорее «смягченным вариантом» метода д'Ондта, чем метода Имперiali. Первоначально мы его даже называли «модифицированным методом д'Ондта»¹,

¹ Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 34–42.

однако затем этот термин подвергся критике, поскольку его сходство с методом д'Ондта возникло в результате не модификации, а скорее конвергенции. И в настоящее время термин «тюменский метод» остается, по-видимому, наиболее удачным.

Тюменский метод получил после 2007 года широкое распространение на российских выборах. К концу 2013 года зафиксировано его использование на региональных выборах в 49 субъектах РФ¹, иными словами, этот метод стал доминирующим. Так же широко он используется и на муниципальных выборах. Значительным стимулом для его использования стало появившееся в федеральном законе в 2010 году требование, согласно которому каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить как минимум один мандат, поскольку тюменский метод автоматически гарантирует соблюдение данного требования.

4.1.7. Сравнение методов: в плену у мифов

В предыдущих подразделах мы познакомились с большим числом методов распределения мандатов. В целом их получилось 30: шесть истинных методов делителей плюс три модификации методов делителей; для методов квот три различных квоты (квоты Гогенбах-Бишофа и Друпa можно считать за одну) и семь правил (правило наибольшего остатка, правило наибольшей средней и пять вариантов правила наибольшего частного) дают при умножении число 21.

Но из этих 30 методов на практике используются лишь менее половины. Наиболее широко распространены четыре метода: Хэйра — Нимейера, д'Ондта,

¹ Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 64–70.

Сент-Лагю и модифицированный метод Сент-Лагю. Также есть примеры использования еще семи методов — двух методов, основанных на правиле наибольшего среднего (с квотами Хэйра и Друпа), двух методов, основанных на правиле наибольшего остатка (с квотами Друпа и Империаля), а также датского метода, метода делителей Империаля и тюменского метода.

При выборе метода распределения мандатов обычно учитываются несколько факторов. С одной стороны, его простота и понятность, с другой — результаты, которые он дает. Однако вокруг этих факторов уже сложилось множество мифов.

Так, уже отмечалось, что методы квот предусматривают распределение мандатов в два этапа. И эта их особенность часто подвергается критике, хотя само по себе деление на этапы довольно условное. Например, с критикой метода Хэйра — Нимейера неоднократно выступал профессор В. Е. Чиркин — один из наиболее авторитетных российских специалистов по конституционному праву, но, к сожалению, как и многие правоведы, далекий от математики. Вот что он написал в одной из последних публикаций:

«Недостаток применения такой квоты в том, что результаты ее подсчета довольно “грубые”, т.е. никогда не получается ровного числа голосов, следовательно, часть из них наряду с местами остаются нераспределенными. Для того чтобы их распределить в России после первого вычисления квоты (первого избирательного частного), возможно второе избирательное частное: суммируются остаточные голоса, оставшиеся места и снова производится деление. Как все это делается, не всегда ясно, во всяком случае когда указывается число мандатов, полученных каждой партией, механика подсчета и распределения не публикуется. Система эта громоздка. В мире су-

ществуют лучшие математические способы определения квоты и распределения мест сразу, без повторных подсчетов, и их применение более прозрачно»¹.

С В. Е. Чиркиным можно согласиться лишь в том, что ЦИК России стоило бы для большей прозрачности подробно публиковать расчет распределения мандатов (некоторые региональные и муниципальные избирательные комиссии так и делают). Однако сам алгоритм этого распределения достаточно прост, и его может проконтролировать простой школьник, владеющий арифметическими операциями с дробями и умеющий сортировать числа.

Если сравнивать метод Хэйра — Нимейера с теми самыми методами делителей (позволяющими распределить места «сразу, без повторных подсчетов») не по условному «числу этапов», а по числу конкретных операций, то сравнение будет, безусловно, в пользу метода Хэйра — Нимейера. Возьмем, скажем, брюссельский пример. Метод Хэйра — Нимейера при наличии шести партий, между которыми распределяются мандаты, требует (подраздел 4.1.1, таблица 4.1) просуммировать шесть чисел (будем считать это как пять операций), совершить сначала одну, а затем шесть операций деления, шесть операций округления и шесть операций вычитания, затем еще пять простых операций сложения и одну операцию вычитания. Далее сортировка шести чисел и, наконец, не более пяти операций сложения. Итого не более 35 арифметических операций (некоторые из которых настолько просты, что их можно выполнять в уме) плюс сортировка шести чисел. При этом, что немаловажно, число операций вообще не зависит от числа распределяемых мандатов.

¹ Чиркин В. Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80–87.

А теперь возьмем метод д'Ондта для того же брюссельского случая. Если использовать третий алгоритм, причем так, как он описывается в законе (то есть деление на все числа от 1 до числа распределяемых мандатов), то при распределении 18 мандатов между шестью партиями надо совершить 108 операций деления, а затем сортировку 108 чисел. Если распределять большее число мандатов, то число операций увеличивается пропорционально (напомню, что на выборах в Государственную Думу в 2007 и 2011 годах по единому округу распределялось 450 мандатов).

Четвертый алгоритм полегче: для распределения 18 мандатов между 6 партиями можно ограничиться 24 операциями деления (см., например, таблицу 4.9), но сортировку чисел придется осуществлять 18 раз.

Что касается понятности, то из общения с коллегами я вынес твердое убеждение, что для непосвященных метод Хэйра — Нимейера гораздо понятнее любого метода делителей.

Однако главное, конечно, это результаты распределения. Какой из методов справедливее, какой обеспечивает большее приближение к пропорциональности — споры на эту тему ведутся уже более ста лет, и мифов накопилось немало.

Впрочем, следует отметить, что различия в результатах распределения в наибольшей степени проявляются в небольших избирательных округах. Когда в округе распределяется более сотни мандатов, обычно все или почти все методы дают одинаковый результат, различия составляют максимум один мандат, что в общем масштабе несущественно. Иное дело — округа, где распределяется менее двадцати, а тем более менее десяти мандатов.

В таблице 4.13 собраны вместе результаты распределения мандатов для брюссельского случая, достигнутые с помощью 14 различных методов — 11 мето-

дов, нашедших практическое применение, и трех методов, имеющих лишь теоретическое значение. Как видно из таблицы, 14 методов дали 5 различных вариантов распределения.

Таблица 4.13. Распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года с использованием различных методов

Метод	католики	социалисты	либералы	прогрессисты	Дем.-христ.	независимые
Адамса	7	4	3	2	1	1
Датский	7	4	3	2	1	1
Дина	7	4	3	2	1	1
Хэйра — Нимейера	7	5	2	2	1	1
Квота Друпа и правило наибольшего остатка	7	5	2	2	1	1
Хилла	7	5	2	2	1	1
Сент-Лагю	7	5	2	2	1	1
Модифицированный Сент-Лагю	7	5	2	2	1	1
Тюменский	7	5	2	2	1	1
Квота Импералии и правило наибольшего остатка	8	5	2	2	1	0
Квота Хэйра и правило наибольшей средней	8	5	3	2	0	0
Квота Друпа и правило наибольшей средней	8	5	3	2	0	0
д'Ондта	8	5	3	2	0	0
Делителей Импералии	9	6	2	1	0	0

Прежде чем обсуждать, какой из этих результатов более пропорциональный и справедливый на основе разработанных критериев (этому будут посвящены следующие подразделы), стоит бросить взгляд на данную дискуссию в историческом разрезе.

В конце 19-го — начале 20-го века исследователи отдавали явное предпочтение методу д'Ондта перед методом Навилля (Хэйра — Нимейера). Утверждалось даже, что сам Э. Навилль признал метод д'Ондта более совершенным, чем свой¹. Были попытки отвергнуть метод Навилля с теоретических позиций: так, Б.А. Велихов утверждал, что правило наибольших остатков основано на мажоритарном принципе решения относительным большинством голосов².

Но вот типичный пример аргументации против метода Навилля, основанной на результатах распределения мандатов. П. Дюбуа анализировал разобранный нами брюссельский пример. Он писал: «Сохранена ли пропорциональность? Отнюдь нет, так как список 1, католический, у которого голосов в 9 раз больше, чем у списка 6, независимых, имеет только 7-ю местами больше, когда по здравому смыслу должен бы иметь в 9 раз больше. То же самое список 3 либералов должен бы получить 3, а не 2 места. Бельгийская система, изобретенная Hondt'ом, не давая строго математической пропорциональности, все-таки более к ней приближается»³.

Примерно так же аргументировали на иных примерах и другие исследователи⁴. При этом не было

¹ Дюбуа П. Пропорциональное представительство в опыте Бельгии. СПб., 1908. С. 160–161.

² Велихов Б.А. Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907. С. 18–20.

³ Дюбуа П. Пропорциональное представительство в опыте Бельгии. СПб., 1908. С. 76–81.

⁴ Коркунов Н.М. Пропорциональные выборы. СПб., 1896. С. 62–76; Виллей Э. Избирательное законодательство в Ев-

предложено математического критерия, с помощью которого можно было бы оценить результаты распределения в целом. А использование выборочных парных сравнений не может считаться серьезным доказательством.

Действительно, в брюссельском примере католики получили в 9,2 раза больше голосов, чем независимые, а метод Навилля давал бы им всего в 7 раз больше мандатов. Разумеется, это некоторое отклонение от пропорциональности, но ведь мы знаем, что отклонения в принципе неизбежны. Однако метод д'Ондта вообще не дает независимым мандата, поэтому в этой паре о пропорциональности не может идти речи (математически отношение числа мандатов у католиков и независимых равно бесконечности!). И в других парах можно найти преимущество у метода Навилля: так, католики получили в 3,7 раза больше голосов, чем прогрессисты; метод Навилля давал им в 3,5 раза больше мандатов, а метод д'Ондта — в 4 раза больше.

Более серьезным аргументом против метода Навилля (Хэйра — Нимейера) стало утверждение, что он может способствовать искусственному дроблению партий. Приводились примеры, когда разделение одного списка на два давало двум спискам в сумме больше мандатов, чем одному¹. Однако наше исследование свидетельствует, что такие примеры редки, и примеры противоположного характера также возможны.

В таблице 4.14 приведены результаты моделирования для брюссельского примера. Предполагалось,

ропе. СПб., 1907. С. 154–160; Велихов Б. А. Теория и практика пропорционального представительства. СПб., 1907. С. 18–20.

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 97–98.

что одна из трех ведущих партий (католики, социалисты или либералы) искусственно разделилась на два списка (в пропорции 9:1, 4:1, 7:3, 3:2 и приблизительно 1:1), причем в сумме оба списка получили то же число голосов, что и единый список, и другие партии также получили то же число голосов. Далее проверялось, сколько мандатов в сумме получат оба списка при распределении мандатов по методам Хэйра — Нимейера, Сент-Лагю, датскому и д'Ондта.

Таблица 4.14. Результаты моделирования влияния раскола партий на распределение мандатов по итогам голосования в брюссельском округе на выборах бельгийского парламента 1900 года

Пропорция раскола	Число мандатов		
	католики	социалисты	либералы
<i>Метод Хэйра — Нимейера</i>			
Нет раскола	7	5	2
9:1	7	4	2
4:1	7	5	2
7:3	7	4	3
3:2	7	5	2
Приблизительно 1:1	7	4	2
<i>Метод Сент-Лагю</i>			
Нет раскола	7	5	2
9:1	7	4	2
4:1	7	5	2
7:3	7	4	3
3:2	7	5	2
Приблизительно 1:1	6	4	2
<i>Датский метод</i>			
Нет раскола	7	4	3

9:1	7	5	2
4:1	6	5	3
7:3	7	4	3
3:2	7	5	3
Приблизительно 1:1	6	4	2
<i>Метод д'Ондта</i>			
Нет раскола	8	5	3
9:1	7	5	2
4:1	8	5	2
7:3	8	5	2
3:2	8	5	2
Приблизительно 1:1	8	4	2

Как видно из таблицы, при применении методов Хэйра — Нимейера, Сент-Лагю и датского искусственное разделение партии на два списка чаще всего не влияет на результат распределения мандатов, но может как снизить, так и повысить суммарный результат расколовшейся партии. В данном примере улучшение результата было достаточно редким. Так, методы Хэйра — Нимейера и Сент-Лагю улучшили лишь результат либералов при их разделении в пропорции 7:3, в то время как результаты социалистов ухудшились при нескольких вариантах раскола, а метод Сент-Лагю также ухудшил результат католиков при их расколе в пропорции примерно 1:1. Датский метод, который изначально давал лучший результат либералам и худший социалистам, напротив, при расколе иногда улучшал результат социалистов и ухудшал результат либералов.

Метод д'Ондта во всех случаях ухудшал результат «раскольников», и потому вывод о том, что этот метод препятствует партийным расколам, вполне

правомерен. Однако у данного явления есть и обратная сторона: данный метод точно так же способствует искусственному соединению списков¹.

В середине 20-го века представление о справедливости метода д'Ондта было уже не столь однозначным. Вот что писали, например, Э. Лейкман и Дж. Д. Ламберт: «Ясно, что в таких случаях тенденции двух методов противоположны: в то время как правило наибольшего остатка благоприятно для малых партий, существующих на самом деле, либо образованных ради получения преимуществ на выборах, система д'Ондта выгодна большим партиям. Это обстоятельство часто считается полезным для предотвращения чрезмерного увеличения числа отколовшихся партий, что обычно служит предметом жалоб в некоторых странах (особенно в Германии и во Франции); однако естественно, что малые партии придерживаются иной точки зрения»².

К сожалению, утверждения о том, что метод д'Ондта является одним из наиболее оптимальных с точки зрения сведения к минимуму искажения принципа пропорциональности, перекочевало и в

¹ Отметим, что искусственное дробление списков обычно считается большим злом, чем их искусственное соединение. Так, М. Балинский и П. Янг (Balinski M. L., Young P. H. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Washington. 2001. P. 90–93) рекомендовали использовать метод д'Ондта именно потому, что он поощряет партийные коалиции. Мы же придерживаемся той точки зрения, что вредна любая искусственность, то есть составление партийных списков исходя не из общности политических взглядов, а из соображений, связанных с шансами на получение большего числа мандатов.

² Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 100–101.

некоторые современные учебники¹, хотя такое представление давно устарело.

В учебниках и справочниках также можно найти следующие утверждения: правило наибольшего остатка (особенно при применении квоты Хэйра) в некоторой мере благоприятствует небольшим партиям; метод д'Ондта несколько благоприятствует крупным политическим партиям, а метод Сент-Лагю и датский метод — небольшим партиям; модифицированный метод Сент-Лагю слегка усиливает «средние» партии на выборах². Эти выводы не вполне точны (лишь в отношении метода д'Ондта и датского метода их можно считать вполне адекватными).

М. Галлахер ранжировал 10 методов в соответствии с их тенденцией благоприятствования крупным или небольшим партиям. Получился следующий ряд (от благоприятствования крупным к благоприятствованию небольшим): делителей Империи, квот Империи (с правилом наибольшего остатка), д'Ондта, квот Друпа (с правилом наибольшего остатка), модифицированный Сент-Лагю, Сент-Лагю / Хэйра — Нимейера, Хилла, датский, Адамса³.

Однако все подобные рассуждения создают релятивистское представление о методах распределения мандатов, утверждая, что любой метод кому-то выгоден, и не ставя вопрос о возможности методов, объективно близких к пропорциональности. Более

¹ Зарубежное избирательное право. М., 2003. С. 26–27; Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2012. С. 168; Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 171.

² Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 45–50.

³ Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // Br. J. Polit. Sci. 1992. Vol. 22. P. 490.

адекватным нам представляется утверждение, что метод Уэбстера вполне нейтрален, поскольку и малые, и крупные штаты оказываются в одинаковом положении¹. То же самое можно сказать и о действии идентичного метода Сент-Лагю в отношении крупных и малых партий².

Отметим, что наши расчеты для 18 российских региональных выборов, прошедших в 2003–2007 годах, показали, что в 15 случаях результаты методов Хэйра — Нимейера и Сент-Лагю давали одинаковые результаты. При этом в двух случаях несовпадения метод Сент-Лагю давал тот же результат, что и метод д'Ондта (в одном случае дополнительный по сравнению с методом Хэйра — Нимейера мандат получила партия-лидер за счет партии, занявшей третье место; в другом — партия, занявшая второе место, за счет партии, занявшей четвертое место), еще в одном случае метод Сент-Лагю давал тот же результат, что и датский метод (дополнительный мандат получила партия, занявшая третье место, за счет партии-лидера)³. Эти данные также свидетельствуют в пользу представления о нейтральности метода Сент-Лагю.

¹ Клина Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 208.

² В зарубежной литературе традиционно «размер» партии отождествляется с размером ее электората. В России, где большое внимание уделяется численности членов партии и эта численность является критерием ее статуса, такая терминология может вводить в заблуждение. Поэтому мы предпочитаем использовать термины «партия-лидер», «партия-середняк» и «партия-аутсайдер».

³ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 309–312; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 38–39.

4.1.8. Логические критерии пропорциональности

Попробуем теперь описать критерии, с помощью которых можно оценивать различные методы распределения мандатов и получаемые с их помощью результаты распределения. Эти критерии могут быть двух типов. Первый тип, который мы рассмотрим вначале, — *логические критерии*. Это правила, которые в конкретном случае либо выполняются, либо не выполняются. Для исследуемых методов правило может либо всегда выполняться, либо всегда не выполняться, либо выполняться в части случаев.

В подразделе 4.1.4 мы уже познакомились с одним из логических критериев — *правилом квоты*. Согласно этому правилу, каждая партия должна получить число мест, равное ее «идеальному частному», округленному либо до ближайшего большего, либо до ближайшего меньшего целого. Мы отметили, что все методы квот, использующие квоту Хэйра, это правило не нарушают, поскольку оно лежит в основе этих методов. А любой из методов делителей правила квоты способен нарушить¹.

Однако на практике ситуация у разных методов сильно различается. Так, мы анализировали действие четырех методов делителей (д'Ондта, Сент-Лагю, датского и Имперали) на примере итогов голосования на 11 российских региональных выборах, прошедших в период 2004–2007 годов, где к распределению мандатов были допущены шесть списков. Оказалось, что методы Сент-Лагю и датский ни разу в рассматриваемых примерах не приводили к нарушению правила квоты; метод д'Ондта приводил к его нарушению в одном случае (тот самый пример выборов в Республике Алтай 2006 года, рассмотрен-

¹ Клим Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 215.

ный нами в подразделе 4.1.4). А вот метод делителей Империаля приводил к нарушению правила квоты во всех 11 случаях, причем в одном случае оно нарушалось сразу для двух списков¹. Отмечалось также, что если бы метод Уэбстера (Сент-Лагю) использовался для распределения мест в Палате представителей американского Конгресса с 1794 по 2002 год, он ни разу не привел бы к нарушению правила квоты².

В США, где анализировалось пропорциональное распределение мест между штатами, было выявлено три *парадокса*, характерных для метода Гамильтона (Винтона), более известного у нас под именами метода наибольших остатков и метода Хэйра — Нимейера. «*Парадокс Алабамы*» заключается в том, что добавление одного места в парламенте уменьшает число мест у какого-то штата; он впервые проявился в 1882 году, когда выяснилось, что увеличение числа мест в Палате представителей с 299 до 300 приводит к тому, что штат Алабама теряет одно место (вместо 8 мест получает 7). «*Парадокс населения*» проявляется в том, что перераспределение неизменного числа мест вследствие роста населения³ может привести к тому, что мандат переходит от штата с относительно большим ростом к штату с относительно меньшим ростом (так, в 1902 году применение метода Гамильтона привело бы к переходу одного места от Вирджинии к Мэну, несмотря на то что за предшествующие 10 лет в процентном отношении население Вирджинии выросло больше, чем население Мэна). Третий парадокс, «*парадокс нового штата*», был открыт в

¹ Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 37–40.

² Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 208.

³ В США такое перераспределение производится через каждые 10 лет.

1907 году, когда к США присоединился штат Оклахома и одновременно число мест в Палате представителей было увеличено на 5 (что соответствовало доле Оклахомы в населении США). Оказалось, что применение метода Гамильтона в этом случае привело бы к переходу одного места от Нью-Йорка к Мэну¹.

В 1980 году М. Балинский и П. Янг доказали теорему, согласно которой никакой метод распределения не может всегда удовлетворять правилу квоты и при этом никогда не приводить к парадоксам². Как уже отмечалось, метод Гамильтона (Винтона, Навилля, Хэйра — Нимейера) не нарушает правила квоты, но может приводить к парадоксам; методы делителей не приводят к парадоксам, но могут нарушать правило квоты (хотя для метода Сент-Лагю такое нарушение на практике обычно не встречается).

По нашему мнению, парадоксы Алабамы и нового штата не имеют особого значения при решении задачи о пропорциональном распределении мандатов между партиями по итогам голосования, поскольку в этом случае число распределяемых мандатов заранее фиксируется. Что касается «парадокса населения», то применительно к данной задаче он должен быть сформулирован иначе: при добавлении голосов в пользу нескольких партий мандат переходит от партии с относительно большим ростом числа голосов к партии с относительно меньшим ростом. Такая ситуация возможна, когда к участию в выборах привлекается какая-то дополнительная группа избирателей или, например, решается вопрос о действительности

¹ Nurmi H. Comparing Voting Systems. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1987. P. 181–184; Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 209–212.

² Balinski M. L., Young P. H. Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote. Washington, 2001; Клима Р., Ходж Дж. Математика выборов. М., 2007. С. 214–215.

итогов голосования на определенном избирательном участке или группе участков.

Рассмотрим, каким образом этот метод приводит к «парадоксу населения». Представим гипотетическую ситуацию: партия А получила 460 голосов, партия Б — 244 голоса, партия В — 196 голосов; распределяется 21 мандат. Распределим мандаты по методу Хэйра — Нимейера. Квота Хэйра равна 42,86. Результаты расчета представлены в верхней части таблицы 4.15.

Таблица 4.15. Гипотетический пример проявления «парадокса населения» на выборах

	Партия А	Партия Б	Партия В
<i>вариант 1</i>			
Число голосов	460	244	196
«Идеальное частное»	10,73	5,69	4,57
Число мандатов на первом этапе	10	5	4
Дробная часть «идеального частного»	0,73	0,69	0,57
Число дополнительных мандатов	1	1	0
Суммарное число мандатов	11	6	4
<i>вариант 2</i>			
Число голосов	460	269	196
«Идеальное частное»	10,39	6,19	4,43
Число мандатов на первом этапе	10	6	4
Дробная часть «идеального частного»	0,39	0,19	0,43
Число дополнительных мандатов	0	0	1
Суммарное число мандатов	10	6	5

Увеличим теперь результат партии Б на 25 голосов. Квота Хэйра увеличивается до 44,05. Результаты распределения приведены в нижней части таблицы 4.15.

Итак, мы видим, что увеличение числа голосов за партию Б привело к передаче мандата от партии А к партии В. В этом и состоит суть парадокса. Происходит он из-за того, что с увеличением квоты Хэйра у партий, которые не получили дополнительных голосов, уменьшаются идеальные частные. Но у партии-лидера это приводит к большему уменьшению дробной части «идеального частного», чем у партии-аутсайдера. Поэтому если в первом случае дробная часть у партии А была больше, чем у партии В, то во втором случае уже наоборот. А партия Б не получает при этом дополнительного мандата, несмотря на повышение ее поддержки, поскольку она ранее получила шестой мандат с «большим запасом».

Результат, приведенный в таблице 4.15, не изменится и в том случае, если партия А получит еще 2 дополнительных голоса (дробная часть у партии А увеличится до 0,41, а у партии В уменьшится до 0,42). Но в этом случае может возникнуть ощущение, что дополнительные голоса, полученные партией А, привели к потере ею мандата. Однако это не так. Потеря партией А мандата связана исключительно с увеличением поддержки партии Б.

Приведенные рассуждения имеют принципиальное значение. Если бы парадокс состоял в том, что дополнительные голоса, полученные партией, могут привести к потере ею мандата, это означало бы нарушение *принципа монотонности*, что создает реальные возможности для манипулирования. Однако метод Хэйра — Нимейера принцип монотонности никогда не нарушает. Это обусловлено тем, что увеличение числителя (в данном случае — числа полученных

партией голосов) и знаменателя (в данном случае — суммарного числа голосов за партии, участвующие в распределении мандатов) на одинаковую величину приводит к увеличению частного во всех случаях, когда числитель меньше знаменателя и все числа положительные.

«Парадокс населения» означает нарушение принципа *независимости от посторонних альтернатив*, поскольку при этом число голосов за одну партию влияет на распределение мандатов между двумя другими. И хотя нарушение данного принципа также дает некоторые возможности для манипулирования, эти возможности значительно меньше, чем в случае нарушения принципа монотонности. Можно даже сказать, что эти возможности минимальны в реальной ситуации, поскольку результат зависит от ряда случайных факторов, которые заранее невозможно предсказать.

Нарушение принципа независимости от посторонних альтернатив еще лучше видно на примере реальной ситуации, которую мы можем назвать *«красноярским парадоксом»*. Он имел место на выборах в Красноярский горсовет 2 марта 2008 года, где по единому избирательному округу распределялось 17 мандатов. На этих выборах действовал 5-процентный заградительный барьер, который преодолели четыре партии — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Две партии («Гражданская сила» и Демократическая партия России) получили менее 2%.

Если бы заградительного барьера не было и мандаты распределялись между шестью участвовавшими в выборах партиями (суммарное число голосов — 363905, квота Хэйра — 21406,176), «Гражданская сила» и ДПР все равно не получили бы ни одного мандата, но «Единой России» достались бы 8 ман-

датов, а «Справедливой России» — 3 мандата (см. верхнюю часть таблицы 4.16). Однако в соответствии с законом мандаты распределялись между четырьмя партиями, преодолевшими барьер (суммарное число голосов — 353 324, квота Хэйра — 207 837,65), и распределение оказалось другим: у «Единой России» дробная часть выросла с 0,360 до 0,611, и она получила дополнительный мандат за счет «Справедливой России», у которой дробная часть выросла меньше — с 0,466 до 0,540 (см. нижнюю часть таблицы 4.16).

Таблица 4.16. Результаты распределения мандатов на выборах Красноярского горсовета 2008 года по методу Хэйра — Нимейера с заградительным барьером и без него

Партия	ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	ГС	ДПР
Число голосов	178 966	65 311	56 257	52 790	6624	3957
<i>вариант 1 (без заградительного барьера)</i>						
«Идеальное частное»	8,360	3,051	2,628	2,466	0,309	0,185
Число мандатов на первом этапе	8	3	2	2	0	0
Дробная часть «идеального частного»	0,360	0,051	0,628	0,466	0,309	0,185
Число дополнительных мандатов	0	0	1	1	0	0
Суммарное число мандатов	8	3	3	3	0	0
<i>вариант 2 (заградительный барьер 5%)</i>						
«Идеальное частное»	8,611	3,142	2,707	2,540	—	—
Число мандатов на первом этапе	8	3	2	2	—	—
Дробная часть «идеального частного»	0,611	0,142	0,707	0,540	—	—

Число дополнительных мандатов	1	0	1	0	—	—
Суммарное число мандатов	9	3	3	2	—	—

Таким образом — и в этом суть «красноярского парадокса», — добавление к участию в распределении мандатов партий, не получающих мандатов по результатам распределения, влияет на результат распределения. У методов делителей такой парадокс невозможен: там частные, которые меньше распределителя, не влияют на ранг частных, определяющих получение мандатов.

Нами был предложен еще один логический критерий, который мы назвали *«правилом идеальных частных»*. Суть его состоит в следующем: поскольку методы распределения призваны решать проблему оптимального округления чисел в том случае, когда провести пропорциональное распределение в целых числах невозможно, то в обратном случае (когда возможно без округления распределить мандаты в точном соответствии с пропорцией голосов) они должны давать именно пропорциональный результат. Иными словами, если при делении числа голосов каждой партии на квоту Хэйра получается целое число, то именно это число мандатов данная партия должна получить при применении метода, претендующего на звание пропорционального. Мы полагаем, что только методы, которые всегда удовлетворяют данному правилу, могут считаться методами пропорционального распределения. Как показал анализ, данное правило всегда выполняется для всех известных методов распределения, за исключением одного — метода делителей Имперали. Причем данный метод нарушает «правило идеальных частных» во всех случаях, когда результат лидера более

чем вдвое превосходит результат аутсайдера (из числа партий, участвующих в распределении мандатов). Стоит заметить также, что аналогичные свойства будут наблюдаться у любого метода делителей, в котором шаг между делителями (если привести ряд делителей к форме, когда он начинается с единицы) будет меньше единицы¹.

4.1.9. Численные критерии пропорциональности

Другой тип критериев пропорциональности — *численные критерии*, или критерии оптимальности. Это числа, получаемые с помощью определенных вычислений. Как правило, чем меньше численное значение критерия, тем меньше отступление от пропорциональности; а если его значение оказывается минимально возможным, то это означает, что полученный результат оптимален с точки зрения данного критерия. Впрочем, возможна и обратная логика работы: максимальное значение означает наибольшее приближение к пропорциональности, а убывание — отдаление от нее.

В нашей работе 2005 года² были предложены три таких критерия:

¹ Любарев А. Е., Шалаев Н. Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27 (ранее на это, но с менее четкой аргументацией было указано в статье: Gallagher M. Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // Br. J. Polit. Sci. 1992. Vol. 22. P. 474–477).

² Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178–182.

1) сумма модулей разности доли мест в парламенте и доли голосов избирателей, полученных каждой партией (относительно суммы голосов за партии, участвующие в распределении мандатов), — *критерий 1*;

2) сумма модулей разности «цены» мандата (то есть числа голосов, приходящихся на один мандат) для каждого списка от средней «цены» мандата (которая равна квоте Хэйра) — *критерий 2* (обычно выражается в процентах от квоты Хэйра);

3) сумма модулей этой же разности, умноженной на число полученных партией мандатов, — *критерий 3*.

Однако впоследствии мы установили, что критерии 1 и 3 эквивалентны. Действительно, если v_i — число голосов, полученных i -й партией, V — сумма голосов за партии, участвующие в распределении мандатов, m_i — число мандатов, доставшееся i -й партии, M — число распределяемых мандатов, то критерий 1 будет равен $\sum |v_i/V - m_i/M|$, а критерий 3 — $\sum (|v_i/m_i - V/M| * m_i)$. Преобразовав последнюю формулу, мы получаем $V * \sum |v_i/V - m_i/M|$, то есть критерий 1, умноженный на постоянную (для данных выборов) величину V .

Отметим, что критерий 1 аналогичен индексу Лузмора — Хэнби, который используется для оценки степени представительности парламента, избранного по пропорциональной системе. Последний равен критерию 1, деленному на два¹. Связаны с ним и другие индексы представительности, которые будут нами использованы в разделе 5.2.

Таким образом, остаются критерии 1 и 2. Какой из них в большей степени отражает требование пропор-

¹ Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems. Oxford, 1994. P. 60; Алескеров Ф. Т., Платонов В. В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003. С. 18.

ционального распределения мандатов и закрепленный международными избирательными стандартами принцип равного избирательного права?

Критерий 1, как видно уже из его определения, является мерилom отклонения от пропорциональности. Что касается критерия 2, то его можно считать мерилom степени неравенства партий, поскольку равенство партий должно обеспечиваться равной «ценой мандата» каждой из них.

Можно было бы думать, что критерий 2 отражает и степень неравенства избирателей. Однако это не так. Мерилom степени неравенства избирателя следует считать разность между величинами, обратными «цене мандата» для конкретной партии и средней «цене мандата». Это «вес голоса» избирателя конкретной партии (m_i/v_i) и средний «вес голоса» (M/V). Для того чтобы оценить степень неравенства всех избирателей, эту разность (точнее, ее модуль) следует умножить на число избирателей данной партии (v_i) и просуммировать значения, полученные для всех партий: $\Sigma(v_i * |m_i/v_i - M/V|)$. Преобразуя это выражение, мы получаем $\Sigma|m_i - M * v_i/V|$ или $\Sigma|m_i/M - v_i/V| * M$, то есть критерий 1, умноженный на постоянную (для данных выборов) величину M .

Таким образом, именно критерий 1 следует считать мерилom степени неравенства избирателей. Аналогичным образом этот критерий был выведен в работе О. Н. Каюнова для распределения между субъектами федерации одномандатных округов по выборам в Государственную Думу¹.

Ранее нами уже было математически доказано, что оптимальные результаты с точки зрения критерия 1 (или индекса Лузмора — Хэнби) дает метод Хэйра —

¹ Каюнов О. Н. Об оптимальном распределении избирательных округов // Журнал о выборах. 2002. № 2. С. 50–51.

Нимейера¹. Этот вывод подтверждается и расчетами, сделанными для 19 российских региональных выборов². Иллюстрирует его и таблица 4.17, где приведены расчеты критериев 1 и 2 в отношении результатов распределения, достигнутых различными методами для ранее использованных нами брюссельского и алтайского примеров, а также еще для одного примера — выборов Законодательного Собрания Калужской области 14 ноября 2004 года, где между пятью партиями распределялось 20 мандатов и для которых получилось пять разных результатов распределения мандатов³. К сожалению, критерий 2 неприменим для случаев, когда метод не дает какой-либо партии ни одного мандата, поэтому для брюссельского примера данный критерий показан лишь для двух вариантов распределения.

Как видно из таблицы, критерий 1 для результатов, полученных методом Хэйра — Нимейера, во всех трех случаях оказался наименьшим. Для результатов, полученных методом д'Ондта, он существенно больше. В приведенных примерах метод Сент-Лагю дает такое же распределение, как и метод Хэйра — Нимейера, однако в тех случаях, когда они приводят к разному распределению, критерий 1 для метода

¹ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 314–316.

² Там же. С. 313; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 38–39; Морозова О. С. Критерии оценки качества представительности избирательных систем // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 2 (35). С. 71.

³ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 311–313.

**Таблица 4.17. Критерии пропорциональности
для различных результатов распределения
мандатов по итогам голосования
на трех различных выборах**

	Результат распределения	Критерий 1	Критерий 2
<i>Брюссельский округ, выборы в бельгийский парламент 1900 года</i>			
Датский, Адамса, Дина	7:4:3:2:1:1	10,00%	13,17%
Хэйра — Нимейера, Сент-Лагю и др.	7:5:2:2:1:1	8,31%	13,52%
Квота Империи и прави- ло наибольшего остатка	8:5:2:2:1:0	15,14%	—
д'Ондта и др.	8:5:3:2:0:0	17,70%	—
Делителей Империи	9:6:2:1:0:0	34,45%	—
<i>Выборы Государственного Собрания Республики Алтай 2006 года</i>			
Датский, Адамса, Дина	7:3:3:3:3:2	9,90%	10,26%
Хэйра — Нимейера, Сент-Лагю и др.	8:3:3:3:2:2	7,97%	10,58%
д'Ондта, тюменский, Импе- рии и др.	9:3:3:2:2:2	13,08%	14,26%
<i>Выборы Законодательного Собрания Калужской области 2004 года</i>			
Адамса	9:3:3:3:2	12,14%	13,64%
Хэйра — Нимейера, Сент- Лагю, датский, Дина и др.	10:3:3:2:2	7,66%	12,71%
Квота Хэйра и правило наи- большей средней	10:4:3:2:1	10,17%	21,00%
д'Ондта, тюменский	11:3:3:2:1	13,32%	21,47%
Делителей Империи	12:3:2:2:1	21,00%	29,11%

Хэйра — Нимейера меньше. Иными словами, вопреки тому, что написано в десятках книг, именно метод Хэйра — Нимейера дает оптимальную пропорциональность.

Интереснее то, что с точки зрения критерия 2 (то есть близости к средней «цене» мандата) метод д'Ондта также не является оптимальным. Этот факт требует более подробного анализа. Ведь данный метод обосновывался именно тем, что в его основе выравнивание «цены» мандата. Однако апологеты метода д'Ондта не замечали одной принципиальной ошибки. Метод основан на выяснении вопроса, у какой партии цена мандата будет выше, если все партии получают дополнительный мандат. Однако в конечном итоге не все партии получают дополнительный мандат, поэтому нужно учитывать и «цену» мандата для партий, дополнительного мандата не получающих. В противоположность методу д'Ондта метод Адамса учитывает только «цену» мандата, если ни одна партия не получит дополнительного мандата. Но это — другая крайность. В результате метод д'Ондта благоприятствует партиям-лидерам, а метод Адамса — партиям-аутсайдерам. А более адекватные результаты дают методы, основанные на средних значениях между результатами округления «идеального частного» до меньшего и большего целого числа (Сент-Лагю, Хилла, Дина), то есть как бы усредняющие «цену» мандата для случаев получения и неполучения дополнительного мандата.

Нам удалось получить математическое доказательство того, что оптимальные с точки зрения критерия 2 результаты дает метод, основанный на квоте Хэйра и одном из вариантов правила наибольшего частного. Этот метод заключается в том, что дополнительные мандаты получают партии, у которых оказываются наибольшие частные от деления чис-

ла полученных ими голосов на среднее гармоническое между результатами округления «идеального частного» до меньшего и большего целого числа¹. Данный метод в значительной степени аналогичен методу делителей Дина. Однако приведенное в указанной работе доказательство оказалось верным только для случая, когда оптимальный с точки зрения данного критерия результат не нарушает «правила квоты». Из наиболее часто используемых методов распределения мандатов наилучшие результаты с точки зрения критерия 2 обычно дает датский метод². При этом результаты, полученные датским методом и методом Дина, чаще всего совпадают, а в некоторых случаях датский метод дает лучший результат, чем метод Дина.

Во всех проанализированных нами случаях худшие с точки зрения критериев 1 и 2 результаты давал метод делителей Империаля.

Подводя итоги нашему обсуждению, мы должны отметить, что идеального метода распределения мандатов не существует — это доказали М. Балинский и П. Янг. Однако из данного вывода не следует, что все существующие методы распределения мандатов равнозначны. В первую очередь следует категорически отвергнуть метод делителей Империаля, который не удовлетворяет «правилу идеальных частных» и потому не может считаться методом пропорционального распределения мандатов³.

¹ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 316–318.

² Там же. С. 313; Любарев А. Использование методов делителей на российских выборах // Российское электоральное обозрение. 2009. № 2. С. 38–39.

³ К сожалению, ни Самарский областной суд (решение от 02.05.2007), ни Верховный Суд РФ (Определение № 46-Г07–

Также можно говорить и о том, что метод д'Ондта и родственные ему методы (тюменский метод; методы квот, основанные на правиле наибольшего среднего), хотя и удовлетворяют минимальным требованиям пропорциональности («правилу идеальных частных»), все же дают результаты распределения, далекие от оптимальных.

Наиболее адекватными следует считать методы Хэйра — Нимейера и Сент-Лагю, и в первую очередь из них следует выбирать. Метод Хэйра — Нимейера дает оптимальные результаты с точки зрения критерия 1 и не нарушает «правило квоты». К достоинствам данного метода следует также отнести его простоту и понятность для членов избирательных комиссий и избирателей. В то же время этот метод может приводить к некоторым парадоксам. Также он не очень удобен в случае отсутствия заградительного барьера (подробнее об этом будет сказано в подразделе 4.6.1).

К достоинствам метода Сент-Лагю следует отнести то, что он не приводит к парадоксам, обычно удовлетворяет «правилу квоты» и часто дает результаты, близкие к оптимальным с точки зрения критериев 1 и 2. Также не стоит сбрасывать со счета датский метод, который чаще других методов дает результаты, оптимальные с точки зрения критерия 2. Кроме того, датский метод иногда бывает удобен при распределении небольшого числа мандатов без заградительного барьера (см. подраздел 4.6.1).

21 от 01.08.2007) не восприняли математические аргументы и не признали метод делителей Империали не соответствующим требованию федерального законодательства о пропорциональном распределении мандатов.

4.2. Размер избирательного округа и другие территориальные аспекты

Как показано в главе 2, хотя идеологи пропорциональной избирательной системы ратовали за проведение выборов в едином общенациональном избирательном округе, первоначально эта система применялась в основном в небольших многомандатных избирательных округах. Вскоре, однако, появились многоуровневые модели: выборы проводились в небольших многомандатных избирательных округах, но в этих округах распределялись не все мандаты — часть мандатов распределялась на более высоких уровнях, вплоть до общенационального.

Лишь после Второй мировой войны выборы в общенациональном избирательном округе стали проводиться в Израиле (120 депутатов) и Нидерландах (150 депутатов), а также в рамках смешанной системы — в Федеративной Республике Германии (первоначально 242, в настоящее время 299, не считая «избыточных» и «выравнивающих»). После 1989 года, когда пропорциональная избирательная система стала распространяться в странах новой демократии, во многих она также стала реализовываться в едином общенациональном округе — на Украине (225 депутатов при смешанной и 450 депутатов при полностью пропорциональной системе), в Молдове (101 депутат), Сербии (250 депутатов), Словакии (150 депутатов).

При этом в Российской Федерации возникла новая модель пропорциональной избирательной системы — с разбиением партийного списка на территориальные части.

Территориальные аспекты пропорциональной системы демонстрируют сложности в процессе поиска баланса различных факторов. С одной стороны,

чем меньше размер избирательного округа, тем больше искажение пропорциональности. С другой стороны, в небольших округах списки включают меньшее число кандидатов и избирателю обычно легче ориентироваться, учитывать личности кандидатов. Также чем больше размер округа, тем труднее реализовать модель открытых списков. Кроме того, при выдвижении общенациональных списков усиливается централизация и бюрократизация политических партий¹.

С целью соединить достоинства единого округа (минимизация искажений пропорциональности) и небольших многомандатных округов (приближение кандидатов к избирателю) были созданы многоуровневые модели. Однако при этом возникает другой недостаток — избирательная система становится более сложной.

Далее мы разберем три варианта решения территориальной проблемы — разделение территории на небольшие многомандатные округа, разбиение списка на территориальные части и многоуровневые системы.

4.2.1. Разделение территории на избирательные округа

Конституция Финляндии предусматривает, что для парламентских выборов территория страны делится на многомандатные избирательные округа, число которых может быть от 12 до 18; от каждого

¹ Отметим, что проведение выборов в едином общенациональном округе может совмещаться с выдвижением партийных списков на более низком уровне. Так, в Германии списки земельные, они выдвигаются земельными организациями политических партий. Фактически же выборы проводятся в едином общенациональном округе (см. подраздел 3.7.2).

округа избирается не менее 7 депутатов (кроме Аландских островов, от которых избирается один депутат). В начале 2000-х годов страна делилась на 15 округов¹. На выборах 2015 года действовали 13 округов, включая Аландские острова. От этих округов избирались 7, 8, 10, 14, 16 (в двух), 17 (в двух), 18, 19, 22 и 35 депутатов². Подробнее о распределении мандатов в этих округах будет сказано в подразделе 4.6.1.

На выборах польского Сейма 2015 года территория страны делилась на 41 многомандатный округ. При этом в одном округе распределялось всего 7 мандатов, в четырех — 8 мандатов, в девяти — 9 мандатов, в пяти — 10 мандатов, в одном — 11 мандатов, в двенадцати — 12 мандатов, в одном — 13 мандатов, в четырех — 14 мандатов, в двух — 15 мандатов, еще по одному округу имели 16 и 20 мандатов. Это приводит (вместе с завышенными заградительными барьерами) к заметным искажениям пропорциональности при распределении мандатов. Так, партия «Право и справедливость» получила 37,6% голосов и 51,1% мандатов (то есть создалось «сфабрикованное большинство»), а Современная партия с 7,6% довольствовалась 6,1% мандатов, Польская народная партия с 5,1% голосов — 3,5% мандатов³. Если бы мандаты распределялись в общенациональном масштабе, при тех же барьерах и методе д'Ондта «Право и справедливость» получила бы только 45,2% мандатов, зато Современная — 9,1%, а Польская народная партия — 6,1%.

В Испании 50 многомандатных избирательных округов соответствуют провинциям, плюс Сеута и

¹ Современные избирательные системы. Вып. 3. М., 2009. С. 251–252.

² <http://tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/en/lasktila.html>.

³ http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212089_obwieszczenie_Sejm.doc.

Мелилья являются одномандатными округами. На выборах 2004 года в девяти провинциях распределялось всего по 3 мандата, в девяти — по 4, в девяти — по 5, в пяти — по 6, в пяти — по 7, в трех — по 8, в четырех — по 9, по одной провинции имели 10, 11, 12, 16, 31 и 36 мандатов. Экспертами отмечается, что это приводит к сильным искажениям пропорциональности представительства¹.

В Чехии территория страны также делится на многомандатные округа (соответствующие краям страны), но число мандатов в каждом округе не определяется заранее, а вычисляется пропорционально числу действительных голосов, поданных в каждом крае². На выборах 2013 года края получили от 5 до 25 мандатов³.

В Латвии 100 депутатов избираются в 5 многомандатных округах, в Словении — 90 депутатов в 8 округах⁴. В Турции территория страны делится на 85 многомандатных округов, в парламент избирается 550 депутатов, то есть средний размер округа — 6,5 мандата⁵.

4.2.2. Разделение партийного списка на территориальные части

В Российской Федерации при выборе в 1993 году модели пропорциональной системы было решено проводить выборы половины депутатов Государственной Думы (225) по единому общедоначально-

¹ Современные избирательные системы. Вып. 3. М., 2009. С. 38, 72–76, 83.

² 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 15.

³ <http://volby.cz/pls/ps2013/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>.

⁴ 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 18, 25, 33.

⁵ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 464–467.

му округу, несмотря на то что Россия — огромная страна с большим количеством регионов.

Однако именно большое количество регионов и значительное их неравенство по численности населения вынудили сделать такой выбор. Было абсолютно ясно, что при разбиении территории России на 89 округов, соответствующих субъектам РФ, в большинстве округов невозможно применить пропорциональную систему: на них пришлось бы всего два-три мандата, а то и один. В то же время образование многомандатных округов из территорий нескольких субъектов РФ авторы первого закона о парламентских выборах сочли искусственным и недопустимым¹.

В то же время разработчики российского законодательства нашли способ скомпенсировать недостаток, присущий единому округу. Было предложено разбивать федеральный список на региональные группы. Правда, в первом варианте, который применялся на выборах 1993 года, разбиение списка на группы было правом, а не обязанностью избирательного объединения. Кроме того, никак не ограничивался размер центральной (общефедеральной) части списка. В результате норма оказалась малоэффективной. Из 13 участвовавших в выборах избирательных объединений разбили свой список только шесть (два из которых в Думу не прошли), причем у двух общефедеральные части были столь большими, что ни один кандидат из региональных групп мандата не получил. В целом из 225 мандатов только 29 достались кандидатам, включенным в региональные группы.

На выборах 1995 года разбиение списка на региональные группы стало уже обязанностью. В результа-

¹ Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 81–84; Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. С. 34–36.

те длительных споров при подготовке закона появилась норма об ограничении общедофедеральной части списка 12 кандидатами, что составляло примерно 5% от числа мандатов, распределяемых по пропорциональной системе¹. При таком ограничении от каждой партии, прошедшей в Думу, хотя бы небольшое число избранных депутатов должно было представлять региональные группы.

В законе, действовавшем на выборах 1999 года, максимальный размер общедофедеральной части списка был увеличен до 18 кандидатов. В результате от Блока Жириновского в Думу не попал ни один кандидат из региональной части списка.

Следует отметить, что требование закона об обязательном разбиении списка на группы можно было легко обойти. Так, в 1995 году некоторые блоки выделили в своих списках всего две региональные группы, одна из которых включала Эвенкийский автономный округ (субъект РФ с наименьшим числом избирателей), а другая — все остальные регионы. Однако такого рода поведение было характерно лишь для маргинальных объединений и блоков. Серьезные избирательные объединения разбивали свои списки на значительное число групп. Так, на выборах 1995 года у КПРФ было 20 групп, у объединения «Яблоко» — 51, у движения «Наш дом — Россия» — 85, у ЛДПР — 89.

На выборах 1999 года среднее число групп в списках несколько снизилось, так как партиям стали ясны негативные последствия слишком сильного дробления списка. Тем не менее число групп у большинства серьезных объединений и блоков было вполне солидным: у Блока Жириновского было 7 групп,

¹ Гельман В. Я. Создавая правила игры: российское избирательное законодательство переходного периода // ПОЛИС. 1997. № 4. С. 137–144.

у объединения «Яблоко» — 16, у КПРФ — 20, у блока «Медведь» — 26, у блока «Отечество — Вся Россия» — 36.

В законе, действовавшем на выборах 2003 года, было установлено, что число региональных групп должно быть не меньше семи. Размер общефедеральной части списка сохранился прежним (18 кандидатов) несмотря на то, что Комитет по государственному строительству (при согласии представителей ЦИК России) предлагал вернуться к норме, ограничивавшей эту часть 12 кандидатами.

На выборах 2003 года самым дробным был список Аграрной партии России (57 групп), 4 партии и блок из числа получивших более 3% голосов («Единая Россия», «Родина», Союз правых сил, блок «Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости») выделили в своих списках 28–31 группу. У КПРФ было 20 групп, у партии «Яблоко» — 15, и только ЛДПР обошлась минимумом в 7 групп¹.

На выборах 2007 года, помимо перехода на полностью пропорциональную систему, были существенно изменены правила формирования партийного списка. Общефедеральная часть списка ограничена тремя кандидатами. Минимальное число региональных групп увеличено до 80 (то есть более чем в 10 раз). Регионы с числом избирателей более 1,3 миллиона было разрешено разбивать на несколько групп (соответствующие этим группам территории устанавливались решением ЦИК России). При объединении регионов в одну группу численность избирателей на соответствующей территории не должна была превышать 3 миллиона. Группы должны были охватывать все субъекты федерации. Запрещено было об-

¹ Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42.

разовывать группы из не граничащих между собой регионов (за исключением анклавной Калининградской области).

Таким образом, количество региональных групп, на которые должен был быть разбит партийный список, могло варьироваться от 80 (минимум, установленный законом) до 153 (такое количество групп получалось при максимально возможной разбивке на группы больших регионов). Большинство партий, выдвинувших списки на выборах 2007 года, предпочли разбиение, близкое к минимальному: у семи число групп было от 83 до 90, у пяти — от 92 до 99 и только у двух — более 100. Такое разбиение означало, что большинство региональных групп соответствовали отдельным субъектам РФ и только небольшое число групп объединяло несколько регионов или, напротив, соответствовало части территории региона¹.

На выборах 2011 года правила формирования списка были немного изменены. Максимальное число кандидатов в общефедеральной части было увеличено до 10, а минимальное число региональных групп сокращено до 70. Максимально возможное число региональных групп в этот раз оказалось равным 151 (оно немного уменьшилось из-за ликвидации нескольких мелких субъектов РФ). Партии, как

¹ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Бюллетень Национального центра демократических процедур. М., 2008. С. 33–39; Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. 2007: Сборник информационно-аналитических материалов. М., 2008. С. 14–51; Бузин А. Ю., Любарев А. Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов. М., 2008. С. 35–37.

и на предыдущих выборах, стремились к разбиению, близкому к минимальному: четыре партии из семи разбили свои списки менее чем на 80 групп, одна — на 80 групп и две — на 82 и 83 группы¹.

Новый федеральный закон о выборах в Государственную Думу, принятый в 2014 году, возвращающий параллельную (смешанную несвязанную) избирательную систему, сохранил максимальное число депутатов в общефедеральной части, равное 10, но вдвое (до 35) сократил минимальное число региональных групп.

На всех выборах в Государственную Думу мандаты между региональными группами внутри партийного списка распределялись пропорционально голосам, поданным за партию на соответствующих территориях (по методу Хэйра — Нимейера).

Таким образом, российская модель позволяет обеспечивать территориальное представительство при выборах по единому общенациональному округу. При этом сами партии решают, как разбивать список, в том числе какие регионы соединять между собой, что позволяет избегать искусственности, неизбежной при принудительной процедуре.

Однако требование разбиения списка на большое число групп, действовавшее на выборах 2007 и 2011 годов, имело ряд негативных последствий. Так, для некоторых небольших по численности населения регионов расчеты показывали, что добиться представительства в Государственной Думе регион может только через список партии, получающей более 200 мандатов, то есть «Единой России». Но для этого зачастую требовалась высокая явка и более высокая, чем в целом по стране, поддержка партии вла-

¹ Федеральные, региональные и местные выборы в России 4 декабря 2011 года. М., 2012. С. 8, 29–32.

сти. Поэтому в таких регионах на представителей элиты оказывалось особое давление, чтобы они консолидированно (безотносительно к своим политическим убеждениям) поддерживали «Единую Россию». Вообще в тех случаях, когда списки разбиваются на группы, в основном соответствующие субъектам РФ, региональные власти получают сильный стимул повысить явку любыми законными и незаконными методами, поскольку от явки зависит число мандатов, получаемых регионом.

Также требование разбиения списка на большое число групп в сочетании с некоторыми другими требованиями не давало партиям возможность формировать группы, соответствовавшие территориям с примерно равной численностью избирателей, что позволило бы создавать условия для эффективной внутрипартийной конкуренции. Большинство партий не могло рассчитывать на получение 70 и более мандатов, поэтому им приходилось создавать заведомо «непроходные» группы, где кандидаты не имели серьезных стимулов для предвыборной борьбы. Довольствуясь по итогам голосования 40–60 мандатами, эти партии лишались возможности иметь на некоторых территориях своих депутатов, а их избиратели не получали «своего» депутата¹.

Более того, при таком большом числе групп возникла опасность, что некоторые регионы не получают депутатов ни от одной из партий. О такой опасности

¹ Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42; Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Бюллетень Национального центра демократических процедур. М., 2008. С. 33–39, 190–191; Федеральные, региональные и местные выборы в России 4 декабря 2011 года. М., 2012. С. 29–32, 235–237.

мы писали еще в 2007 году¹. Но тогда, главным образом из-за высокого результата «Единой России», эта опасность миновала². Однако на выборах 2011 года негативный прогноз сбылся: один из регионов (Республика Алтай) оказался без представительства³.

На региональных выборах до 2003 года разбиение списков на территориальные группы не практиковалось. В период 2003–2005 годов оно еще было редкостью — данную модель использовали 8 регионов из 44. Однако в 2006–2009 годах ее применила уже почти половина регионов — 32 из 70. А затем она стала доминировать: в период 2010–2013 годов списки должны были разбиваться на группы в 64 кампаниях из 75⁴.

По нашему мнению, разбиение списков на группы оправдано в больших и неоднородных регионах, а в небольших однородных регионах дробление списков имеет больше отрицательных, чем положительных качеств с точки зрения обеспечения интересов избирателей. Кроме того, разбиение списков в большей степени важно при полностью пропорциональной системе, так как в случае смешанной системы территориальное представительство обеспечивается депутатами по одномандатным округам. Мы же ча-

¹ Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42.

² Козлов В. Н. Проблемы представительства регионов в новой Государственной Думе // Журнал о выборах. 2007. № 6. С. 38–45.

³ Федеральные, региональные и местные выборы в России 4 декабря 2011 года. М., 2012. С. 236.

⁴ Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 44–47; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 70–79.

сто видим обратную картину: не было разбиения на группы в нескольких регионах, где выборы проводились по полностью пропорциональной системе, а также в ряде крупных регионов страны с неоднородным (в том числе этнически) электоратом (Республика Татарстан, Краснодарский край, Кемеровская область; в первом цикле — также Республика Коми, Московская и Ростовская области), зато практиковалось разбиение во многих небольших по числу избирателей и относительно однородных регионах¹.

При этом, в отличие от выборов в Государственную Думу, в большинстве регионов был выбран наиболее жесткий вариант разбиения списка на территориальные группы: группы привязаны к одномандатным округам, и их запрещено объединять². Поскольку в большинстве случаев число одномандатных округов было равно числу мандатов, распределяемых по пропорциональной системе (или было на единицу меньше), получалось, что список необходимо было разбивать на столько групп, сколько мандатов рас-

¹ Любарев А. Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 76–82; Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 44–47; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 70–79; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 33–34; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 41–42.

² При этом чаще всего распределение мандатов внутри списка основывалось не на абсолютном числе голосов, а на проценте голосов, полученных партией на соответствующих территориях (рейтинговый метод).

пределялось по единому округу. Правда, обычно региональный закон разрешал создавать меньшее число групп, но это невыгодно самим партиям — в этом случае они оставляют некоторые территории без кандидатов¹. В качестве дополнительного обременения во многих региональных законах содержалось требование, согласно которому в каждой региональной группе должно было быть два или даже больше кандидатов; это вынуждало партии выдвигать списки из большого числа кандидатов, подавляющее большинство которых не имело шансов на избрание².

Такие жесткие требования приводят к тому, что в результате выборов значительная часть территорий оказывается не представленной в списочной половине законодательного органа (а если выборы проводятся полностью по пропорциональной системе — то и в целом в законодательном органе)³. Тем

¹ До 2008 года практиковались также жесткие нормы, позволявшие отказывать в регистрации списка в случае выбытия из него даже одной группы, но Конституционный Суд РФ 11 марта 2008 года признал такие нормы не соответствующими Конституции РФ.

² Кынев А. В., Любарев А. Е. Основные правовые особенности выборов 13 марта 2011 года // Выборы в России 13 марта 2011 года: аналитический доклад. М., 2011. С. 12–31; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 70–79; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 41–43; Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 54.

³ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 250–252; Мониторинг региональных избирательных кампаний 11 марта

самым разбиение списков на группы не столько приближает депутатов к избирателям, сколько отдаляет.

Кроме того, разбиение списков на группы, которым соответствует не очень большое число избирателей, делает результаты выборов весьма чувствительными к различным ошибкам и манипуляциям. Так, в Псковской области в 2007 году было зафиксировано большое число жителей Пскова, голосовавших по открепительным удостоверениям в одном из сельских округов; их организованно подвозили с целью увеличить результат соответствующей территориальной группы одной из партий¹. Появляется возможность путем небольших изменений в итогах голосования повлиять на состав избранных депутатов. Такой случай имел место в 2009 году в Карачаево-Черкесской Республике, когда изменение протокола на одном избирательном участке привело к перераспределению мандатов сразу у трех политических партий². Особенно скандальными стали выборы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга 2011 года, когда в результате переписывания протоколов по некоторому числу избирательных участков было изменено распределение мандатов у всех оппозиционных партий³.

2007 года. М., 2007. С. 90–92; Любарев А. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 37–42; Любарев А. Е. Итоги голосования и результаты выборов // Выборы в России 13 марта 2011 года: аналитический доклад. М., 2011. С. 269–270.

¹ Мониторинг региональных избирательных кампаний 11 марта 2007 года. М., 2007. С. 80–81, 165–166.

² Любарев А. Черкесский прецедент // Любарев А. Избирательное право России: проблемы и решения. Саарбрюкен, 2012. С. 210–213 (<http://www.votas.ru/cherkes.html>).

³ Любарев А. В Петербурге, вероятно, фальсифицировали итоги не только в пользу «Единой России» (<http://www.echo.msk.ru/blog/lyubarev/841066-echo/>).

Разбиение списков на группы стало практиковаться и на муниципальных выборах, где оно вообще не имеет плюсов (поскольку территория небольшая и электорат в основном однородный), зато имеет все перечисленные выше минусы, тем более что обычно применяется наиболее жесткий вариант разбиения¹.

В некоторых регионах система разбиения списков на территориальные группы была доведена до крайних форм. Так, в Республике Мордовии в 2003 и 2008 годах, Республике Башкортостан в 2006 году, Калининградской области в 2006 году, Курганской области в 2010 году списки не имели центральной части, то есть полностью разбивались на территориальные группы. А в Санкт-Петербурге в 2007 и 2011 годах в каждой территориальной группе мог быть только один кандидат, что создавало иллюзию мажоритарных выборов².

Такие крайние формы оказались привлекательными для украинских законодателей. В 2002 году в Верховную Раду Украины депутатами С. Б. Гавришем, Ю. Я. Йоффе и Г. П. Дашутиным был внесен проект закона о парламентских выборах, предусматривавший разбиение списка на 450 территориальных групп (по числу депутатов Верховной Рады), в каждой из

¹ Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 42–43; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 53–54; Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 64–67.

² Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 46, 472–473; Кынев А. Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизании к персонализации. М., 2014. С. 72, 423–424.

которых могло быть не более одного кандидата; центральная часть списка не предусматривалась. При этом формально говорилось о разбиении территории страны на 450 территориальных округов и выдвижении партиями в каждом округе не более одного кандидата, однако в реальности речь шла о выборах по партийным спискам. Голос избирателя должен был засчитываться в первую очередь партии, и мандаты должны были распределяться между партиями пропорционально голосам избирателей, а затем мандаты должны были получать кандидаты, в округах которых процент голосов за партию был выше¹.

Тогда этот законопроект не получил поддержки. Однако в 2015 году подобная система была принята для выборов областных, городских и районных советов. Разница лишь в том, что в ходе второго чтения в закон было внесено положение о том, что в списке должна быть центральная часть, состоящая из одного кандидата. Данная система была применена на местных выборах в октябре 2015 года и продемонстрировала недостатки, о которых говорилось выше: часть территорий оказалась непредставленной, в то время как в отдельных территориях были избраны два, а иногда и три депутата².

Ю. Б. Ключковский назвал такую систему «системой Гавриша — Йоффе — Дашутина», или «квазимажоритарной пропорциональной системой»³. Как уже отмечалось выше, у избирателя, особенно при соот-

¹ Ключковский Ю. Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство*. Київ, 2011. С. 111–114.

² Любарев А. *Законодавство України о місцевих виборах і його застосування на виборах 25 жовтня 2015 року* (http://www.epde.org/tl_files/EPDE/EPDE%20PRESS%20RELEASES/IMC%20UA%202014/Liubarev_Elections_in_Ukraine_2015_RU.pdf).

³ Ключковский Ю. Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство*. Київ, 2011. С. 111.

ветствующей информационной (точнее, дезинформационной) кампании, может создаться иллюзия, что он голосует за конкретного кандидата подобно тому, как это происходит при мажоритарной системе. Однако в случае мажоритарной системы голос избирателя либо способствует избранию конкретного кандидата, либо «пропадает»; здесь же голос по факту получает партия, и он может способствовать избранию другого кандидата от этой партии¹.

Отмечается также, что в данном случае голос избирателя отдается как партии, так и кандидату, как это имеет место в случаях открытых списков (см. раздел 3.6) и систем добавочных представителей (см. подраздел 3.7.3). Однако, в отличие от открытых списков, здесь у избирателя нет возможности выбрать кандидата из списка поддерживаемой им партии. В большей степени данная система похожа на системы добавочных представителей — в обоих случаях один и тот же голос засчитывается и партии, и кандидату. Тем не менее в системах добавочных представителей голос избирателя в первую очередь засчитывается кандидату, и он может оказаться избранным, даже если его партия не получит мандатов (поэтому мы относим системы добавочных представителей к смешанному типу). При «системе Гавриша — Йоффе — Дашутина» кандидат может получить мандат только в том случае, если его партия будет участвовать в распределении мандатов. Именно поэтому мы относим данную модель к типу пропорциональных, а не смешанных систем. Хотя следует признать, что

¹ В случае, когда партия представляет сплоченную группу единомышленников, это можно считать положительным моментом. Однако если в партии представлены разные течения, к которым у избирателя может быть различное отношение, система вводит его в заблуждение, поскольку его голос может способствовать избранию нежелательного для него кандидата.

в данном случае наблюдается конвергенция, и «система Гавриша — Йоффе — Дашутина» как крайний вариант пропорциональной системы с разбиением списка на территориальные группы начинает напоминать некоторые крайние варианты смешанной системы.

4.2.3. Многоуровневые системы

Как отмечалось в разделах 2.3 и 2.4, многоуровневые системы появились в период между двумя мировыми войнами и получили еще большее распространение после Второй мировой войны.

Примером двухуровневой системы может служить Швеция. Здесь 349 парламентских мандатов делятся на две части — 310 основных и 39 уравнивающих. Основные мандаты распределяются в 29 многомандатных избирательных округах, в основном соответствующих административным единицам — ленам (только лен Сконе поделен на три округа, а лен Западный Йотланд — на четыре), между партиями, преодолевшими в соответствующем округе 12-процентный барьер. На втором этапе в распределении мандатов участвуют партии, преодолевшие 4-процентный барьер в масштабе страны. При этом определяется, сколько мандатов из 349 должно быть выделено этим партиям исходя из доли голосов, полученных ими в национальном масштабе. Далее число мандатов, завоеванных партией в округах, вычитается из этого количества, и таким образом определяется, сколько уравнивающих мандатов достается партии. Эти мандаты затем передаются тем округам, где соответствующая партия имеет наибольший остаток неучтенных голосов¹.

¹ 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 35–36; Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 213–214, 258.

Похожая система применяется в Дании. Страна делится на три крупных региона — столичный, островной и ютландский. Каждый из них в свою очередь делится на 3–4 многомандатных округа, всего таким образом получается 10 округов. В этих округах распределяется 135 мандатов, а еще 40 являются дополнительными (уравнивающими). Эти дополнительные мандаты распределяются сначала между партиями, затем — между регионами и в конечном счете — между округами. При этом, в отличие от Швеции, в округах нет заградительного барьера, а на национальном уровне барьер составляет 2%, но к распределению мандатов на втором этапе допускаются также партии, которые получили как минимум один окружной мандат или в двух из трех регионов получили количество голосов не менее естественной квоты¹.

Иной принцип предусмотрен в Австрии. Здесь система трехуровневая — 43 региональных избирательных округа, 9 земельных округов и общенациональный округ. Но главное отличие от шведской и датской систем в том, что заранее не определяется число мандатов, распределяемых на первом, втором и третьем этапах. На первом этапе распределяются мандаты в региональных округах. При этом используется квота Гогенбах-Бишофа, и каждая партия получает столько мандатов, сколько квот укладывается в собранном ею количестве голосов (или, иными словами, число полученных ею мандатов равно целой части отношения числа голосов к квоте).

Оставшиеся нераспределенными мандаты и остатки голосов суммируются на уровне земельного округа. Во втором распределении участвуют только партии, получившие хотя бы один региональный мандат

¹ Современные избирательные системы. Вып. 4. М., 2009. С. 235–242, 266–280.

или преодолевшие 4-процентный барьер на общенациональном уровне. Для распределения мандатов используется тот же метод, что и на первом уровне. Наконец, мандаты, оставшиеся нераспределенными на втором уровне, и остатки голосов переходят на общенациональный уровень, и здесь уже распределение происходит по методу д'Ондта¹.

Похожая (но двухуровневая) система в Болгарии. Территория страны разделена на 31 многомандатный округ, из них три округа в Софии, два в Пловдиве и 26 в остальных областях. На первом этапе мандаты распределяются в этих округах (с использованием квоты Хэйра), а на втором — в общенациональном округе².

4.3. Искажения пропорциональности: «премии» и заградительный барьер

К недостаткам пропорциональной избирательной системы обычно относят то, что она не способствует формированию прочного правительства, опирающегося на стабильное парламентское большинство, и то, что она стимулирует чрезмерное партийное дробление, в том числе и фракционное дробление депутатского корпуса. И хотя эти опасности чаще всего преувеличены³, в пропорциональную систему стали вноситься дополнения, нацеленные на преодоление данных недостатков и неизбежно приводящие к искажению пропорциональности.

¹ 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 13; Современные избирательные системы. Вып. 6. М., 2011. С. 91–95.

² 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 37–38.

³ Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 245–246.

С одной стороны, чтобы способствовать формированию стабильного парламентского большинства, в некоторых странах стали вводить *систему «премий» («бонусов»)*. С другой стороны, для предотвращения чрезмерного фракционного дробления парламента появился и вскоре занял прочные позиции *заградительный барьер*.

4.3.1. Система «премий»

Первым примером использования системы «премий» можно считать закон, принятый в Италии в 1923 году после прихода к власти Б. Муссолини («закон Ачербо»). По этому закону партия, собравшая наибольшее количество голосов (но не менее 25%), получала право на две трети мест в Палате депутатов, а оставшиеся места должны были пропорционально распределяться между другими партиями. Впрочем, система эта действовала недолго: с 1929 года выборы в Италии даже формально стали «выборами без выбора»¹.

В 1953 году Христианско-демократическая партия попыталась вернуться к системе «премий». Она сумела провести закон, по которому партии или блоку партий, получившим в масштабе страны абсолютное большинство голосов, должно было достаться 65% мест в Палате депутатов. Этот закон получил в народе прозвище «мошеннического». Однако на парламентских выборах 1953 года блок, возглавляемый христианскими демократами, немного не дотянул

¹ Там же С. 234; Избирательные системы стран мира. М., 1961. С. 277–278; Карпикова И. С. Итальянский парламент (выборы и порядок формирования). М., 1965. С. 11–13; Современные избирательные системы. Вып. 10. М., 2015. С. 14–16.

до заветной планки, получив 49,7% голосов. Вскоре после выборов, в 1954 году, «мошеннический» закон был отменен¹.

Третий раз система «премий» была введена в Италии в 2005 году «законом Кальдероли», принятым по инициативе С. Берлускони. По этой системе если партия или блок партий с наибольшим числом голосов при пропорциональном распределении должны получить менее 340 мандатов, им предоставляется дополнительное количество мандатов, необходимых для достижения 340 (то есть 54%). Остальные места распределяются между преодолевшими необходимый барьер партиями пропорционально полученным ими голосам. На первых же выборах 2006 года возглавлявшаяся С. Берлускони коалиция «Дом свобод» получила 49,74%, а блок «Унионе» во главе с Р. Проди — 49,81%. В соответствии с законом блоку «Унионе» досталось 340 мандатов, а коалиции «Дом свобод» — только 277².

В 2013 году Конституционный суд Италии признал неконституционными некоторые положения «закона Кальдероли», в том числе касающиеся «премии» большинства. В 2015 году был принят новый закон, позволяющий получить 340 мандатов только списку, за который проголосовало не ме-

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж.Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 235; Избирательные системы стран мира. М., 1961. С. 137–141, 277–278; Карпикова И. С. Итальянский парламент (выборы и порядок формирования). М., 1965. С. 66; Современные избирательные системы. Вып. 10. М., 2015. С. 18–19.

² Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Ижевск, 2007. С. 62–63; Федотова Ю. Г. Избирательные системы зарубежных стран. М., 2015. С. 155–156; Современные избирательные системы. Вып. 10. М., 2015. С. 20–22.

нее 40% избирателей (при запрете соединения списков)¹.

В Греции в 1958 году была принята модель, при которой мандаты распределялись в два этапа. Часть мандатов распределялась между партиями, преодолевшими в масштабе страны 5-процентный барьер, а другая часть — только между партиями, получившими более 25% голосов, блоками из двух партий, получившими более 35% голосов, и блоками из более чем двух партий, получившими более 40% голосов. В результате Национально-радикальный союз, получивший на выборах 1958 года 41% голосов, взял 57% мандатов².

Эта же модель была принята и после падения режима «черных полковников» в 1974 году. Разница лишь в том, что для участия во втором этапе распределения мандатов требовалось получить меньшую долю голосов: для партий — 17%, для блоков двух партий — 25%, для блоков трех и более партий — 30%. На выборах 1977 года партия «Новая демократия», собрав 42% голосов, получила 58% мандатов³.

Далее правила неоднократно менялись, но система «премий» сохранялась. Так, в 1980-е годы действовало правило, согласно которому ведущая политическая партия получает абсолютное большинство мест в Палате депутатов, если она наберет по меньшей мере 46% поданных голосов и опередит идущую следом за ней партию по меньшей мере на 7%⁴. Позднее был установлен порядок, согласно которому 260 мандатов из 300 распределялись пропорционально го-

¹ Современные избирательные системы. Вып. 10. М., 2015. С. 22–25.

² Избирательные системы стран мира. М., 1961. С. 115–118.

³ Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов). М., 1980. С. 33–34, 44–46.

⁴ Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 14–15.

лосам избирателей, а остальные 40 мандатов отдавались партии, набравшей наибольшее число голосов¹. Затем размер «премии» вырос до 50 мандатов.

В результате «сфабрикованное большинство» для Греции стало обычным явлением. Так, в 1996 году социалисты (партия ПАСОК) получили 41,5% голосов и 162 мандата (54%), в 2000 году — 43,8% и 158 мандатов (52,7%). В 2004 году партия «Новая демократия», имея 45,4% голосов, получила 165 мандатов (55%)², а в 2007 году она с 41,85% голосов завоевала 152 мандата (50,7%). В 2009 году ПАСОК с 43,9% голосов получила 160 мандатов (53,3%). Искажения пропорциональности получались и позднее. Так, в январе 2015 года левая партия СИРИЗА получила 36,3% голосов и 149 мандатов (49,7%), а в сентябре 2015 года — 35,4% голосов и 145 мандатов (48,3%)³.

В отличие от приведенных выше случаев, направленных на искусственную «фабрикацию» большинства, в законе Германии есть положение, согласно которому если список, собравший больше половины общего числа партийных голосов, получает не более половины распределяемых мандатов, ему в первую очередь выделяется мандат при их распределении на основе остатков⁴. Это положение направлено на то, чтобы партии, получившей большинство голосов,

¹ Борисова Е., Бызова О. Греческий антураж выборов (российские наблюдатели в Афинах) // Журнал о выборах. 2009. № 4–5. С. 57–61.

² Самарас А. Н. Парламентские выборы в Греции в 2004 году: конец правления социалистов // Час выбора. М., 2006. С. 68–94.

³ <http://www.electionguide.org/elections/id/1483/>; <http://www.electionguide.org/elections/id/1542/>; <http://www.electionguide.org/elections/id/2836/>; <http://www.electionguide.org/elections/id/2875/>.

⁴ Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М., 2004. С. 341.

досталось и большинство мандатов, что вполне справедливо.

4.3.2. Заградительный барьер

Хотя примеры применения в той или иной форме заградительного барьера известны с конца 19-го века (см. раздел 2.2), «триумфальное шествие» этого института началось с Федеративной Республики Германии, где 5-процентный заградительный барьер (заградительный пункт, 5-процентная оговорка) был введен на выборах в бундестаг 1949 года на уровне земель, а на выборах 1953 года — на федеральном уровне.

В настоящее время заградительный барьер действует в большинстве стран, где применяется пропорционально-списочная система. При этом в странах Европы и в ряде латиноамериканских стран величина барьера чаще всего ниже 5% — 3% в Аргентине, Греции, Испании, 4% в Австрии, Болгарии, Словении и др. Самый низкий барьер в Нидерландах — он равен естественной квоте, то есть 100% делится на число мандатов (150), и, таким образом, барьер составляет 0,67%.

Длительное время один из самых низких барьеров (1%) существовал в Израиле. Однако затем он неоднократно повышался: до 1,5% перед выборами 1992 года, до 2% перед выборами 2006 года и до 3,25% перед выборами 2015 года.

В Латвии барьер был в 1995 году повышен с 4 до 5%, в Молдове в 2008 году — с 5 до 6%. На Украине перед выборами 2006 года (при переходе с параллельной на пропорциональную систему) барьер был снижен с 4 до 3%, а при возврате параллельной системы в 2012 году он был повышен сразу до 5%.

В постсоциалистических странах барьер чаще всего устанавливался на уровне 5% (Венгрия, Литва,

Польша, Сербия, Словакия, Чехия). При этом для блоков (коалиций) его обычно делали еще выше. Один из самых высоких барьеров (10%) был установлен перед выборами 2002 года в Турции¹.

В многоуровневых системах (см. подраздел 4.2.3) может быть установлено несколько барьеров. Так, в Швеции на уровне многомандатных округов, на которые разделена территория страны, барьер составляет 12%, а на общенациональном уровне — 4%. Основным следует считать общенациональный барьер, поскольку именно на этом уровне определяется, какие партии допускаются к распределению мандатов; при этом партия, не преодолевшая общенациональный барьер, может получить мандат в округе, если преодолеет окружной². В Дании барьер (2%) установлен только на общенациональном уровне³.

Есть, однако, страны, где заградительного барьера нет. Так, в Португалии введение барьера запрещено на конституционном уровне⁴. Однако в этой стране пропорциональная система действует в небольших округах, и мандаты распределяются по методу д'Ондта; таким образом, здесь также существует некий барьер (порог), но в неявном виде (см. подраздел 4.6.1). Аналогичная ситуация в Финляндии.

В России в первоначальном проекте группы В.Л. Шейниса предусматривался 3-процентный ба-

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 25–26; Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 66; Морозова О. С. Избирательный барьер как элемент избирательной инженерии // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 4. С. 68–75.

² 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 35–36; Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 257.

³ Современные избирательные системы. Вып. 4. М., 2009. С. 267, 280.

⁴ Зарубежное избирательное право. М., 2003. С. 33.

рьер, однако в дальнейшем (в варианте от 5 августа 1993 года) величина барьера была повышена до 5%¹. Такая величина закрепились для выборов в Государственную Думу вплоть до 2005 года. На региональных и муниципальных выборах до 2005 года в большинстве кампаний также применялся 5-процентный барьер (в 1993–2002 годах в 13 кампаниях из 14, в 2003–2005 годах в 26 кампаниях из 44). С самым низким барьером (3%) прошли выборы в Амурской области в 2005 году, барьер в 4% действовал на выборах в двух регионах. В одном регионе в этот период барьер был установлен на уровне 6% и в 9 — на уровне 7%. Завышенные барьеры применялись в Вологодской области (8%), Москве и Республике Калмыкии (10%); рекордным был 25-процентный барьер в Корякском автономном округе в 1996 году. В Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах барьеры не устанавливались: там по пропорциональной системе распределялось лишь 9 мандатов².

При этом еще в 2002 году в закон о выборах депутатов Государственной Думы было внесено положение о повышении барьера до 7% для выборов следующего созыва (то есть выборов 2007 года). В 2005 году был принят новый закон о думских выборах, и в нем 7-процентный барьер был закреплён.

В том же году в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

¹ Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 4–52; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 38.

² Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 59–80; Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 599–600.

референдуме граждан Российской Федерации» для региональных выборов был установлен верхний предел барьера на уровне 7%. Хотя формально это была мера против завышенных барьеров, но фактически она дала сигнал региональным законодателям поднять барьер до максимально разрешенного уровня¹. И начиная с октября 2006 года по октябрь 2009 года в подавляющем большинстве регионов выборы проводились с 7-процентным барьером: из 62 кампаний только в 7 барьер был ниже 7%.

Отметим, что в 1998 году вопрос о 5-процентном барьере на выборах в Государственную Думу стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Суд признал такой барьер допустимым, но с двумя оговорками: 1) избирательные объединения, преодолевшие барьер, должны получить на выборах более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании; 2) барьер должен быть преодолен более чем одним избирательным объединением.

После этого в 1999 году в законодательстве был установлен «плавающий» барьер. Суть его в том, что в случае преодоления установленного законом барьера только одной партией к распределению мандатов допускается еще одна партия, получившая наибольшее число голосов среди партий, не преодолевших барьер; если же партии, преодолевшие барьер, получают вместе менее 50% голосов, к распределению мандатов допускаются другие партии, получившие наибольшее число голосов, пока сумма голосов, поданных за допущенные к распределению мандатов партии, не превысит 50%.

¹ Впрочем, отрицательную роль данной новеллы не стоит преувеличивать: повышение барьера происходило не столько под ее влиянием, сколько по прямым указаниям из Москвы.

На выборах в Государственную Думу эти нормы применять не пришлось. Однако на региональных выборах норма о допуске к распределению второй партии применялась пять раз: в Республике Мордовии (в 2007 году), Республике Татарстан (в 2004 году), Республике Тыве (в 2014 году) и в Кемеровской области (в 2008 и 2013 годах).

По предложению президента Д.А. Медведева в 2009 году для выборов в Государственную Думу и в 2010 году для региональных выборов была установлена уникальная норма: если заградительный барьер выше 5%, то партии, за которые проголосовало более 5% избирателей, должны были получать один или два мандата. По сути получился двойной барьер: 5% для прохождения в парламент и 7% для участия в пропорциональном распределении мандатов. На выборах в Государственную Думу 2011 года эту норму применять не пришлось — ни одна партия не получила результат между 5 и 7%.

На региональных выборах 2010–2013 годов данная норма применялась в 16 кампаниях. При этом в восьми (Тамбовская область в марте 2011 года, Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Псковская область в декабре 2011 года, Саратовская область в октябре 2012 года, Архангельская, Смоленская и Ярославская области в сентябре 2013 года; в этих кампаниях распределялось от 22 мандатов до 31) результат распределения мандатов оказался точно таким же, каким бы он был, если бы вместо этой сложной конструкции применялся просто 5-процентный барьер. Но в других восьми кампаниях результат оказался иным.

Так, в Республике Дагестан в марте 2011 года, где распределялось 90 мандатов, «Правое дело», получившее 5,1% голосов, могло бы рассчитывать на четыре мандата, но получило только один. Три не-

доданных ей мандата получили «Единая Россия», «Справедливая Россия» и «Патриоты России». В Удмуртской Республике в октябре 2012 года распределялось 45 мандатов. «Справедливая Россия» получила 5,1% и могла рассчитывать на три мандата. Два недоданных ей мандата достались «Единой России» и ЛДПР.

В Воронежской области в марте 2010 года, в Республике Бурятия, Республике Саха (Якутия), Чеченской Республике и Владимирской области в сентябре 2013 года партиям, получившим между 5 и 7%, при 5-процентном барьере досталось бы по два мандата, а в соответствии с действующими законами они довольствовались одним мандатом. Во всех пяти случаях в выигрыше оказалась «Единая Россия».

В Белгородской области в октябре 2010 года распределение всех 18 мандатов по методу Хэйра — Нимейера дало бы «Единой России» 13 мандатов, КПРФ — 3 мандата, ЛДПР — один мандат и «Справедливой России», получившей 5,1%, также один мандат. Однако в соответствии с областным законом «Справедливой России» был отдельно выделен один мандат, и по методу Хэйра — Нимейера распределялись остальные 17 мандатов. В результате «Единая Россия» получила 12 мандатов, а ЛДПР — два мандата. В данном случае имел место один из парадоксов распределения мандатов по методам квот, похожий на «парадокс нового штата» (см. подраздел 4.1.8).

В 2011 году для выборов Государственной Думы следующего созыва (которые должны состояться в 2016 году) барьер был снижен до 5%, соответственно, конструкция двойного барьера была ликвидирована. Это решение было подтверждено и в новом законе о выборах в Государственную Думу, принятом в 2014 году. В том же году (в мае) был снижен до 5% максимальный барьер для региональных выборов, и

там также исчез двойной барьер. На муниципальных выборах до 2011 года величина барьера федеральным законодательством не регулировалась. В 2011 году для выборов в городских округах и муниципальных районах с числом депутатов не менее 20 максимальная величина барьера была зафиксирована на уровне 5%, для остальных муниципальных выборов она по-прежнему не устанавливалась. В ноябре 2013 года для всех муниципальных выборов максимум барьера стал равным 7%, но уже в мае 2014 года 5-процентный максимум стал единым для всех региональных и муниципальных выборов.

Очевидно, что заградительный барьер приводит к некоторому ограничению пропорциональности представительства и фактически к ограничению прав граждан на представительство в парламенте. Кроме того, завышенный барьер может привести к еще одному негативному явлению, которое называется «сфабрикованное большинство»: партия, за которую проголосовало меньше половины избирателей, получает большинство мандатов благодаря отсечению от участия в распределении мандатов партий, в сумме имеющих значительную поддержку избирателей. Примером могут служить многие российские региональные и муниципальные выборы¹.

Таким образом, с правовой точки зрения заградительный барьер является существенным ограничением прав граждан и потому может считаться допустимым лишь в той мере, в какой он позволяет решать задачу по обеспечению конституционно защищаемых ценностей. Иными словами, нужно,

¹ Любарев А. Е. Пропорциональная и смешанная избирательные системы на региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации: проблемы «сфабрикованного большинства» // Вопросы права и политики. 2013. № 8. С. 65–118.

исходя из принципа разумной достаточности, установить такой размер барьера, при котором он выполнял бы свое конституционно-правовое предназначение. Увеличение барьера сверх этого размера будет чрезмерным, поскольку оно усиливает ограничения без дополнительного усиления его защитной функции.

С какой целью вводится заградительный барьер? В литературе отмечено несколько оснований для его введения.

1. Барьер вводится с целью не допустить в парламент экстремистские партии.

2. Барьер необходим для отсеечения партий, получающих поддержку избирателей на уровне «шума».

3. Барьер необходим для того, чтобы не допустить чрезмерного влияния малых партий на принятие парламентом решений, в том числе на формирование правительства.

4. Барьер необходим для того, чтобы избежать чрезмерного фракционного дробления депутатского корпуса.

5. Барьер необходим для того, чтобы все партии, представленные в парламенте, имели работоспособные фракции.

6. Барьер способствует укрупнению партий или по крайней мере их блокированию на выборах¹.

Обсудим эти доводы.

¹ Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 137–138; Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. С. 36–38; Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 90–108; Зарубежное избирательное право. М., 2003. С. 32–35; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 186–189.

Идея не допустить в парламент экстремистские партии, видимо, была в свое время популярна в Федеративной Республике Германии, которая являлась пионером в деле установления заградительного барьера (но и там это не было главным аргументом в пользу установления барьера). Однако в настоящее время ее не следует воспринимать всерьез. Известно, что когда для этого есть социальные предпосылки, экстремистские партии могут получать довольно ощутимую поддержку избирателей и способны преодолевать достаточно высокие барьеры¹. Самый яркий урок в этом отношении преподнесла Турция, где перед парламентскими выборами 2002 года был установлен 10-процентный барьер в надежде не пропустить в парламент исламистов. Однако произошло обратное: введшие завышенный барьер умеренные партии остались «за бортом», довольствовавшись 9,4% и 8,7%, и к власти пришла исламистская Партия справедливости и развития, которая, получив 34% голосов, обеспечила себе почти две трети мест в парламенте².

Перейдем теперь к вопросу о «шуме». Мы исходим из фундаментальной посылки: итоги голосования отражают позицию, мнения, предпочтения

¹ По данным М.А. Могуновой (Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001. С. 314), 4-процентный барьер в Швеции в 1969 году был установлен из расчета не пропустить в парламент коммунистов, поскольку перед реформой Левая партия — коммунисты Швеции получила всего 3% голосов. Однако в последующем эта партия успешно преодолевала установленный барьер.

² Алескеров Ф.Т., Платонов В.В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003. С. 23–25; Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 110.

избирателей. Но каждый, кто занимался научными, инженерными, экономическими и тому подобными расчетами, знает, что любая величина определяется с некоторой точностью. Если, например, мы говорим, что напряжение в розетке 220 вольт, это не значит, что в ней не может быть 219 или 221. И если экскурсовод в музее говорит, что экспонату 10 тысяч лет, это не значит, что на следующий год он скажет: ему 10 тысяч лет и один год.

Точно так же с волеизъявлением избирателей. Существует масса факторов, вносящих искажения. Речь в данном случае идет не о «систематических ошибках», обусловленных использованием манипулятивных технологий. Есть и «случайные ошибки»: часть избирателей может по ошибке поставить знак не в тот квадрат, часть может голосовать наобум, часть может сделать выбор на основе случайных факторов.

Каков уровень такого «шума»? Одним из лучших показателей является доля недействительных бюллетеней. В тот период, когда у российского избирателя была возможность голосовать «против всех», недействительные бюллетени были в основном результатом ошибок избирателей и их доля составляла обычно около 2%. Существуют и другие показатели, которые дают примерно те же 2%¹. Эту величину и следует оценивать как уровень «шума». Иными словами, партия, получившая на выборах менее 2% голосов, скорее всего, не представляет никакой устойчивой группы избирателей, а ее результат абсолютно случаен.

Из этих рассуждений следует, что барьер на уровне 2% существенно права избирателей не нарушает.

¹ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 187.

Однако сам по себе этот факт не может служить основанием для введения заградительного барьера. Необходимо еще показать, в чем вред наделения мандатами партий, получивших столь небольшую долю голосов.

Обратимся к выборам в Государственную Думу. В 1995 году в этих выборах участвовали 43 списка. Если бы в такой ситуации не было заградительного барьера, распределение мандатов по итогам тогдашнего голосования между всеми участниками выборов привело бы к тому, что по одному мандату получили бы лидеры 10 списков, чья поддержка составляла от 0,19 до 0,57% (и еще 10 списков с поддержкой от 0,62 до 1,94% получили бы от 2 до 5 мандатов). Итого — более 40 депутатов, реально избирателей не представляющих.

Однако нетрудно предположить, что в отсутствие заградительного барьера ситуация была бы еще хуже. Ибо возможность получить один мандат при поддержке всего 0,2% избирателей (а если повезет, то и меньшей) стала бы сильным стимулом для создания квазипартий, и их число неизбежно выросло бы — не на этих выборах, так на следующих.

Хрестоматийным стал пример Польши, где первые выборы по пропорциональной системе в 1991 году проходили без заградительного барьера, и в результате в Сейме функционировало 29 партийно-депутатских группировок. Это существенно снизило политическую и законодательную дееспособность парламента. Для выборов следующего созыва Сейма были установлены высокие заградительные барьеры¹.

¹ Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов. М., 1994. С. 278; Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве

Однако для небольших парламентов (таких, как законодательные органы большинства субъектов РФ) подобная опасность практически отсутствует.

Проблема чрезмерного влияния малых партий на принятие парламентом решений была выявлена в 1970-е годы, когда исследование распределения должностей в правительствах 13 стран в период после Второй мировой войны обнаружило интересный эффект: малые партии в коалиции получали несколько больше мест в правительстве, чем это следовало бы из доли занимаемых ими мест в парламенте. Данный эффект был объяснен тем, что малые фракции часто играют ключевую роль для обеспечения большинства в парламенте и это «вознаграждается» большим числом должностей¹. Понятно, что этот эффект может проявляться не только при формировании правительства, но и при принятии других важных решений. Негативная роль его в том, что он фактически позволяет небольшому меньшинству диктовать свою волю большинству (это наиболее ярко проявляется в Израиле, где религиозные партии получают небольшую долю голосов, но без них редко удастся создать коалиции большинства, и потому они имеют непропорционально большое влияние).

Проблема, однако, в том, что из подобных рассуждений невозможно определить, каков должен быть барьер для отсекающих таких партий. Более того, легко смоделировать ситуацию, когда повышение барьера усиливает «шантажный потенциал» малых фракций.

Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997. С. 93; Современные избирательные системы. Вып. 1. М., 2006. С. 451–452.

¹ Алескеров Ф.Т., Ортегук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995. С. 137–138; Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. С. 28–31.

Представим себе для простоты, что в парламенте 100 мест и в выборах участвуют 4 партии (А, Б, В, Г). Далее, представим, что голоса разделились следующим образом: А — 47%, Б — 43%, В — 6%, Г — 4%.

Допустим, заградительный барьер составляет 5%. Тогда А получает 49 мандатов, Б — 45, В — 6. Коалиция А и Б маловероятна и малопродуктивна, так как они — основные соперники¹. Получается, что без В коалиция большинства невозможна. А это означает, что партия В может диктовать условия и наверняка получит в правительстве большую долю, чем 1/16. А теперь представим, что барьер снижен до 3% (или барьера нет, в данной ситуации это не имеет значения). Тогда А получит 47 мандатов, Б — 43, В — 6, Г — 4. В этой ситуации А может выбирать — образовать коалицию с В или Г. И еще остается вариант — коалиция Б с В и Г. При таком раскладе ни В, ни Г уже не могут предъявлять слишком большие претензии.

Наиболее обоснованными можно считать доводы, связанные с тем, что заградительный барьер призван повысить работоспособность парламента. Так, немецкий правовед Г. Майер считает, что защита функциональной способности парламента — это настолько большая ценность, что ее можно рассматривать как оправдывающую причину для нарушения принципа равенства выборов². Аналогичную позицию занял и Конституционный суд ФРГ³. На необходимость обеспечить нормальное функциони-

¹ Тем не менее такие коалиции не раз возникали, например в Германии и Израиле.

² Майер Г. Демократические выборы и избирательная система // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 137–138.

³ Фахретдинова А. Избирательная система Германии в решениях Конституционного суда ФРГ // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 53–57.

рование парламента ссыался и Конституционный Суд РФ, сделавший в своем Постановлении от 17 ноября 1998 года № 26-П вывод о соответствии заградительного барьера российской Конституции.

Важно также то, что данные доводы позволяют оценить, какую величину заградительного барьера можно считать необходимой. Влияние заградительного барьера на работоспособность парламента связана с двумя факторами — числом фракций, образуемых по результатам выборов, и минимальной величиной такой фракции.

Начнем с числа фракций. Какое количество фракций следует считать чрезмерным, затрудняющим работу парламента? Здесь можно обратиться к данным психофизиологии, согласно которым человек способен держать в сфере своего непосредственного внимания одновременно максимум 7–9 однородных предметов. Отсюда можно сделать вывод, что наличие в парламенте 7 фракций не является чрезмерным, 8–9 — пограничная область, а вот более 9 фракций иметь нежелательно.

Каков же должен быть заградительный барьер, чтобы в парламент проходило не более 9 партий? Для ответа на этот вопрос ни к чему строить умозрительные конструкции, например предполагать крайне маловероятную ситуацию с равномерным распределением голосов. Разумнее обратиться к эмпирическим данным, тем более что одни только российские региональные выборы дают богатейшую статистику: за период с декабря 1993 года по сентябрь 2015 года по пропорциональной или смешанной избирательной системе прошли 225 избирательных кампаний по выборам законодательных органов субъектов РФ.

Результаты анализа доли голосов, полученных в этих кампаниях всеми списками кандидатов, представлены в таблице 4.18. Отдельно проанализирова-

ны 77 кампаний, в которых число участвовавших списков было более семи. Как видно из таблицы, число списков, получивших более 5%, в региональных кампаниях не превышало 7, а число списков, получивших более 4%, не превышало 9. Средние же значения даже для партий, получивших более 2%, не превышали 8. Отметим также, что на выборах депутатов Государственной Думы 1993 года 5-процентный барьер преодолели 8 списков; при этом Дума первого созыва была вполне работоспособной, что является доводом в пользу того, что 8 фракций — это не чрезмерно.

Таблица 4.18. Количество партий, преодолевших различные барьеры на выборах законодательных органов субъектов Российской Федерации 1993–2015 годов

Барьер	Количество партий, преодолевших барьер			
	по всем кампаниям (225)		по кампаниям, в которых участвовали более 7 списков (77)	
	максимальное	среднее	минимальное	среднее
7%	6	3,6	1	3,7
6%	7	3,9	1	4,1
5%	7	4,2	1	4,5
4%	9	4,5	1	5,2
3%	10	4,9	2	6,0
2%	11	5,5	3	7,1

Таким образом, с точки зрения количества фракций в парламенте 5-процентный барьер является вполне достаточным. Более того, даже при 4-процентном барьере количество фракций не превышает разумного предела.

Что касается минимального размера фракции, то этот показатель зависит от числа распределяемых

мандатов. Так, в небольших ассамблеях (каковыми являются законодательные органы многих субъектов РФ) даже преодоление 7-процентного барьера не гарантирует, что партия получит более одного мандата¹. При таких обстоятельствах заградительный барьер никак не может способствовать образованию крупных фракций.

Иная ситуация в больших парламентах, таких как Государственная Дума. При наличии 450 депутатов и более 20 комитетов фракции с небольшим числом депутатов не могут работать эффективно. В этом случае необходимо иметь во фракции депутатов, специализирующихся хотя бы по самым основным направлениям деятельности парламента: внешняя политика, безопасность, экономика, социальная политика, государственное строительство, национальные и федеративные отношения. Таким образом, желательно иметь фракцию, состоящую не менее чем из семи депутатов.

Как видно из таблицы 4.19, с точки зрения минимального размера фракций даже при смешанной системе, когда по единому округу распределялось 225 мандатов, можно было ограничиться 3-процентным барьером, а уж 4% было вполне достаточно. При распределении же 450 мандатов достаточным оказывается даже 2-процентный барьер.

Что касается укрупнения партий или их блокирования, то здесь в первую очередь необходимо задать вопрос: зачем такое укрупнение нужно? Ответ, по-видимому, в том, что это необходимо для того,

¹ Известные из литературы (Lijphart A., Gibberd R. W. *Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation* // *Eur. J. Polit. Res.* 1977. Vol. 5. P. 231) формулы позволяют определить, что при семи партиях преодоление 7-процентного барьера гарантирует получение двух мандатов только в случае распределения более 25 мандатов.

Таблица 4.19. Минимальный размер фракции в Государственной Думе в зависимости от заградительного барьера

Заградительный барьер	Минимальный размер фракции при распределении по пропорциональной системе	
	225 мандатов	450 мандатов
2%	4	9
3%	7	13
4%	9	18
5%	11	22
6%	13	27
7%	16	31

чтобы партии или их блоки могли создавать в парламенте полноценные фракции. Тем самым аргумент, связанный с укрупнением партий, по сути, сводится к уже рассмотренному вопросу о минимальном размере фракции.

Подведем итоги нашего анализа. Мы выяснили, что установление заградительного барьера на уровне 2% не нарушает права избирателей. Повышение барьера свыше 2% уже создает определенные ограничения для достаточно больших групп избирателей, и потому такое повышение должно быть серьезно обосновано.

Как видно из приведенных рассуждений, обоснованность доводов о необходимости заградительного барьера существенно различается для больших и малочисленных парламентов. В первом случае важную роль играет минимальный размер фракции, во втором этот фактор не имеет значения. Правда, в обоих случаях необходимо принимать во внимание возможное количество фракций. Но и этот фактор имеет различную силу. В больших парламентах фракции являются необходимым элементом, обеспе-

чивающим работоспособность парламента, и потому их потенциальное количество следует ограничить. Малочисленные же ассамблеи, где каждый депутат сохраняет возможность выступления по всем вопросам, могут в принципе обходиться без фракций, и большое количество фракций для них не является существенной помехой.

В любом случае обоснованным можно считать градительный барьер не выше 5%, поскольку 5-процентный барьер позволяет ограничить число фракций семью, что вполне достаточно для нормальной работы парламента. Любое повышение барьера сверх этого уровня будет являться чрезмерным. Однако учитывая, что 5-процентный барьер является большим ограничением, чем 3- или 4-процентный, представляется более целесообразным установление барьера на уровне 3 или 4%. Такой уровень барьера можно считать разумным компромиссом между требованиями работоспособности парламента и обеспечения его представительности. Отметим, что в 2007 году Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендовала государствам — членам Совета Европы устанавливать барьер не выше 3%¹.

4.4. Условия признания выборов состоявшимися

В российском избирательном законодательстве и законодательстве ряда других постсоветских стран важную роль играют нормы, определяющие признание выборов состоявшимися. Эти нормы связаны с двумя показателями: долей избирателей, принявших

¹ Морозова О. С. Избирательный барьер как элемент избирательной инженерии // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 4. С. 68–75.

участие в выборах или в голосовании (порог явки), и с долей голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов).

4.4.1. Порог явки

Для большинства стран наличие какого-либо порога явки не характерно¹.

В СССР в 1989–1991 годах выборы должны были признаваться несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей (это же правило действовало и во втором туре). И уже на выборах народных депутатов СССР 1989 года, хотя в среднем активность избирателей была достаточно высока (89,8%), в трех округах из 1500 выборы были сорваны из-за недостаточной явки. На выборах народных депутатов РСФСР 1990 года в первом туре выборы не состоялись из-за низкой явки в одном округе, а во втором туре — в четырех округах (из 1068). Еще в семи округах то же самое произошло при повторных выборах².

Хуже обстояло дело на выборах депутатов местных Советов в крупных городах. Так, на выборах депутатов Московского городского Совета в марте 1990 года из-за низкой явки были сорваны выборы в одном округе в первом туре и в 19 округах во втором

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 150–151, 248, 343, 430–431; Вып. 2. Американский континент. М., 2010. С. 244–245, 330–331, 414–415, 474–475, 538–539, 592–593, 634–635, 718–719; Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 481, 664–665, 828–829, 936–937, 1070–1071, 1170–1171, 1240–1241, 1332–1333; Вып. 4. Европейско-Азиатский регион. М., 2015. С. 448–449, 646–647, 774–775, 882–883, 1020–1021, 1192–1193.

² Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011. С. 249, 255.

туре (из 498). В первом туре повторных выборов, прошедшем в апреле 1990 года, это произошло уже в 22 округах из 33, а во втором туре, прошедшем в мае, — в 4 округах из 11. Новые повторные выборы в ноябре 1990 года окончились полным провалом: ни в одном из округов явка не достигла 50%¹.

В последующем требование 50-процентной явки сохранялось в федеральном законодательстве лишь для выборов Президента РФ, на которых активность избирателей была выше, чем на любых других выборах (впрочем, для второго тура порог явки здесь был отменен еще в 1995 году). На остальных выборах порог явки стал снижаться.

Так, в 1991 году в Законе РСФСР «О выборах главы администрации» для случая, когда баллотировалось более двух кандидатов, порога явки фактически не было. Если же баллотировались два кандидата или один, при явке в пределах 25–50% шансы на срыв выборов были весьма высоки, а явка ниже 25% автоматически приводила к срыву выборов. Такие же нормы были внесены в 1992 году в законы РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР». Впрочем, применить их успели лишь в небольшом числе кампаний.

На выборах в Государственную Думу и Совет Федерации в 1993 году порог явки был снижен до 25%. Такая величина порога продолжала действовать вплоть до его отмены в 2007 году. Правда, в первые годы уточнялось, по какому показателю оценивать явку. Так, согласно положениям о выборах в Государственную Думу и Совет Федерации (в редакциях от 6 ноября 1993 года), выборы должны были при-

¹ Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 109–111, 119–120, 125.

знаваться несостоявшимися, если число действительных бюллетеней составило менее 25% от числа избирателей. Начиная с 1995 года явка (число избирателей, принявших участие в выборах) стала определяться по числу подписей избирателей в списках избирателей при получении избирательных бюллетеней.

На региональных и муниципальных выборах в отношении порога явки царило разнообразие. В «Основных положениях о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа», утвержденных Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1765, было записано, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 35% избирателей; в «Основных положениях о выборах в органы местного самоуправления», утвержденных Указом Президента РФ от 29 октября 1993 года № 1797,— 25% избирателей. Однако эти положения носили рекомендательный характер. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 года вообще обходил молчанием вопрос о признании выборов несостоявшимися. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года определял, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено соответствующим законом.

Региональные законы по-разному подходили к вопросу о пороге явки. В некоторых субъектах РФ были скопированы нормы федеральных законов: 50-процентный порог на выборах главы субъекта РФ и 25-процентный порог на выборах законодательно-

го органа государственной власти субъекта РФ. В ряде регионов (Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия) 50-процентный порог был установлен и на выборах депутатов. 35-процентный порог явки на выборах законодательного органа государственной власти субъекта РФ был установлен в республиках Башкортостан, Дагестан, Саха (Якутия), Татарстан и Усть-Ордынском Бурятском АО, 30-процентный — в Адыгее, Карачаево-Черкесской Республике и Костромской области, 20-процентный — в Тульской области. В большинстве же субъектов РФ порог явки на этих выборах составлял 25%. В то же время в некоторых регионах (Республика Карелия, Ставропольский и Хабаровский края, Белгородская, Волгоградская, Калужская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Новгородская, Читинская области, Ямало-Ненецкий АО) порог не был установлен, и выборы считались состоявшимися при любой явке¹.

На выборах главы исполнительной власти субъекта РФ во многих регионах (более чем в 40) порог явки также был установлен на уровне 25%, в Новгородской области — 30%, в Мурманской, Рязанской и Тамбовской областях — 35%. В Хабаровском крае, Ленинградской области и Санкт-Петербурге порог явки не был установлен².

¹ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика. М., 1998. С. 11, 36; Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. Т. 1. М., 2001. С. 10.

² Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика. М., 1997. С. 23; Шергин В. П. О законодательных особенностях

В первом же цикле выборов региональных законодательных органов, прошедших в 1993–1995 годах (в основном в начале 1994 года), активность избирателей оказалась весьма низкой, из-за чего не удалось избрать примерно одну шестую часть депутатов. При этом большая часть вакансий пришлось на региональные центры. Некоторые из них (Липецк, Новгород, Петропавловск-Камчатский) оказались вовсе не представленными в законодательных органах, другие (Астрахань, Курск, Мурманск, Нижний Новгород, Новосибирск, Орел) не укомплектовали и половины причитавшихся им мест¹.

В соответствии с тенденцией к снижению активности избирателей снижались и устанавливаемые региональными законами пороги явки. Так, в Краснодарском крае для выборов губернатора был первоначально установлен порог явки 50%. 27 октября 1996 года губернаторские выборы были признаны несостоявшимися из-за низкой явки. После этого порог явки был снижен, и повторные выборы 22 декабря 1996 года, в которых также приняло участие менее 50% избирателей, состоялись².

На региональных выборах 2001 года из-за недостаточной явки не было замещено 36 депутатских

установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2. С. 107–108; Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. Т. 1. М., 2001. С. 15.

¹ Политический альманах России 1997. Т. 1. М., 1998. С. 184.

² Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97: Электоральная статистика. М., 1997. С. 10, 110–113; Шергин В. П. О законодательных особенностях установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2. С. 109.

мандатов, из них большая часть — в Приморском крае¹. Низкая явка наблюдалась также на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы. В 1996–1998 годах из-за недостаточной явки не состоялись дополнительные выборы в 5 одномандатных округах из 27, в 2000–2002 годах — в 5 округах из 18 (в одном из них — дважды), в 2004–2006 годах — в 2 округах из 10².

При подготовке в 2001–2002 годах нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» звучали предложения как по увеличению порога явки, так и по его уменьшению и даже полной отмене. В результате длительных споров базовый порог явки был установлен на уровне 20%. При этом для федеральных и региональных выборов было разрешено устанавливать более высокий порог. В отношении выборов депута-

¹ Буханова Т. Н. Выборы депутатов региональных парламентов: разговор о главном // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 30; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М., 2002. С. 31–32.

² Дополнительные выборы и замещение вакантных мандатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1996–1998. Электоральная статистика. М., 1999. С. 78–79; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М., 2002. С. 14; Выборы в Российской Федерации. 2002. Электоральная статистика. М., 2003. С. 6; Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 5–6; Выборы в Российской Федерации. 2005. Электоральная статистика. М., 2006. С. 10; Выборы в Российской Федерации. 2006. Электоральная статистика. М., 2007. С. 10–11; Иванченко А. В., Любарев А. Е. Выборы в Государственную Думу // Государственная Дума России. Энциклопедия: В 2 т. Т. 2. Государственная Дума Российской Федерации, 1993–2006. М., 2006. С. 127–163.

тов представительных органов местного самоуправления было оговорено, что законом субъекта РФ порог явки может не устанавливаться¹.

В 2006–2007 годах порог явки был отменен на всех выборах в Российской Федерации². Еще раньше (в 1997 году) его отменили на Украине³.

Активность избирателей на российских региональных и муниципальных выборах остается довольно низкой. В первой половине 2000-х годов была заметна тенденция к ее понижению⁴. Затем обозначилось некоторое небольшое повышение (не без участия административного ресурса), но в 2012 году вновь обозначилась тенденция к снижению. На региональных выборах антирекорды поставили в 2014 году выборы в Московскую городскую Думу и в 2015 году выборы губернатора Архангельской области (в обоих случаях 21%). На муниципальном уровне явка ниже 20% стала встречаться достаточно часто — как на выборах представительных органов (Владивосток, 2012 год, 13,1%; Петропавловск-Камчатский, 2012 год, 16,6%; Красноярск, 2013 год, 18,6%; Тюмень, 2013 год, 17,3%; Астрахань, 2015 год, 17,5%;

¹ Любарев А. На перекрестке мнений // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 11.

² Любарев А. Е. Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах // Российское электоральное обозрение. 2007. № 1. С. 4–19.

³ Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998; С. 10–11; Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 139.

⁴ Миронов Н. Электоральное поведение граждан как показатель общественного доверия к демократическим институтам. Некоторые результаты анализа электоральной статистики // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 143–151.

Владимир, 2015 год, 18,3%; Иваново, 2015 год, 17,9%; Липецк, 2015 год, 19,1%; Томск, 2015 год, 17,1%), так и на выборах мэров (Архангельск, 2008 год, 18,3%; Омск, 2012 год, 17,3%; Владивосток, 2013 год, 18,6%)¹.

В этих условиях идея восстановления порога явки остается популярной². Тем не менее полагаем, что порог явки восстанавливать не следует, но при этом необходимо вернуть избирателю возможность голосовать «против всех» (см. следующий подраздел). В условиях, когда наличие строки «против всех» позволяет избирателю активно выразить свое негативное отношение ко всем участвующим в выборах кандидатам или партийным спискам, неявка означает пассивную позицию избирателя, отказывающегося не только выбирать кандидатов или партии, но и голосовать «против всех». Таким образом, наличие порога явки сомнительно с точки зрения отражения воли избирателей. Пассивная позиция любого числа избирателей не должна препятствовать активным избирателям выражать свою волю на выборах. Каков бы ни был показатель явки, у нас нет основания счи-

¹ Любарев А. Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // Социодинамика. 2013. № 8. С. 138–209; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 208–212, 291–292; Кынев А., Любарев А., Максимов А. Региональные и местные выборы 2014 года в России в условиях новых ограничений конкуренции. М., 2015. С. 335–345; Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 452–457.

² Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 142–145; Морозова О. С. К вопросу о введении порога явки на выборах // Выборы: теория и практика. 2014. № 1 (29). С. 6–12.

тать, что неявившиеся избиратели пожелали, чтобы выборы не состоялись.

Те, кто утверждает, что выборы с низкой явкой подрывают легитимность власти, не учитывают, что признание выборов несостоявшимися подрывает ее легитимность гораздо сильнее.

Вопрос о пороге явки осложняется еще и тем, что единственным обоснованным значением порога можно считать лишь 50% (хотя и в этом случае обоснование не бесспорное). Однако требовать в нынешних условиях 50-процентную явку — это значит либо обречь большую часть выборов на срыв, либо спровоцировать массовые фальсификации. Никакие другие пороги явки (35, 30, 25, 20% и т.п.) невозможно обосновать теоретически. Такие пороги всегда будут результатом конъюнктурного выбора, основанного на информации о том, «как было прошлый раз». И, как показал российский опыт, наблюдаемое снижение активности избирателей неизбежно приводит и к снижению порогов явки.

Кроме того, наличие порога явки усиливает возможности манипуляций. Вот наглядный пример. Допустим, порог явки 50%, а реально в выборах готовы участвовать 60% избирателей. Из них 35% поддерживают кандидата А, 20% — кандидата Б, остальные 5% — других кандидатов. И вот кандидат Б, поняв, что проигрывает, призывает своих избирателей бойкотировать выборы. И даже если только половина его избирателей последует этому призыву, выборы будут сорваны.

Приведенный пример позволяет поставить и еще один вопрос. Почему при одинаковом числе голосов, поданных за победителя (35% от списочного числа избирателей), выборы признаются состоявшимися или несостоявшимися в зависимости от числа голосов, поданных за его соперников? Если меньше

15% — выборы не состоялись, а если больше — то состоялись!

Правда, высказывалось мнение, что отсутствие порога явки позволяет проводить выборы так, чтобы большинство избирателей о них не знали. Однако опыт показывает, что возлагать заботу о явке на организаторов выборов небезопасно. Власть в силу бюрократических привычек предпочитает административные методы публичным, и вместо повышения информирования избирателей мы обычно получаем административную мобилизацию зависимых групп электората, а то и прямые фальсификации.

Проблема повышения активности избирателей должна решаться иными методами. Среди главных факторов, влияющих на явку, остаются наличие реальной конкуренции и возможность кандидатам и партиям доносить свои позиции, свои агитационные материалы до избирателей. Если это будет обеспечено, избиратель будет знать о том, что проходят выборы.

4.4.2. Голосование против всех кандидатов или списков

В подавляющем большинстве стран избирателям предоставляется возможность голосовать за кандидатов или за партийные списки. О возможности голосовать против всех кандидатов (или против всех списков) информации крайне мало. Известно, что право голосовать против всех кандидатов на выборах любого уровня было в 1985 году предоставлено законами американского штата Невада. Вместе с тем законодательство штата не содержит сколько-нибудь подробной регламентации последствий такого голосования. Впрочем, этот вид голосования не пользуется большой популярностью среди избира-

телей. Число голосующих «против всех» составляет обычно около 1,5%¹.

В ряде стран, где за каждого кандидата или каждую партию подается отдельный бюллетень (см. подраздел 4.5.4), избирателям предоставляется право опустить в урну пустой бюллетень (Израиль, Швеция). По сути это аналог голосования против всех. Бюллетени не считаются недействительными, но при этом они также не влияют на результат выборов².

Впрочем, отсутствие возможности голосовать против всех кандидатов в западных странах подвергается критике со стороны отдельных общественных активистов. Так, еще в 1972 году Европейский суд по правам человека рассматривал жалобу австрийского гражданина, заявившего, что закон о выборах президента Австрии не позволял ему отклонить все кандидатуры. Однако суд счел, что избиратель имел возможность подать незаполненный бюллетень или сделать его недействительным. Критикуя это решение, Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян отметили, что такой подход, вынуждая гражданина делать бюллетень недействительным, понуждает его «проявить неуважение к порядку выборов, приравняв себя к лицам, дисквалифицирующим бюллетени из других, неправовых побуждений»³.

В то же время российский опыт использования голосования «против всех» довольно интересен и поучителен.

¹ Бураков Н. Голосование против всех кандидатов (история становления и международная практика) // Право и жизнь. 2004. № 71. С. 207–208.

² Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 242.

³ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 180–182.

Такой способ голосования первоначально возник из-за специфической формы избирательного бюллетеня. В СССР до 1989 года (не считая выборов в некоторые местные Советы в 1987 году) в бюллетене фигурировал лишь один кандидат; те, кто голосовал за него, просто опускали бюллетень в урну, а те, кто голосовал против него, должны были его вычеркнуть. Такой способ позволял контролировать голосование несмотря на его формально тайный характер.

При введении в 1989 году альтернативных выборов способ голосования остался неизменным: избиратель должен был вычеркивать нежелательных кандидатов. В одномандатном округе (а они тогда доминировали) он мог оставить невычеркнутым лишь одного кандидата. Но при этом у избирателя было право вычеркнуть всех кандидатов. Количество избирателей, голосовавших таким образом, было различным в разных избирательных округах: оно зависело от числа кандидатов в бюллетене, а также от наличия популярного кандидата, не попавшего в избирательный бюллетень. Так, в Москве на выборах народных депутатов СССР 26 марта 1989 года в двух избирательных округах число избирателей, вычеркнувших всех кандидатов, достигло 31%. Еще более высокий уровень голосования против всех кандидатов был зафиксирован в отдельных микрорайонах. Так, в Братееве 40% избирателей, возмущенных тем, что окружное собрание отвергло кандидатуру местного лидера С. П. Друганова, вычеркнули обе включенные в бюллетень фамилии. А на двух избирательных участках микрорайона Братеево число избирателей, проголосовавших таким образом (в знак протеста против невключения в бюллетень местного лидера), превысило 50%¹.

¹ Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 80; Левчик Д. Молчание ягнят? // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 2. С. 40.

При подготовке в 1993 году нового избирательного законодательства группа В.Л. Шейниса решила изменить форму избирательного бюллетеня, чтобы избиратель не вычеркивал фамилии не нравящихся ему кандидатов, а ставил значок против фамилии того кандидата, за которого он голосует. Первоначальный проект, опубликованный в июне 1993 года¹, еще не предусматривал наличия строки «против всех». Предполагалось, что избиратель, которому не нравятся все кандидаты, просто не будет делать в бюллетене никаких отметок, и бюллетень без отметок должен был считаться действительным.

При доработке проекта было решено добавить в бюллетень строку «против всех», а бюллетень без отметок считать недействительным. Согласно введенным указами Президента РФ положениям о выборах депутатов Государственной Думы (в редакции от 21 сентября и 1 октября 1993 года) и о выборах Совета Федерации (в редакции от 11 октября 1993 года), выборы должны были признаваться несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех кандидатов, превысит число голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов. Однако в ходе избирательной кампании 6 ноября 1993 года по настоянию председателя Центризбиркома Н.Т. Рябова эта норма была исключена из обоих положений. В результате на декабрьских выборах 1993 года голосование «против всех» никак не влияло на результативность выборов². Такая же ситуация была и на выборах в

¹ Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993. С. 4–52.

² Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями. М., 1995. С. 22–23; Шейнис В. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. М., 2005. С. 624.

Государственную Думу 1995 года, и на многих региональных выборах.

Положение изменилось в 1997 году, когда норма, исключенная из положений 1993 года, была внесена в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С этого момента на всех выборах, проводимых в стране по мажоритарной системе, голосование против всех кандидатов стало оказывать существенное влияние на результативность выборов.

В 1999 году в закон была включена также норма, согласно которой в многомандатном округе кандидат считался избранным, если он получал меньше голосов, чем подано против всех кандидатов. В 2002 году было сделано уточнение: если избиратель имел меньше голосов, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считался избранным, если он получал меньше голосов, чем частное от деления общего числа голосов, поданных против всех кандидатов, на отношение числа мандатов в округе к числу голосов, которое имел избиратель.

На выборах по пропорциональной системе голосование против всех списков напрямую не влияло на результативность выборов, но с 1999 года действовала норма, согласно которой выборы должны были признаваться несостоявшимися, если за списки кандидатов, получившие право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% голосов избирателей или менее. Из этой нормы следовало признание несостоявшимися выборов в случае, если сумма голосов против всех списков и недействительных бюллетеней превысила бы 50%. На практике, однако, таких случаев не было.

Анализ, проведенный А. С. Ахременко, выявил, что средний уровень голосования «против всех» в

регионе хорошо коррелировал с двумя показателями: долей русского населения в регионе и долей городского населения¹. Сравнение уровня голосования «против всех» на разных выборах показало, что этот уровень рос со снижением размера избирательного округа: на президентских выборах (1,5–4,8%) и выборах в Государственную Думу по федеральному округу (2,8–4,7%) уровень протестного голосования был самым низким, на губернаторских выборах он был в основном выше (в первом туре — до 20,6%, во втором — до 25,2%), еще выше — на выборах в Государственную Думу по одномандатным округам (на основных выборах — до 26,4%, на дополнительных — до 40,3%)². Когда региональные выборы стали проводиться по смешанной несвязанной системе, оказалось, что и здесь голосование «против всех» в одномандатных округах в основном выше, чем в едином общерегиональном округе³.

Было также обнаружено, что совмещение выборов разного уровня часто приводило к высокой доле голосов «против всех» на выборах более низкого уровня, где без совмещения активность избирателей обычно была ниже. Иными словами, многие избиратели, пришедшие голосовать ради выборов более высокого уровня, таким образом отказывались делать выбор на тех выборах, на которые они при отсутствии совмещения не пришли бы. И все же наиболее высоким уровень голосования «против всех»

¹ Ахременко А. С. Голосование «против всех» на российском региональном фоне // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2001. № 5. С. 97–111.

² Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 105–108.

³ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 235–239.

был тогда, когда до выборов не допускались популярный кандидат или популярная партия¹.

Если бы на выборах 1993 года действовали нормы о признании выборов несостоявшимися, если число голосов «против всех» больше, чем число голосов за кандидата-лидера, выборы в Государственную Думу не состоялись бы в 32 одномандатных округах из 225, а в Московскую городскую Думу — в 31 одномандатном округе из 35. На выборах в Государственную Думу 1995 года не состоялись бы выборы в трех округах.

После того как такие нормы стали действовать, на выборах в Государственную Думу 1999 года незамещенными остались 8 мандатов, в 2003 году — 3 мандата. На выборах в органы законодательной власти субъектов РФ в 2001 году из-за высокого уровня протестного голосования незамещенными остались 23 мандата. В Москве на выборах советников районных Собраний в 1999 году не удалось заместить 18% мандатов, при этом в 22 районах из 125 было избрано менее двух третей от установленного числа советников. В 2003 году в Республике Коми из-за высокого уровня протестного голосования не были избраны 6 из 30 депутатов Государственного Совета республики и значительная часть депутатов городских советов в Воркуте, Печоре и Сыктывкаре².

¹ Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 108–110.

² Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 277–278; Буханова Т. Н. Выборы депутатов региональных парламентов: разговор о главном // Журнал о выборах. 2002. № 1. С. 27–30; Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 105–111; Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 192.

Однако анализ показал, что срыв выборов из-за высокого уровня протестного голосования чаще происходил не из-за того, что на выборы не допускался популярный кандидат, а скорее напротив — из-за большого числа кандидатов, дробивших голоса избирателей. Так, на выборах в Государственную Думу 1999 года в Промышленном округе № 152 (Самарская область), где был снят А.М. Макашов, против всех кандидатов проголосовало 26,4% избирателей, но выборы состоялись, поскольку В.А. Лекарева получила 28,2% голосов. В то же время в Мытищинском округе № 108 (Московская область), где не было явного лидера и голоса раздробились, 14,3% голосов «против всех» оказалось достаточно, чтобы сорвать выборы¹.

О том, к каким аномалиям приводило действие данной нормы, говорят также следующие примеры, касающиеся выборов советников в районе Чертаново Центральное (Москва). В декабре 1999 года в одном из многомандатных округов района из-за большого числа голосов «против всех» не были избраны три кандидата, набравшие от 3181 до 4268 голосов. На дополнительных же выборах в апреле 2000 года, где явка была ниже примерно в 7 раз, все трое были избраны в том же округе, хотя получили всего от 1023 до 1187 голосов. В другом округе в декабре 1999 года один кандидат набрал 2676 голосов, а другой — 2013. А в апреле 2000 года тот, кто на декабрьских выборах получил меньше, лидировал с 1157 голосами, оставив первого кандидата позади². Должны ли мы считать, что апрельский результат легитимнее декабрьского?

В июле 2005 года федеральный закон разрешил субъектам РФ исключать голосование «против

¹ Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 111–112.

² Любарев А. Е. Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М., 2001. С. 300.

всех». В течение первого года этим правом воспользовались только законодатели Москвы. Однако год спустя, в июле 2006 года, голосование «против всех» было повсеместно отменено новым федеральным законом¹.

Следует отметить, что в 2004 году миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 2003 года и Президента РФ 2004 года без достаточного обоснования рекомендовали российским законодателям удалить из законов положения, позволяющие голосовать «против всех»². Поскольку эта рекомендация оказалась единственной, которой российские законодатели последовали, очевидно, что она не была решающим фактором, повлиявшим на отказ от голосования «против всех». Скорее всего, главным мотивом стало опасение повышения протестного голосования на президентских выборах 2008 года³.

Между тем голосование «против всех» является одним из способов волеизъявления избирателей, что неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ. При этом оно стало в 1990-е годы и в первой половине 2000-х годов неотъемлемой частью политической

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 567–568.

² Российская Федерация. Выборы в Государственную Думу 7 декабря 2003 г. Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава, 2004. С. 28; Российская Федерация. Выборы Президента 14 марта 2004. Отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Варшава, 2004. С. 32.

³ Бузин А. Ю., Любарев А. Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов. М., 2008. С. 41; Любарев А. Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. 2009. № 3. С. 22.

жизни страны¹. Поэтому его отмену следует рассматривать как ограничение прав граждан и лишение избирателя наиболее осмысленного способа протеста против нарушения его прав.

С другой стороны, среди политиков и экспертов распространено мнение, что голосование «против всех» является формой «деструктивного электорального поведения»²; встречаются также утверждения, будто «в нашей стране в современный период наличие такой графы может стать серьезным инструментом политической борьбы и давления на действующий политический режим»³. Другие эксперты, напротив, считают голосование «против всех» индикатором нечестности выборов⁴.

Отметим, что вскоре после отмены строки «против всех» произошел случай, показавший важность этой строки. На выборах главы города Дальнегорска Приморского края в октябре 2006 года за три дня до повторного голосования был убит кандидат Д. В. Фотьянов, занявший в первом туре второе место и получивший 40,7% голосов. В городе прокатилась волна митингов с требованием отменить второй тур, и под сильным давлением все оставшиеся кандидаты написали заявления о снятии своих кандидатур. Ситуация осложнилась еще и тем, что городская из-

¹ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 172–173.

² Миронов Н. Электоральное поведение граждан как показатель общественного доверия к демократическим институтам. Некоторые результаты анализа электоральной статистики // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 143–151.

³ Фальков В. К вопросу о возвращении в избирательные бюллетени графы «против всех» // Журнал о выборах. 2014. № 4. С. 32–35.

⁴ Худoley Д. М. Избирательное право и процесс Российской Федерации: Учебное пособие. Пермь, 2009. С. 264–266.

бирательная комиссия не смогла собрать кворум, и решение пришлось принимать краевому избиркому. Однако если бы сохранилось голосование «против всех», можно было бы обойтись без давления на кандидатов: избиратели сами могли бы решить, можно ли избирать кого-либо из оставшихся кандидатов¹.

В 2013 году группой членов Совета Федерации был внесен проект федерального закона, предусматривавший возвращение голосования «против всех» на всех выборах, кроме президентских. В июне 2014 года закон был принят, но в окончательном виде он предусматривал восстановление голосования «против всех» только на муниципальных выборах и только в тех субъектах РФ, где этого пожелали региональные законодатели. К июню 2015 года данным правом воспользовались лишь в шести регионах. Еще в двух субъектах РФ законодатели не сделали выбор, и в соответствии с прямым действием указанной нормы она применялась и там. Таким образом, на муниципальных выборах, проходивших в сентябре 2015 года, строка «против всех» появилась в восьми регионах. Как показал анализ, доля голосов, поданных против всех кандидатов или списков, сильно различалась в зависимости от особенностей избирательной кампании. В ряде сельских поселений не было ни одного голоса «против всех». В то же время в пяти регионах из восьми хотя бы одни выборы не состоялись из-за высокого протестного голосования. Наибольшая доля голосов «против всех» (62,75%) была зафиксирована на выборах главы Шелтозерского вепсского поселения Прионежского района Республики Карелии².

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция. М., 2011. С. 605.

² Кынев А., Любарев А., Максимов А. На подступах к федеральным выборам — 2016: Региональные и местные выборы 13 сентября 2015 года. М., 2015. С. 458–462.

В принятом законе были восстановлены действовавшие в 2002–2006 годах нормы о признании выборов несостоявшимися и кандидатов неизбранными. Между тем, как было показано выше, данные нормы не оптимальны и часто приводили к аномалиям. Они неоднократно подвергались обоснованной критике. Так, еще в 1993 году Л.А. Кириченко отмечал, что сравнивать голоса «против всех» с голосами, поданными за отдельных кандидатов, правомерно лишь в том случае, если точно знать, что все, кто отметил строку «против всех», хотели бы проголосовать за одного отсутствующего в бюллетене кандидата. Он также отметил, что данная норма позволяет срывать выборы волей ничтожного меньшинства¹. Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян отмечали, что избиратели, голосующие «против всех», не связаны общим электоральным предпочтением, а потому эти голоса не должны учитываться на равных с голосами, поданными за конкретных кандидатов².

Действительно, с правовой точки зрения голосование против всех кандидатов можно рассматривать как выражение желания, чтобы выборы не состоялись и были назначены повторные выборы. Голосование за какого-либо кандидата, напротив, является выражением желания избрать кандидата. Поэтому число голосов против всех кандидатов правомерно сопоставлять не с числом голосов за какого-то конкретного кандидата, а с числом голосов, поданных за всех кандидатов. Иными словами, признавать выборы несостоявшимися в одномандатном округе следует только тогда, когда число голосов против

¹ Кириченко Л.А. Избирательная система для общества переходного периода // Два опыта избирательной системы. М., 1993. С. 28–29.

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 186–188.

всех кандидатов окажется больше числа голосов, поданных за всех кандидатов. Или — более универсальная формула, годящаяся для любых выборов, — если число голосов «против всех» окажется более половины от числа действительных бюллетеней. Возможна, впрочем, некоторая модификация данной формулы: если число голосов «против всех» и недействительных бюллетеней окажется в сумме более половины от числа избирателей, принявших участие в голосовании, — именно такая формула, как отмечалось выше, действовала в 1999–2006 годах на выборах по пропорциональной системе.

Отметим, что подобные нормы существовали в законах Москвы и Московской области, принятых в 1995–1997 годах¹. Такие нормы не могут приводить к частому срыву выборов из-за случайных факторов, но все же в определенных обстоятельствах они смогут защитить права избирателей.

Вслед за Россией голосование «против всех» было введено в 1997 году и на Украине. Здесь также это произошло одновременно с заменой негативного голосования (вычеркивания кандидатов) на позитивное. Правда, соответствующая строка в бюллетене называлась иначе: «Не поддерживаю ни одного из кандидатов» и «Не поддерживаю избирательный список ни одной политической партии, избирательного блока партий»². В большинстве случаев голосование «про-

¹ Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 187–188; Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // ПОЛИС. 2003. № 6. С. 112.

² Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998. С. 82; Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Харьков, 1998; С. 60; Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы

тив всех» (точнее, «ни за кого») не влияло на результативность выборов. Исключение — местные выборы в период действия закона 2004 года (основные выборы 2006 года и внеочередные выборы 2006–2009 годов), при этом иногда возникали судебные споры, связанные с различным толкованием норм закона¹.

Международные организации и здесь неоднократно подвергали критике положение о голосовании «против всех» и рекомендовали его отменить. В частности, в 2006 году Венецианская комиссия отмечала: «Возможность голосовать против всех является непривычной для устойчивых (сложившихся) демократий. Это может усилить политическую апатию населения. Также это может создать у избирателей иллюзию, что их голосование имело значение, тогда как их голос на самом деле не является таковым»². Однако украинские законодатели долгое время отказывались следовать этим рекомендациям. Лишь в 2011 году положение о голосовании «ни за кого» не было включено в новый закон о выборах в Верховную Раду, а в 2014 году оно было также удалено из законов о выборах Президента Украины и о местных выборах.

депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 143; Ключковский Ю. Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство*. Київ, 2011. С. 99.

¹ См., например: <http://e-news.com.ua/show/84657.html>.

² *Виборча реформа для всіх і для кожного*. Київ, 2011. С. 85; Чуб Е. А. Конституционные основы принципа адекватного представительства и политические права граждан // Конституционное развитие России и Украины. М., 2011. С. 105.

4.5. Другие параметры

4.5.1. Блокирование партий

Блокирование партий может преследовать две различные цели. Для малых партий блокирование — это способ совместного преодоления заградительного барьера (там, где он есть) или «естественных» порогов, имеющих высокое значение из-за небольших размеров избирательных округов (см. подраздел 4.6.1). У крупных партий целью блокирования может быть завоевание по итогам голосования абсолютного или относительного большинства. Это важно в некоторых случаях — при системе «премий» (см. подраздел 4.3.1) или в тех случаях, когда лидеру выборов в соответствии с законом или просто традицией предоставляется первоочередное право на формирование правительства.

Блокирование партий также является мягким способом их укрупнения. Часто после того, как партии выступили на выборах в составе блока, они затем уже и формально объединяются и преобразуются в единую партию. Примером может служить образование в 2001 году партии Союз правых сил после того, как в 1999 году на выборах в Государственную Думу успешно выступил одноименный блок¹. Впрочем, укрупнение партий в основном преследует те же самые цели, что и блокирование.

Автор полагает, что с точки зрения общественных интересов важна только первая цель, достижение которой повышает представительность парламента и снижает долю «потерянных» голосов. Вторая цель имеет в значительной степени манипулятивный характер.

¹ Кынев А. В., Любарев А. Е. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволуция. М., 2011. С. 619–614.

В случае мажоритарных, полупропорциональных и преференциальных систем блокирование партий может носить неформальный характер, то есть осуществляться в формах, не требующих законодательного регулирования. Так, при плюральной системе партии могут договариваться между собой о выдвижении кандидатов в разных одномандатных округах. При блоковой системе каждая входящая в коалицию партия может выдвинуть в многомандатном округе меньше кандидатов, чем в нем замещается мандатов, а вместе у них получится ровно столько кандидатов, и они могут в агитационной кампании выступать как единый блок. При преференциальных системах партии могут договориться агитировать своих избирателей отдавать «дружественным» партиям преференции, следующие после кандидатов своей партии.

При пропорционально-списочных системах также возможны неформальные блоки, если списки выдвигаются в нескольких территориальных округах. Ярким примером является коалиция двух германских христианских партий: ХДС выдвигает списки во всех землях, кроме Баварии, а ХСС — только в Баварии.

Чаще, однако, при пропорционально-списочной системе блоки (коалиции) образуются на формальной основе. При этом возможны две разные формы блокирования. В первом случае блокирующиеся партии формируют единый список (или единые списки, если выборы проводятся в нескольких округах). Второй вариант — каждая партия выдвигает собственный список и избиратель может голосовать за один из них, но при определении результатов выборов во всех или только в определенных случаях голоса, поданные за эти списки, суммируются и полученная сумма рассматривается как результат, полученный блоком. В русскоязычной литературе такой вариант

обычно называется *соединением списков*, в зарубежной литературе часто используется термин *apparentement*.

Отметим, что в ранний период использования пропорционально-списочной системы выдвижение списков формально происходило от имени групп избирателей, поэтому первый вариант также часто был неформальным. Так, на выборах во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года в разных округах ведущие партии (эсеры, большевики, украинские эсеры и др.) образовывали разные блоки с другими партиями или не блокировались вовсе¹.

Позднее, когда партии официально стали основным субъектом выдвижения списков, в одних странах им разрешили образовывать блоки (коалиции) для выдвижения единых списков, а в других — нет. Так, в настоящее время создание партийных блоков запрещено в Албании, Венгрии, Македонии, Нидерландах, России, Словении, на Украине, в Швейцарии, Эстонии².

Во многих странах партийные коалиции имеют право выдвижения списков. Примером их успешного выступления на выборах в последние годы могут служить выборы в Народное Собрание Болгарии 2014 года, на которых 4-процентный барьер преодолели три коалиции — Реформаторский блок (8,9%), Патриотический фронт (7,3%) и коалиция «Альтернатива за болгарское возрождение» (4,1%)³.

В Российской Федерации образование блоков разрешалось вплоть до 2005 года. На выборах в Государственную Думу 1993 года 5-процентный барьер

¹ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 32.

² Партии и партийные системы: современные тенденции развития. М., 2015. С. 203.

³ <http://results.cik.bg/pi2014/rezultati/index.html>.

преодолели два блока («Выбор России» и «Явлинский — Болдырев — Лукин»), в 1999 году — четыре блока («Медведь», «Отечество — Вся Россия», Союз правых сил, Блок Жириновского), в 2003 году — один блок («Родина»). Лишь в 1995 году ни один блок не имел успеха.

Однако успешные блоки почти никогда не были построены как реальные партийные коалиции. Наиболее частым был сценарий создания блока под конкретное лицо или группу лиц, к которым затем привязывали какие-то партии (иногда — абсолютно формально). Таковыми были блоки «Явлинский — Болдырев — Лукин», «Медведь», Блок Жириновского, «Родина», в меньшей степени — Союз правых сил и «Отечество — Вся Россия».

На региональных выборах по партийным спискам, проходивших с декабря 2003 года по май 2005 года, избирательные блоки участвовали в 19 кампаниях из 32, и в 15 регионах их списки получили мандаты. В трех регионах (Алтайский край, Амурская и Сахалинская области) избирательные блоки оказывались лидерами, опередив «Единую Россию»; еще в пяти регионах блоки занимали вторую позицию. Однако анализ показал, что наиболее успешными были блоки, эксплуатирующие в своем названии тему регионального патриотизма, независимо от того, образовывали их правые или левые партии. Так, избирательный блок «Мы за развитие Амурской области» был образован региональными отделениями Российской партии жизни и партии «Яблоко», блок «Наша Родина — Сахалин и Курилы» — региональными отделениями Аграрной партии России, партии «Народная воля» и «Евразийской партии — Союза патриотов России», блок «Наша Родина — Архангельская область» — региональными отделениями Союза правых сил и партии «Яблоко», блок «Хакасия» — региональными

отделениями Партии возрождения России и партии «Свободная Россия». По сути, названия этих блоков не имели ничего общего с названиями блокообразующих партий и тем самым вводили избирателей в заблуждение. Очень часто избирательные блоки были просто легальным способом обойти запрет на манипулятивное создание партий непосредственно перед выборами и «под выборы»¹.

В некоторых странах для избирательных блоков устанавливаются повышенные заградительные барьеры. Так, в Польше для блоков (коалиций) установлен барьер в 8% при 5-процентном барьере для партий. Это неоднократно приводило к значительной потере голосов. Так, в 2001 году блок «Солидарность» (который был в тот момент правящим и несет ответственность за повышенный барьер) не прошел в Сейм, получив 5,6% голосов². На выборах в Сейм 2015 года коалиция «Объединенные левые» получила 7,5% голосов и в результате также осталась без мандатов³. В целом такие нормы ставят препятствия для образования блоков, преследующих первую цель (повышение представительности парламента), а потому являются весьма сомнительными.

Институт соединения списков впервые был введен в Вюртемберге в 1906 году. Как отмечал В. М. Гессен, цель соединения списков заключалась в том, чтобы по возможности использовать непредставленные остатки голосов, не достигающие величины избирательного метра, или, другими словами, усилить шан-

¹ Любарев А. Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.

² Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 456–457.

³ http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212089_obwieszczenie_Sejm.doc.

сы соединяющихся партий в избирательной борьбе. Соединенные списки рассматривались в отношении к другим как один список; в отношении друг к другу объединенные списки сохраняли свою полную самостоятельность. Сначала распределялись мандаты между «соединением списков» и другими списками; затем мандаты, полученные соединением списков, распределялись в таком же порядке между отдельными списками, входящими в его состав¹.

Соединение списков было предусмотрено и на выборах во Всероссийское Учредительное собрание 1917 года. Положение о выборах предусматривало, что группы избирателей, заявившие кандидатские списки, могли не позднее чем за 15 дней до дня выборов подать в окружную комиссию заявление о соединении предлагаемых ими списков. Распределение мандатов осуществлялось по тому же принципу, что и в Вюртемберге².

В середине 20-го века соединение списков было достаточно распространено. Однако против него выдвигался тот аргумент, что «избиратели не любят, чтобы партийные лидеры принуждали их оказывать поддержку какой-либо другой партии». Так, в Швеции реформа 1952 года, заменившая метод д'Ондта модифицированным методом Сент-Лагю (то есть облегчившая доступ малых партий к распределению мандатов), одновременно отменила институт соединения списков³.

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. М., 2010. С. 300.

² Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М., 2009. С. 253, 265.

³ Лейкман Э., Ламберт Дж. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958. С. 101–103.

При этом следует отметить, что в некоторых странах институт соединения списков использовался не столько для защиты малых партий, сколько для достижения второй из обозначенных выше целей — завоевания большинства и получения «премии». Именно с этой целью он был введен, например, в 1951 году во Франции¹.

Аналогичным современным примером может служить Италия, где «законом Кальдероли», действовавшим на выборах 2006, 2008 и 2013 годов, были предусмотрены следующие правила. Заградительный барьер для партий составлял 4%, а для коалиций — 10%, при этом партия, входящая в коалицию, для участия в распределении мандатов должна была получить не менее 2%. При этом партия или коалиция, добившаяся относительного большинства голосов, получала в качестве «премии» абсолютное большинство мандатов (см. подраздел 4.3.1)². Очевидно, что такая система препятствовала коалициям малых партий, но поощряла коалицию крупных.

Иную роль играет институт соединения списков в Финляндии, где он облегчает избрание кандидатов от малых партий в условиях небольших избирательных округов с высокими «естественными» порогами³.

Некоторым вариантом соединения списков можно считать действующие в Израиле правила, предусматривающие «соглашение об остатках голосов». До дня голосования два списка могут заключить

¹ Маклаков В. В. Избирательное право стран — членов Европейских сообществ. М., 1992. С. 43–45.

² Берлявский Л. Г. Сравнительное избирательное право. М., 2013. С. 167; Федотова Ю. Г. Избирательные системы зарубежных стран. М., 2015. С. 155–156; Современные избирательные системы. Вып. 10. М., 2015. С. 20–22.

³ Современные избирательные системы. Вып. 3. М., 2009. С. 304–306.

между собой такое соглашение. И если оба прошли в представительный орган, то при учете остатков голосов (используется один из методов квот, см. подраздел 4.1.2) список, имеющий большее число таких остатков, получает и остатки голосов списка, заключившего с ним соглашение¹.

На взгляд автора, институт соединения списков имеет ряд преимуществ в сравнении с институтом избирательных блоков. С одной стороны, он более технологичен, поскольку заключение соглашения о соединении списков само по себе требует гораздо меньше времени и решений, чем формирование избирательного блока с единым списком кандидатов. С другой стороны, партии в случае соединения списков сохраняют свою индивидуальность, а при формировании блока партия в нем фактически растворяется. Кроме того, при соединении списков, в отличие от ситуации с блоками, вклад каждой партии в результат выборов точно определен. И, соответственно, мандаты между партиями распределяются не произвольно (как в случае блока), а на основе волеизъявления избирателей².

В проекте Избирательного кодекса РФ, разработанного под руководством автора данной книги, предусмотрено соединение списков в следующем виде.

1. Избирательные объединения выступают на выборах в индивидуальном качестве: самостоятельно выдвигают свои списки кандидатов, самостоятельно

¹ Бочаров Ю. Б. Выборы в местные органы власти. Иерусалим, 2013. С. 32–36.

² Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 110–113; Любарев А. Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.

ведут свою избирательную кампанию, формируют свой избирательный фонд, фигурируют в избирательных бюллетенях; избиратели голосуют за конкретные избирательные объединения.

2. Избирательное объединение, которое опасается, что не сможет преодолеть заградительный барьер, может заключить с такими же избирательными объединениями, близкими ему по политическим позициям, соглашение о соединении списков.

3. Указанное соглашение должно подписываться после завершения регистрации списков (что не препятствует заключению предварительных договоренностей), но до утверждения текста избирательного бюллетеня.

4. Информация о заключении соглашения публикуется и включается в избирательный бюллетень, что должно препятствовать заключению беспринципных соглашений.

5. Если списки, заключившие соглашение, порознь не преодолевают заградительный барьер, а вместе — преодолевают, к распределению мандатов допускается соединенный список, который формируется по методике, определенной в законе. Если одна или несколько блокирующихся партий преодолевают барьер, но при этом не менее двух блокирующихся партий его не преодолевают порознь, а преодолевают вместе, соединенный список формируется из списков этих оставшихся партий¹.

Таким образом, в данном проекте институт соединения списков предусмотрен именно для облегчения попадания в парламент малых партий и, соответственно, для повышения представительности парламента. При этом если партия смогла преодо-

¹ Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 107–113, 280–281, 354, 373.

леть барьер самостоятельно, соглашение о соединении списков для нее теряет силу. Таким образом, мы можем избежать ситуации, когда какая-то вполне успешная партия тащит за собой «нахлебников».

4.5.2. Возможность участия независимых кандидатов в выборах по спискам

В ряде стран (Болгария, Дания, Косово, Молдова, Турция, Финляндия и др.) допускается участие в выборах по пропорционально-списочной системе независимых кандидатов. Каждый такой кандидат фактически представляет собой список из одного человека, который конкурирует с другими списками.

Главная проблема здесь в том, что участие независимых кандидатов (если они получают заметную поддержку избирателей) приводит к большей потере голосов избирателей и усиливает диспропорциональность при распределении мандатов. Особенно это касается случаев, когда выборы проводятся в едином общенациональном избирательном округе. Так, в Республике Косово, где, помимо национальных квот, распределяется 100 мандатов, для прохождения независимых кандидатов установлен такой же 5-процентный барьер, как и для партийных списков. Однако списку, преодолевшему 5%, полагается из соображений пропорциональности не менее пяти мандатов, но независимый кандидат может получить лишь один мандат¹. Таким образом, голосование за независимого кандидата в любом случае менее эффективно, чем голосование за список: если он получает менее 5%, голоса за него пропадают; если он получает 5%, то голос за него в пять раз менее эф-

¹ Любарев А. Выборы парламента Республики Косово: заметки российского наблюдателя. Часть 1 (<http://www.votas.ru/kosovo-1.html>).

фективен, чем за список; если он получает более 5%, то степень эффективности снижается тем больше, чем выше его результат.

В Молдове, где избирается 101 депутат парламента, для прохождения независимых кандидатов установлен барьер в 3%, который ниже барьера для партийных списков (6%)¹. Здесь 3% могли бы дать три мандата, то есть эффективность голосов за независимого кандидата, едва преодолевшего 3-процентный барьер, составляет одну треть. Однако поскольку списку, получившему 3%, мандаты не достаются, такая ситуация может стимулировать некоторых политиков баллотироваться в качестве независимых вместо того, чтобы создавать партию «под себя».

В большинстве стран, разрешающих независимым кандидатам участвовать в выборах по спискам, этим правом пользуется небольшое число кандидатов и их результаты обычно весьма низкие. Так, на выборах парламента Молдовы 2014 года четыре независимых кандидата получили от 0,05 до 0,9% голосов². В выборах парламента Финляндии 2015 года участвовали 13 независимых кандидатов, но никто из них не получил в своем округе более 0,1%³.

В Турции, где 550 депутатов избирались в 85 мандатных округах (то есть средний размер округа 6,5 мандата), для независимых кандидатов не был установлен заградительный барьер, в то время как для партий он составлял 10%. На выборах 2007 года было избрано 27 независимых кандидатов⁴.

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 194–197.

² <http://www.cec.md/r/r/>.

³ http://tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/en/tulos_kokomaa.html.

⁴ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. М., 2009. С. 464–467, 485.

4.5.3. Меры по обеспечению гендерного равенства и представительства национальных меньшинств

Среди проблем равного избирательного права выделяются две, решение которых часто требует специальных мер. Это проблемы гендерного равенства и представительства национальных меньшинств. Они сходны в основном тем, что для их решения часто предлагаются близкие методы — квотирование.

Однако различия между ними довольно существенные. В первую очередь следует отметить, что проблема представительства национальных меньшинств актуальна не во всех странах, а лишь в отдельных полиэтнических государствах (особенно там, где они не имеют компактных территорий проживания)¹. Гендерная же проблема касается практически всех стран. Другое важное отличие: уже в самом термине «национальные меньшинства» указано, что речь идет о защите прав меньшинства; женщины же составляют половину (а иногда и большинство) населения, тем не менее в силу исторических, культурных и психологических обстоятельств они оказываются в меньшинстве в избираемых органах власти. В связи с этим методы решения данных проблем, по-видимому, должны различаться.

Международные документы уделяют этим вопросам определенное внимание. Так, в статье 4 Конвенции ООН 1979 года ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин сказано: «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления

¹ Архипова Г. Г. Избирательные системы в полиэтнических государствах // Вестник Якутского государственного университета. 2006. Т. 3. № 1. С. 84–91.

фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения». В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятом Венецианской комиссией, в отношении гендерной проблемы говорится: «Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции». Там же сказано и по поводу национальных меньшинств: «Установление специальных норм, гарантирующих резервирование за национальными меньшинствами определенной доли мест или предусматривающих исключение из обычных правил распределения мест для партий, представляющих национальные меньшинства (например, неприменение процентного барьера), в принципе не противоречит равному избирательному праву»¹.

Согласно статистике, за 35 лет, прошедших после первой всемирной конференции по положению женщин (1975 год), процент женщин, избранных депутатами всех уровней в мире, увеличился на 7% и достиг к 2010 году 19%². Разумеется, это весьма низкий показатель, и необходимо стремиться к его повышению.

¹ Международные избирательные стандарты. М., 2004. С. 87, 628, 637–638.

² Эрр Л. Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М., 2013. С. 126–135.

При этом следует использовать не только законодательные меры, но и разъяснительную работу.

Практика показывает, что законодательные меры дают позитивный эффект только там, где общество уже готово к равноправию и где прогресс в этой области был бы и без этих мер (но, может быть, в меньшей степени). Так, лидером в области гендерного равенства являются Скандинавские страны, но они шли к успеху долгим путем и в основном через активную деятельность поборников равенства. При этом обязательные гендерные квоты касались только назначаемых органов, а квоты в партийных списках устанавливались самими партиями на добровольной основе. В результате за период с 1966 по 1999 год доля женщин в парламенте Швеции выросла с 13 до 43%, в Норвегии — с 8 до 36%, в Финляндии — с 17 до 37%¹.

В то же время есть примеры неудачи с введением квот. Так, в 1990-е годы в области Калабрия (Италия) в порядке эксперимента были установлены гендерные квоты — в списки должно было быть включено не менее 30% женщин. Однако выборы не состоялись, поскольку партии не смогли обеспечить соблюдение данной квоты².

По данным за 2012 год, гендерные квоты присутствовали в 37 государствах³.

¹ Степанова Н. М. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах // Гендерная реконструкция политических систем. СПб., 2004. С. 204–224.

² Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов. М., 1994. С. 130.

³ Следзинская-Симон А., Боднар А. Избирательные гендерные квоты в Польше: теория и практика гендерного равноправия // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 108–117.

Говоря о законодательных мерах, в первую очередь следует отметить, что они неизбежно должны различаться в зависимости от избирательной системы. Анализ показывает, что страны, применяющие пропорциональную систему, имеют более высокий процент женщин-парламентариев, чем страны с мажоритарной системой¹. Однако при использовании мажоритарной системы гендерные квоты не применяются. Правда, известны случаи, когда партия добровольно выдвигала равное число мужчин и женщин по одномандатным округам².

Наиболее просто устанавливаются гендерные квоты в случае пропорциональной системы с закрытыми списками (не разделенными на территориальные группы) в больших избирательных округах. В этом случае довольно эффективно не просто установление минимальной доли лиц одного пола в списке (например, 30, 35 или 40%), но введение правила, по которому лица разного пола должны в списке чередоваться (например, не более двух лиц одного пола подряд, либо более жестко — запрет помещать подряд двух лиц одного пола). В связи с этим отмечается, что закрытые списки более выгодны для представительства женщин³.

¹ Эрр Л. Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М., 2013. С. 131.

² Лысенко В. И. Реализация избирательных прав граждан Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. М., 2006. С. 141–152.

³ Эрр Л. Паритетная демократия, политические партии и избирательные системы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности. М., 2013. С. 132.

Здесь, однако, необходимо учитывать возможность сопротивления и манипуляций со стороны партий. Например, на российских выборах широко распространена практика выбытия кандидатов из зарегистрированных списков, а также отказов избранных кандидатов от получения мандатов. В ответ на такие действия может возникнуть соблазн введения жестких репрессивных мер в виде отмены регистрации списков-нарушителей, но эти меры, в свою очередь, чреваты злоупотреблениями уже со стороны лиц, обладающих административным ресурсом¹.

Сложнее ситуация с открытыми списками, особенно в том варианте, когда очередность получения мандатов полностью определяется голосованием избирателей. Если избиратели предпочитают голосовать за мужчин, то квоты окажутся неэффективными. Так, в Польше в 2011 году были введены правила, по которым в списках должно было быть не менее 35% женщин. На прошедших после этого парламентских выборах 2011 года женщины составляли 42% кандидатов. Однако по результатам выборов доля женщин в Сейме составила лишь 23% (в предыдущем созыве она была лишь немногим меньше — 20%)².

В Республике Косово, где также использовались открытые списки, гендерные квоты были введены в трех формах. Во-первых, было установлено, что в списке должно быть не менее 30% лиц каждого пола. Во-вторых, закон требовал, чтобы один кандидат каждого пола был включен по крайней мере один

¹ Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М., 2011. С. 106–107.

² Следзинская-Симон А., Боднар А. Избирательные гендерные квоты в Польше: теория и практика гендерного равноправия // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 108–117.

раз в каждой группе из трех кандидатов, считая от первого кандидата в списке (норма, по существу, бессмысленная, поскольку порядок расположения кандидатов в списке при распределении мандатов никакого значения не имел). Третье, главное требование состояло в том, что от каждой партии должно быть избрано не менее 30% лиц каждого пола. Это требование корректировало порядок распределения мандатов внутри списка: если, скажем, женщины свою квоту не выбирали, исходя из очередности получения мандатов, которая была установлена по результатам голосования избирателей, последние избранные кандидаты-мужчины заменялись следующими кандидатами-женщинами, пока общее количество мест, выделенных женщинам, не достигало 30%¹. Таким образом, кандидат-женщина может быть избрана, получив меньше голосов, чем неизбранный кандидат-мужчина.

Однако требование чередования в списке кандидатов разного пола может быть неэффективно, если выборы по партийным спискам проводятся в небольших округах, где большинство партий может претендовать только на один мандат, или в том случае, когда список разбивается на большое число территориальных групп и каждая группа может рассчитывать лишь на один мандат.

На местных выборах, прошедших на Украине в 2015 году, закон содержал требование, чтобы список включал не менее 30% лиц одного пола. Других требований не было, поскольку список разбивался на территориальные группы и в каждой группе было не более одного кандидата (см. подраздел 4.2.2). Кроме

¹ Любарев А. Выборы парламента Республики Косово: заметки российского наблюдателя. Часть 1 (<http://www.votas.ru/kosovo-1.html>).

того, закон не предусматривал санкции за несоблюдение квоты. Тем не менее на выборах в областные советы средняя доля женщин в списках составила 29,6%, а на выборах в горсоветы Киева и областных центров — 32%. Однако доля женщин среди избранных депутатов областных советов составила всего 15% (в предыдущих созывах было 12%). На выборах в горсоветы Киева и областных центров доля женщин была немного больше — 18%. Стоит отметить, что и до введения гендерных квот, и после в местных советах Украины наблюдалась закономерность: чем ниже уровень, тем соотношение мужчин и женщин ближе к паритету (а в сельских советах, избираемых по мажоритарной системе, паритет достигался без всяких квот)¹.

Расчеты, сделанные для выборов в городской совет Черновцов, показали, что на тех территориях, где партию представляли кандидаты-женщины, за эту партию голосовало примерно на четверть меньше избирателей, чем там, где партию представляли кандидаты-мужчины. Однако в результате мужчины получили в 8 раз больше мандатов, чем женщины². Таким образом, причина гендерного дисбаланса в распределении мандатов не только в том, что за женщин голосуют хуже, чем за мужчин. Такое явление действи-

¹ Такая же закономерность, видимо, существует и в России. В Скандинавии, напротив, на муниципальном уровне доля женщин-депутатов была ниже, чем на общенациональном (Степанова Н. М. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах // Гендерная реконструкция политических систем. СПб., 2004. С. 210–212).

² Любарев А. Законодательство Украины о местных выборах и его применение на выборах 25 октября 2015 года (http://www.epde.org/tl_files/EPDE/EPDE%20PRESS%20RELEASES/IMC%20UA%202014/Liubarev_Elections_in_Ukraine_2015_RU.pdf).

тельно имеет место, однако в результате эффектов, подобных эффектам мажоритарной системы, это неравенство в итогах голосования многократно усиливается. Поэтому правомерна постановка вопроса о специальном регулировании, которое позволило бы преодолеть или хотя бы смягчить данный дисбаланс.

В некоторых азиатских странах практикуется резервирование для женщин определенного количества мест. Так, в Пакистане из 342 мест в Национальном собрании (нижней палате парламента) для женщин резервируется 60 мест. Эти места распределяются по провинциям и замещаются путем выборов по партийным спискам¹.

В Российской Федерации подобного рода квоты применялись только на выборах в Народное Собрание Республики Дагестан 1999 года. Из 121 одномандатного округа 7 были женскими. Позднее постановлением Конституционного Суда Республики Дагестан образование женских округов было признано неконституционным.

Аналогичный подход использовался в Дагестане более длительное время в отношении этнического представительства. На выборах 1995 года было образовано 52 национальных округа, на выборах 1999 года — 61 национальный округ (то есть национальными были чуть более половины округов).

На выборах 2003 года система была несколько изменена. Помимо 61 одномандатного округа были образованы 22 многомандатных округа (число мандатов — от 2 до 5). В каждом из многомандатных

¹ Москаленко В. Н., Топычканов П. В. Исламская республика Пакистан. Эволюция избирательной системы // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 18–23; Современные избирательные системы. Вып. 7. М., 2012. С. 386, 398–399; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 73.

округов один мандат являлся свободным (то есть на него могли претендовать представители любой этнической группы), остальные были закреплены за определенными этническими группами. При этом каждый избиратель имел всего один голос, то есть мог проголосовать только за одного кандидата — по любому из мандатов. По каждому мандату победитель определялся отдельно. Всего из 121 мандата было квотировано 38: аварцам — 4, даргинцам — 4, кумыкам — 8, лакцам — 2, лезгинам — 2, русским — 10, табасаранцам — 2, чеченцам — 2, по одному — азербайджанцам, ногайцам, татам и цахурам. При такой схеме нередко возникала ситуация, когда проигравший кандидат мог получить больше голосов, чем кандидат, победивший в том же округе по другой квоте, так как заранее не было известно, какое количество избирателей будет голосовать по каждому из мандатов¹.

В Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах для гарантирования представительства коренных малочисленных народов проводились выборы по отдельному бюллетеню в едином многомандатном округе. В Ненецком АО на выборах 1994, 1996 и 2001 годов по единому округу избиралось 5 из 15 депутатов Собрания депутатов, а на выборах 2005 года — 2 из 20; в Ханты-Мансийском АО в 1996 году — 6 из 23, в 2001 году — 5 из 25, в 2006 году — 3 из 28, в 2011 году — 3 из 35 депутатов Думы автономного округа; в Ямало-Ненецком АО в

¹ Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. М., 2001. Т. 2. С. 41–42; Выборы в Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 12, 25; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 23–24.

1996 и 2000 годах избиралось 3 из 21, а в 2005 году — 3 из 22 депутатов Государственной Думы АО.

При этом для обеспечения представительства коренных малочисленных народов законы Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов до 2002 года предусматривали особый порядок выдвижения кандидатов по такому единому округу. Выдвигать кандидатов могли только общественные ассоциации, объединяющие коренные малочисленные народы, этнические общности, а также в отдельных случаях сходы и собрания граждан коренных малочисленных народов либо съезд этих народов. Однако на выборах, проходивших в 2001 году, Избирательная комиссия Ханты-Мансийского автономного округа отказалась применять данную норму окружного закона, а руководствовалась федеральным законом. Впоследствии нормы федерального законодательства стали еще более жесткими, и ограничения права выдвижения были сняты. В результате в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах после 2005 года отказались от выборов по единому многомандатному округу; в Ханты-Мансийском автономном округе такие выборы сохранились, но они уже не имели реального отношения к обеспечению представительства коренных малочисленных народов¹.

¹ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1998. С. 544, 561, 578; Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика. М., 2001. Т. 1. С. 20; Т. 2. С. 750; Выборы в Российской Федерации. 2001. Электоральная статистика. М., 2002. С. 28; Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М., 2009. С. 480–489, 492–496; Кынев А.

В Пакистане 10 мандатов зарезервировано за религиозными меньшинствами: 4 выделено христианам, 4 — индуистам, один мандат — Ахмадийской мусульманской общине и один мандат — остальным (сикхи, буддисты, парсы и др.). Эти мандаты замещаются путем выборов по партийным спискам¹. В Новой Зеландии 7 из 70 мажоритарных мандатов закреплены за маори, для чего создаются этнические округа².

В Словении два мандата в парламенте закреплены за венгерским и итальянским меньшинствами³. В Хорватии сербское меньшинство избирает трех депутатов, венгерское и итальянское — по одному депутату, чешское и словацкое совместно — одного депутата; также совместно по одному депутату выбирают еще две группы меньшинств: первая — австрийское, болгарское, немецкое, польское, цыганское, румынское, русинское, русское, турецкое, украинское и еврейское национальные меньшинства, вторая — албанское, боснийское, черногорское, македонское и словенское меньшинства⁴.

Другой способ создания преференций для национальных меньшинств (отмеченный в цитированных

Выборы региональных парламентов в России 2009–2013: От партизации к персонализации. М., 2014. С. 699–710, 715.

¹ Москаленко В. Н., Топычканов П. В. Исламская республика Пакистан. Эволюция избирательной системы // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 18–23; Современные избирательные системы. Вып. 7. М., 2012. С. 386, 398; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 73.

² Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 3. Азиатско-Тихоокеанский регион. М., 2013. С. 72.

³ 25+2 electoral models. I. Electoral Systems. 2006. P. 33.

⁴ Современные избирательные системы. Вып. 9. М., 2014. С. 395–396.

выше рекомендациях Венецианской комиссии) — на партии, которые их представляют, не распространяется требование преодоления заградительного барьера. Такое положение давно действует в Федеративной Республике Германии, хотя на федеральном уровне его ни разу не пришлось применять. Также оно действует в Польше, где на выборах в Сейм 2015 года мандат получил региональный комитет «Немецкое меньшинство», который участвовал в выборах только в одном округе (12-мандатном) и получил в нем 8,1% голосов (в масштабах страны — 0,2%)¹.

В Республике Косово применялись одновременно оба способа обеспечения представительства этнических меньшинств. Во-первых, национальным меньшинствам выделено 20 гарантированных мест по следующим квотам: 10 мест сербской общине, 3 места — боснийской, 2 места — турецкой, 1 место — общине горани (ираноязычный народ, родственник курдам) и 4 места цыганским общинам рома, египтян и ашкали (при этом каждой общине выделялось одно гарантированное место плюс одно дополнительное место получала та община, у которой оказывалось большее число голосов). Для реализации этого правила партии и другие политические образования, представляющие национальные меньшинства, должны были при подаче заявки на участие в выборах указать, какую общину они представляют.

Другая преференция состояла в том, что албанские политические образования для прохождения в парламент должны были преодолеть 5-процентный барьер, а политическим образованиям, представляющим национальные меньшинства, достаточно было полу-

¹ http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212089_obwieszczenie_Sejm.doc.

чить столько голосов, сколько соответствует одному мандату (то есть, с учетом применяемой методики, более 0,5%). Таким образом, партии национальных меньшинств могли получить, помимо 20 гарантированных мест, еще несколько мест из 100 «свободно распределяемых». Так, на выборах 2007 года из этих 100 мест четыре достались меньшинствам: двум боснийским политическим образованиям, одному турецкому и одному от общины ашкали. В 2010 году у меньшинств было уже пять мандатов помимо гарантированных 20: три мандата получили две сербские партии и по одному — боснийская и турецкая¹.

4.5.4. Форма избирательного бюллетеня

Существуют два основных подхода к форме избирательного бюллетеня. В одном случае в бюллетене размещаются фамилии (и иные сведения) всех кандидатов (при голосовании за кандидатов) либо названия (и иные сведения) всех партий (при голосовании за партийные списки). Если используются открытые списки, то в бюллетене могут помещаться не только названия всех партий, но и имена всех кандидатов в партийных списках, либо могут использоваться другие способы отметить кандидатов внутри списка (см. раздел 3.6). При таком подходе избиратель получает в избирательной комиссии бюллетень и делает в нем необходимые отметки. Подобная форма бюллетеня используется во многих странах, в частности в России, на Украине, в Австрии, Великобритании, Германии, Дании, Мексике, Польше.

Другой вариант — когда у каждой партии или у каждого кандидата свой бюллетень. В этом случае из-

¹ Любарев А. Выборы парламента Республики Косово: заметки российского наблюдателя (<http://www.votas.ru/kosovo-1.html>; <http://www.votas.ru/kosovo-4.html>).

биратель должен выбрать нужный бюллетень и обычно (для соблюдения тайны голосования) вложить его в конверт. Примером данного подхода могут служить выборы в Швеции, Израиле, Чехии, Словакии.

В Швеции бюллетени имеют размер формата А6 (105×148 мм) и могут быть трех типов: 1) бюллетени с указанием только наименования партии («партийные бюллетени»); 2) бюллетени, где, помимо наименования партии, указаны ее кандидаты, и избиратель может выразить в отношении их персональные предпочтения («именные бюллетени»); 3) бюллетени, где отмечено только название выборов («пустые бюллетени»), позволяющие фактически голосовать «против всех» («пустые бюллетени» учитываются отдельно от недействительных)¹.

В Израиле размер бюллетеня — всего 7×10 см. На нем крупными буквами печатается символ партии (от одной до трех букв еврейского алфавита) и более мелкими — название партии (название может также дублироваться на арабском). Избиратель получает у членов избирательной комиссии только конверт. Затем заходит за ширму, где в ячейках коробки лежат бюллетени разных партий. Берет нужный бюллетень и кладет в конверт. Затем он заклеивает конверт и опускает его в урну.

Кроме бюллетеней с названиями партий в коробке лежат и чистые бюллетени. Избиратель может положить в конверт чистый бюллетень (это аналог голосования «против всех»), а может написать на чистом бюллетене символ партии (если не найдет в коробке нужный бюллетень).

При таком подходе выборы хуже защищены от манипуляций, чем в тех случаях, когда в одном бюллетене размещены названия всех партий. Когда у

¹ Современные избирательные системы. Вып. 2. М., 2007. С. 241–242.



Иллюстрация 4.1. Избирательные бюллетени на выборах в Кнессет Израиля, 2015. Фото Ю. Б. Бочарова

каждой партии свой бюллетень, практически невозможна проверка баланса бюллетеней, и это создает благоприятные условия для вбросов. Кроме того, случайно или намеренно, в коробке может не оказаться бюллетеней одной или нескольких партий. Как рассказывали в Израиле, одна из главных задач наблюдателей — следить, чтобы в коробках лежали бюллетени их партии.

В некоторых странах (например, в Японии) сохраняется архаичный способ голосования, при котором избиратель вписывает в бюллетень имя кандидата или название партии. При таком подходе не гарантируется тайна голосования (избирателя можно идентифицировать по почерку), кроме того, незначительная ошибка в написании фамилии кандидата или просто неясный почерк могут явиться основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным¹.

¹ Там же. Вып. 3. М., 2007. С. 428–429.

В Финляндии на коммунальных выборах бюллетень содержит слева название коммуны и год выборов, справа — пустой кружок. Избиратель вписывает в этот кружок номер кандидата, за которого голосует¹.

В последнее время в ряде стран стали переходить на электронное (безбумажное) голосование, и в этом случае форма представления информации на экране терминала может быть достаточно разнообразной. Однако в большинстве стран пока используется бумажное голосование.

4.6. Системная взаимосвязь параметров

Многие положения избирательных законов тесно и системно связаны между собой. Об этом всегда следует помнить при работе над избирательным законодательством и при его анализе.

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-

¹ 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, набрав которой партия не имеет шансов получить хотя бы один мандат; порог исключения — доля голосов, набрав которую партия гарантирует себе как минимум один мандат¹. 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)². Форму-

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

² 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 Империи¹, одинаков и равен $1/(s+1)$. У метода делителей

¹ 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 $1,4/(1,6s-0,2p+1,6)$ ¹.

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 — $2/(s+3)$.

¹ 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-

¹ Сабаева 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 мандата¹. Как реализовать дан-

¹ 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 нарушен¹. 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 мандатов².

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

² 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 выборах¹ 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-

¹ 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 мандатов¹.

4.6.2. Системная взаимосвязь других параметров

Многие вопросы избирательного законодательства требуют различного решения в зависимости от того, используются открытые или закрытые списки. Так, открытые списки сложно использовать в больших избирательных округах, а тем более единых округах, охватывающих территорию всей страны. Ведь смысл открытых списков — возможность избирателю выбирать конкретных кандидатов внутри списка, и для этого выбор желательно ограничить одним-двумя десятками кандидатов. Кроме того, важно, чтобы эти кандидаты были знакомы избирателям, поэтому нежелательно объединять в одном округе разные административно-территориальные единицы (области, провинции и т.п.).

Эти соображения ограничивают применение открытых списков, например, на выборах в Государственную Думу. Так, В. Е. Чиркин предлагает избирать Государственную Думу по системе открытых списков, образуя при этом 19–23 округа по 20–25 мандатов в каждом². Предлагаемый размер округа можно считать вполне удачным, однако при этом пришлось бы объединять большинство субъектов РФ в такие укрупненные округа. Это сразу существенно снижает ценность такой системы: в выдвижении списков ре-

¹ Любарев А. Е. Проблемы пропорционального распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах // Муниципальная служба. 2011. № 4. С. 13–19.

² Чиркин В. Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80–87.

шающую роль по-прежнему будет играть центральное руководство партий; во главе списков, скорее всего, будут стоять не местные, а федеральные политики, да и избиратель скорее проголосует за них, чем за кандидатов из соседних регионов.

В подразделе 4.5.1 обсуждался институт избирательных блоков. Отмечались его недостатки, в частности то, что такие блоки часто создаются под конкретные выборы и не представляют собой устойчивые структуры. Так, мы знаем несколько примеров распавшихся блоков — «Выбор России» в Государственной Думе первого созыва, «Родина» — в Думе четвертого созыва. Между тем смысл пропорциональной системы в выборе устойчивых политических структур, которые сохраняют единство как минимум в течение ближайшей каденции.

Однако эти рассуждения в большей степени относятся к закрытым спискам, где избиратель не имеет возможности выбрать кандидатов, в том числе и в соответствии с различиями в их политической позиции. Это означает, что в случае раскола блока и, соответственно, парламентской фракции доля депутатов, оказавшихся в образовавшихся осколках, никак не будет связана с волей избирателей, голосовавших за данный блок. Впрочем, это относится и к партиям, которые также могут раскалываться, особенно если они тоже созданы наспех под выборы.

В случае открытых списков ситуация иная. Здесь, если партия или блок политически неоднородны, в голосовании избирателей за конкретных кандидатов могут существенную роль играть политические мотивы. И тогда даже в случае раскола фракции соотношение депутатов в возникших осколках будет в большей степени соответствовать соотношению позиций избирателей данного блока или данной партии. Таким образом, при системе открытых списков

требования к субъектам выдвижения списков могут быть менее жесткими, чем в случае закрытых списков. Это касается и возможности образования избирательных блоков, и определенного «ценза устойчивости» партий¹.

Как отмечалось в подразделе 3.7.1, при смешанной системе у кандидатов появляется возможность двойной баллотировки — они могут баллотироваться одновременно как в индивидуальном качестве в одномандатном (многомандатном) округе, так и по списку в едином округе. В 1998 году эта возможность оспаривалась одновременно в конституционных судах России и Украины, и были приняты противоположные решения: Конституционный Суд Украины счел двойную баллотировку нарушением принципа равного избирательного права², в то время как Конституционный Суд РФ признал ее допустимой.

По мнению Конституционного Суда РФ, все граждане независимо от партийной принадлежности обладают равными правами на выдвижение как

¹ Например, в России в 1995–1997 годах действовало положение, разрешавшее участие в выборах общественным объединениям, зарегистрированным не позднее чем за полгода до начала избирательной кампании, а в 1998–2002 годах — не позднее чем за год до дня голосования. После 2002 года это положение сохранилось для участия непартийных общественных объединений в муниципальных выборах. Для партий же просто установлена длительная процедура их регистрации.

² Тур А. И., Перевозчиков В. Н. Выборы депутатов Верховной Рады Украины: опыт международного наблюдения // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7. С. 141; Ключковский Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство. Київ, 2011. С. 99–100; Дахова И. И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине. Харьков, 2012. С. 147–148.

по одномандатным округам, так и в составе списка. Другую аргументацию приводит В.В. Лапаева, отмечая, что статус партийных и независимых кандидатов различен. В частности, партийный кандидат может быть снят выдвинувшей его партией, и потому возможность двойной баллотировки для них — не привилегия, а компенсация за зависимый статус¹. При этом важно отметить, что возможность двойной баллотировки направлена на повышение качества депутатского корпуса, поскольку способствует прохождению в первую очередь наиболее ценных для партий кандидатов. Также она помогает избирателям сделать осознанный выбор как в одномандатных округах, так и по партийным спискам.

Кроме того, В.В. Лапаева отметила, что возможность двойной баллотировки предусмотрена и на выборах в германский бундестаг, однако там используется связанная смешанная система, при которой партия не получает никакой привилегии за то, что ее кандидаты проходят в одномандатных округах² (подробнее о германской системе см. подраздел 3.7.2). Таким образом, двойная баллотировка при смешанной связанной системе более уместна, чем при параллельной.

С другой стороны, в модели параллельной системы с открытыми списками в пропорциональной части двойная баллотировка, по нашему мнению, недопустима. В этом случае очередность получения мандатов зависит от голосования избирателей, и поэтому выбытие из списка кандидата, избранного по мажоритарному округу (который наверняка получил много голосов и при голосовании за кандидатов внутри списка), неизбежно приводит к искажению

¹ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 56–60.

² Там же. С. 61.

воли избирателей, поскольку непонятно, как учитывать поданные за него голоса. По этой же причине при такой системе необходимы более жесткие меры, направленные против отказа кандидата от мандата (то есть против технологии «паровозов»).

Также нежелательна двойная баллотировка в случае параллельной системы, когда в мажоритарной части используется двухтуровая система (система с перебаллотировкой). Здесь ко второму туру становится известно распределение мандатов по пропорциональной части, то есть некоторые кандидаты, вышедшие во второй тур, уже могут знать, что они проходят по списку. В этом случае не вполне предсказуемо поведение как избирателей, так и кандидатов и возможны различные беспринципные, в том числе и коррупционные сделки.

Сильно зависит от других параметров избирательной системы и вопрос о форме избирательного бюллетеня. В небольших округах, где в выборах участвует немного партий и у каждой партии небольшое число кандидатов, желательно использовать бюллетень, где указываются все кандидаты, и при системе открытых списков избиратель может отметить кандидата галочкой. Если же партий и кандидатов слишком много, такой бюллетень может получиться слишком большим; с ним неудобно работать как избирателю, так и членам участковой избирательной комиссии. В этом случае приходится принимать другое решение. Либо у каждой партии должен быть свой бюллетень (см. подраздел 4.5.4), либо избирателю придется голосовать за кандидата, вписывая в бюллетень его номер или фамилию, либо в бюллетене должно быть поле с номерами, которые избиратель отмечает (см. подраздел 3.6.2).

При закрытых списках также желательно для обеспечения избирателям возможности осознанного

выбора включать в бюллетень как можно больше кандидатов, в идеале — всех. Однако в больших округах это нереально. Но если список разбит на территориальные группы и число кандидатов в центральной части ограничено, то вполне возможно указывать в бюллетене всех кандидатов из центральной части и всех кандидатов из соответствующей территориальной группы.