Обеспечение пропорциональности политического представительства на муниципальном уровне: особенности и проблемы правового регулирования

ДЕМЕНТЬЕВ Владислав Александрович, консультант Управления взаимодействия с органами государственной власти и аналитического обеспечения законопроектной деятельности Администрации Губернатора Московской области

Россия, 143407, г. Красногорск-7, бульв. Строителей, 1

E-mail: w.dementjew@yandex.ru

Рассмотрены вопросы соотношения политических предпочтений избирателей, выраженных в ходе голосования за списки кандидатов, и результатов выборов, а также особенности распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах в условиях применения смешанной избирательной системы.

Цель исследования — выявление факторов, создающих условия для искажения волеизъявления избирателей при преобразовании результатов голосования в результаты выборов, что выражается в наличии диспропорций между результатами голосования за списки кандидатов и количеством депутатских мандатов, получаемых представителями различных политических сил. Для этого анализируются характер и степень влияния методик распределения мандатов между списками кандидатов на результаты выборов в условиях характерного для муниципальных выборов распределения небольшого числа мандатов. Также рассматривается вопрос о влиянии мажоритарного компонента смешанной избирательной системы на результаты выборов и зависимости такого влияния от конкретных параметров смешанной избирательной системы.

Анализируются особенности распределения мандатов по пропорциональной избирательной системе, дается характеристика наиболее известным методикам распределения и их влиянию на результаты выборов. На практическом примере моделируются результаты применения различных методик распределения мандатов и демонстрируются возможности искажения принципа пропорциональности, выражающиеся в предоставлении отдельным спискам кандидатов дополнительных мандатов. Посредством сравнительного анализа результатов выборов, состоявшихся в отдельных муниципальных образованиях в разные годы и при отличающихся параметрах избирательных систем, выявляется зависимость между диспропорциями при распределении мандатов и применением на выборах мажоритарной избирательной системы относительного большинства в качестве как самостоятельного вида избирательной системы, так и компонента смешанной избирательной системы.

Сформулирован вывод о значимом влиянии методики распределения мандатов и параметров смешанной избирательной системы на результаты муниципальных выборов. Предлагаются способы устранения выявленных возможностей для искажения результатов выборов посредством усиления пропорциональной составляющей муниципальных выборов.

Ключевые слова: муниципальные выборы, избирательный процесс, пропорциональная избирательная система, распределение мандатов, политические партии.

Для цитирования: Деметьев В. А. Обеспечение пропорциональности политического представительства на муниципальном уровне: особенности и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 45—57. DOI: 10.12737/jrl.2020.029

Ensuring Proportionality of Political Representation at the Local Level: Features and Problems

V. A. DEMENTYEV, Administration of the Governor of the Moscow Region, Krasnogorsk-7 143407, Russian Federation

E-mail: w.dementjew@yandex.ru

The article deals with the correlation between the political preferences of voters expressed in the voting for lists and the results of the elections in case of the mixed electoral system.

The aim of the study is to identify factors that create conditions for distorting the will of voters when converting voting results into election results, which is expressed in the presence of imbalances between the results of voting for lists of candidates and the number of deputy seats received by representatives of various political forces. The article analyzes the nature and extent of the impact of mandates distribution methods between lists of candidates on the election results in conditions typical for municipal elections the distribution of a small number of seats. The issue of the influence of the majority component of the mixed electoral system on the election results and the dependence of this influence on specific parameters of the mixed electoral system are also considered.

The author analyzes the features of the distribution of mandates in the proportional electoral system and characterizes the most widespread methods of distribution and their impact on the election results. A practical example simulates results of applying various methods for distributing mandates and demonstrates the possibilities of distorting the principle of proportionality, which are expressed in the provision of additional mandates to individual candidate lists. Through a comparative analysis of results of elections held in individual municipalities in different years and with different parameters of the electoral systems, a relationship is revealed between the imbalances in the distribution of mandates and the application of a relative majority in elections as a separate type of electoral system, and as a component mixed election system.

The conclusion is formulated on the significant impact of the methodology for the distribution of mandates and the parameters of the mixed electoral system on the results of municipal elections. Methods are proposed for eliminating the identified opportunities for distorting election results by strengthening the proportional component of municipal elections.

Keywords: municipal elections, electoral process, proportional electoral system, distribution of mandates, political parties.

For citation: Dementyev V. A. Ensuring Proportionality of Political Representation at the Local Level: Features and Problems. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 3, pp. 45—57. DOI: 10.12737/jrl.2020.029 (In Russ.)

Двойственная природа местного самоуправления, выражающаяся в том, что это форма публичной власти, осуществляемая на территории государства, но в то же время — инструмент самостоятельной организации граждан с целью решения вопросов местного значения, предполагает ее отражение не только в компетенции и структуре полномочий органов местного самоуправления, но и в порядке их формирования.

Будучи непосредственно приближенными к населению, представительные органы местного самоуправления (как, впрочем, и иные представительные органы публичной власти в целом) по своему составу должны соответствовать раскладу политических предпочтений избирателей, выраженных ими в ходе голосования.

Однако не любая избирательная система способна обеспечить корректное преобразование итогов голосования в результаты выборов, не исказив при этом существо волеизъявления граждан.

Отмечается, что идеальной процедуры проведения выборов не существует¹. При выборе более чем из двух кандидатур ни один из вариантов голосования математически не обеспечивает точного учета воли голосующих. Невозможность определения идеальной избирательной системы приводит к тому, что вопрос ее выбора для формирования определенного органа публичной власти представляет собой, по сути, поиск баланса между различными конституционно значимыми ценностями, выраженными в каждом из принципов, лежащих в основе того или иного вида избирательной системы. На выбор избирательной системы существенное влияние также оказывает множество внешних факторов, таких как соотношение политических сил в обществе, уровень его развития, сложившиеся традиции.

¹ См.: Алескерев Ф. Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995. С. 60—65; Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997. С. 9—16.

В Российской Федерации допускается применение на муниципальных выборах трех видов избирательных систем: мажоритарной, пропорциональной и смешанной, в рамках которой часть депутатов избирается по пропорциональной системе, а часть — по мажоритарной. Однако применение каждой из них сопряжено с определенными рисками, которые могут более или менее ярко проявляться в зависимости от политической ситуации.

Так, наиболее существенным риском мажоритарной избирательной системы относительного большинства является потеря голосов избирателей. Названная проблема связана с тем, что голоса, поданные избирателями за кандидата, который в итоге не набрал большинства голосов и не стал депутатом, фактически оказываются неучтенными при формировании представительного органа, поскольку мандаты получают только те кандидаты, которые смогли заручиться поддержкой большинства избирателей. При этом получение кандидатом большинства голосов может не означать его поддержку большинством избирателей округа. Наиболее ярко это проявляется при использовании системы относительного большинства, когда выиграть выборы может кандидат, набравший, например, 20% голосов, а голоса оставшихся 80% избирателей, поданные за других кандидатов, «пропадут», т. е. не будут учтены при распределении мандатов.

Применение пропорциональной избирательной системы позволяет решить данную проблему или во всяком случае существенно сократить количество «пропавших» голосов избирателей. Однако возможности применения пропорциональной избирательной системы на местном уровне ограничены, поскольку она не дает возможности реализовать пассивное избирательное право гражданам, не входящим в политические партии и не желающим выдвигаться в составе их списков кандидатов, что не может быть

признано допустимым на муниципальном, наиболее приближенном к населению, уровне публичной власти. Соответствующий запрет на применение исключительно пропорциональной избирательной системы в небольших муниципальных образованиях был сформулирован Конституционным Судом РФ в 2011 г.²

Смешанная избирательная система призвана компенсировать недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем и найти баланс между правом граждан на самостоятельное участие в решении вопросов местного значения и обеспечением корректного отражения волеизъявления избирателей в составе депутатского корпуса. Однако на практике применение смешанной избирательной системы не приводит к нахождению указанного баланса. Более того, как будет показано далее, определенная комбинация параметров смешанной избирательной системы создает условия для существенных искажений результатов голосования.

Представляется, что условия для искажения результатов волеизъявления избирателей при применении смешанной избирательной системы на муниципальном уровне возникают по двум причинам. Во-первых, под влиянием методики распределения депутатских мандатов по пропорциональной избирательной системе. Во-вторых, по причине применения на выборах смешанной несвязанной избирательной системы, при которой мажоритарная и пропорциональная избирательные системы применяются автономно друг от друга, без взаимного учета итогов голосования в рамках каждой из систем.

² См. постановление КС РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области».

В отличие от выборов в представительные органы государственной власти, на выборах в соответствующие органы местного самоуправления распределяется небольшое число депутатских мандатов. Именно это предопределяет повышенное влияние на результаты выборов методики распределения депутатских мандатов, поскольку различия между многими такими методиками ярко проявляются именно на выборах в небольшие по составу представительные органы, тогда как при распределении мандатов в масштабах общегосударственного или регионального парламента разница получается такой, что ею фактически можно пренебречь. Малое число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, также может привести к ситуации, когда разница в количестве мандатов, распределенных между партиями, получившими большинство голосов избирателей, и партиями, с трудом преодолевшими заградительный барьер, окажется минимальной, либо когда распределение мандатов завершится до того, как последний допущенный до него список кандидатов получит хотя бы один мандат.

Вместе с тем именно применение математических методик распределения мандатов позволяет обеспечить пропорциональное волеизъявлению избирателей распределение мандатов. Применяемые в целях определения результатов выборов по пропорциональной избирательной системе математические методы подразделяются на две группы: методы квот и методы делителей³.

Метод квот включает два этапа распределения мандатов. Сначала определяется квота, т. е. количество голосов, необходимое для получения одного мандата. Затем на эту квоту делится число голосов, полученное

каждым списком, допущенным к распределению мандатов. В результате получается число мандатов, которое список получает на первом этапе распределения.

Наиболее известны три квоты:

квота Хэра — частное от деления числа голосов, полученных всеми списками, которые допущены к распределению мандатов (x), на число распределяемых мандатов (y), т. е. $Q = x / y$;

квота Гогенбаха-Бишофа: $Q = x / (y + 1)$;

квота Друпса: $Q = x / (y + 1) + 1^4$.

Однако метод квот в чистом виде применяется довольно редко, поскольку, как правило, все мандаты распределить посредством деления количества набранных голосов на квоту невозможно. Поэтому за первым этапом распределения мандатов по квотам следует второй этап, на котором применяется либо метод наибольшего остатка, либо метод наибольшей средней.

В соответствии с методом наибольшего остатка оставшиеся нераспределенными мандаты передаются тем спискам, у которых оказался наибольшим остаток от деления полученного числа голосов на квоту (или наибольшая дробная часть числа, полученного в результате такого деления).

По методу наибольшей средней число полученных списком голосов делится на число мандатов, полученных этим списком на первом этапе, плюс один, т. е. вычисляется среднее число голосов избирателей, приходящееся на один мандат. Мандаты передаются тем спискам, у которых оказалось наибольшее значение этого среднего.

Использование метода делителей позволяет распределить все мандаты между списками в один этап. Идея метода делителей заключается в том, что число голосов, полученных каждым списком, делится

³ См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 109.

⁴ См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Указ. соч. С. 110.

на ряд возрастающих чисел. Полученные частные располагаются по убывающей. То частное, которое соответствует числу распределяемых мандатов, считается избирательной квотой, а число равных ей или превышающих ее частных, которые имеет список, указывает на число получаемых списком мандатов.

Методы делителей отличаются друг от друга тем, на какой ряд чисел делятся полученные голоса. Наиболее известны следующие методы:

метод д'Ондта: последовательный ряд чисел, начиная с 1;

метод Империаля: последовательный ряд чисел, начиная с 2;

датский метод: ряд чисел, начинающийся с 1 с шагом 3 (1, 4, 7 и т. д.);

метод Сент-Лагю: ряд чисел, начинающийся с 1 с шагом 2 (1, 3, 5 и т. д.);

модифицированный метод Сент-Лагю: первое число 1, 4, затем 3, 5 и т. д.⁵

Также известен ряд комбинированных методов, например «тюменский метод», в соответствии с которым каждому списку, допущенному к распределению мандатов, сначала передается по одному мандату, а оставшиеся мандаты распределяются по методу Империаля⁶.

Однако важнее подробностей математических расчетов, применяемых в рамках каждого конкретного метода, то, что применение разных методик распределения мандатов приводит к различным результатам выборов. Так, партиям, получающим большинство голосов, благоприятствует метод Империаля, который допускает существенные отклонения от принципа пропорциональности. Датский метод благоприятствует партиям, получаю-

щим среднее либо наименьшее количество голосов⁷. Считается, что принципу пропорционального распределения мандатов больше всего соответствует методика, основанная на квоте Хэра и методе наибольшего остатка⁸. Именно такая методика применяется на выборах депутатов Государственной Думы. Также ранее она использовалась на региональных и местных выборах в большинстве субъектов РФ, пока в 2008—2014 гг. почти повсеместно не была планомерно заменена на метод Империаля, что создало условия для искажения принципа пропорциональности при распределении мандатов⁹.

Рассмотрим, как влияет выбор методики распределения мандатов на результаты выборов на примере выборов депутатов Городской Думы г. Димитровграда Ульяновской области II созыва, состоявшихся в сентябре 2013 г.¹⁰

На указанных выборах по пропорциональной избирательной системе распределялось 15 депутатских мандатов (что на пять мандатов больше минимально допустимого числа). В распределении мандатов участвовали пять партийных списков, выдвинутых «Единой Россией», КПРФ, «Справедливой Россией», ЛДПР и «Гражданской платформой». Заградительный барьер составлял 5%, однако все пять списков преодолели

⁷ Подробнее см.: Алескеров Ф. Т., Платонов В. В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003. С. 4—8; Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. С. 31—34; Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Указ. соч. С. 111—112.

⁸ См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Указ. соч. С. 113.

⁹ См.: Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. С. 32.

¹⁰ Сведения о результатах голосования получены из ГАС «Выборы». URL: <https://tinyurl.com/y7216r57> (дата обращения: 02.09.2018).

⁵ См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Указ. соч. С. 110—112.

⁶ Название данного метода связано с тем, что впервые он был применен на выборах Законодательного собрания Тюменской области. См.: Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014. С. 32.

его. За списки было подано следующее количество голосов избирателей: «Единая Россия» — 10 117; КПРФ — 7655; «Справедливая Россия» — 2682; ЛДПР — 2280; «Гражданская платформа» — 2165. Общее количество голосов, поданных за все списки, составило 24 899 голосов. При распределении использовалась квота Хэра, которая составила 1659,9 голосов. В результате распределение депутатских мандатов произошло следующим образом (см. табл. 1).

При этом все мандаты были распределены с первого раза, использование метода наибольшего остатка не потребовалось.

Аналогичные результаты получились бы при использовании квоты Гогенбаха-Бишофа и квоты Друпа. Однако с их помощью не удалось бы распределить все мандаты с первого раза, пятый мандат КПРФ и второй мандат «Справедливой России» был получен ими в результате применения метода наибольшего остатка или метода наибольшей средней.

Теперь рассмотрим, как произошло бы распределение мандатов в случае применения методов делителей.

Применение в рассматриваемом случае метода Империи дало бы следующие результаты (см. табл. 2):

Как видно, «Справедливая Россия» не получила бы второго мандата, который перешел к «Единой России». В то же время «Гражданская платформа» получила бы свой мандат только в случае, если бы в

законе, регулирующем данные выборы, было предусмотрено правило, согласно которому список политической партии, допущенный до распределения мандатов, но не получивший мандатов при первичном распределении, получает последний распределяемый мандат. В отсутствие такого правила «Гражданская платформа» имела бы шансы остаться без мандата, который стал бы восьмым для «Единой России». При распределении небольшого числа мандатов вероятность возникновения подобной ситуации достаточно велика. Однако неполучение мандата списком кандидатов, допущенным до их распределения, по сути, явилось бы нарушением прав как избирателей, так и избирательного объединения. В целях недопущения возникновения таких ситуаций законодатель вынужден предусматривать особый порядок распределения мандатов для таких случаев либо использовать комбинированные методы их распределения наподобие «тюменского метода». При условии использования особого порядка распределения мандатов, исключающего возможность неполучения мандата списком, преодолевшим заградительный барьер, «Гражданская платформа» получила бы один мандат, тогда как «Единой России» досталось бы семь мандатов, а не восемь.

Результат, аналогичный получившемуся при использовании метода Империи, дал бы метод д'Ондта с той лишь разницей, что «Граждан-

Таблица 1

Распределение мандатов по квоте Хэра

Партийный список	Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	Гражданская платформа
Количество мандатов	6	5	2	1	1

Таблица 2

Распределение мандатов по методу Империи

Партийный список	Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	Гражданская платформа
Количество мандатов	8(7)	5	1	1	0(1)

Таблица 3

**Результаты выборов при применении различных методов
распределения мандатов**

Партийные списки / количество мандатов	Квота Хэра	Квота Гогенбаха- Бишофа	Квота Друпа	Метод Имперали	Тюмен- ский метод	Метод д'Ондта	Метод Сент- Лагю	Дат- ский метод
Единая Россия (10 117 гол.)	6	6	6	8(7)	7	7	6	6
КПРФ (7655 гол.)	5	5	5	5	5	5	5	5
Справедли- вая Россия (2682 гол.)	2	2	2	1	1	1	2	2
ЛДПР (2280 гол.)	1	1	1	1	1	1	1	1
Граждан- ская плат- форма (2165 гол.)	1	1	1	0(1)	1	1	1	1

ская платформа» получила бы свой мандат в общем порядке.

Использование метода Сент-Лагю (как обычного, так и модифицированного), а также датского метода дало бы результаты, аналогичные получившимся при использовании квоты Хэра (см. табл. 3).

Таким образом, наиболее соответствующее результатам голосования избирателей распределение депутатских мандатов в рассмотренном случае было бы достигнуто при использовании любого из методов квот, но в первую очередь квоты Хэра, которая позволила распределить все мандаты в один этап. Наибольшее искажение волеизъявления было бы допущено при использовании метода Имперали, основанного на нем тюменского метода, а также метода д'Ондта. При этом все различия в рассмотренном случае сводятся к перераспределению одного мандата между «Единой Россией» и «Справедливой Россией». Представляется, что ситуацию осложняет тот факт, что количество голосов, полученных «Справедливой Россией», ЛДПР и «Гражданской платформой», незначительно отличается друг от

друга. При большей разнице количества голосов, поданных за последние три списка кандидатов, отличия при распределении мандатов могли быть более существенными.

Однако даже такой анализ показывает, что, закрепив на законодательном уровне ту или иную методику распределения мандатов, можно создать преимущества одним политическим силам и, наоборот, лишить дополнительных мандатов другие, что приобретает особую значимость на выборах, по итогам которых распределяется сравнительно небольшое число депутатских мандатов.

Способ сочетания на выборах пропорциональной и мажоритарной избирательных систем также оказывает существенное влияние на результаты выборов.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в определениях от 4 февраля 2014 г. № 218-О¹¹ и от

¹¹ См. определение КС РФ от 4 февраля 2014 г. № 218-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы А. А. Симона на нарушение его конституционных прав п. 4³ ст. 89 Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Яро-

Таблица 4

Соотношение итогов голосования и результатов выборов

	Единая Россия	КПРФ	Справедливая Россия	ЛДПР	Гражданская платформа
Количество голосов за партийные списки	10 117	7655	2682	2280	2165
Количество голосов за партийные списки, %	38,97	29,49	10,33	8,78	8,34
Соотношение полученных голосов к общему числу мандатов, %	40,6	30,7	10,7	9,1	8,7
Количество полученных мандатов	20 (6 — список, 14 — одно- мандатники)	6 (5 — список, 1 — одно- мандатник)	2 (список)	1 (список)	1 (список)
Доля фактически полученных мандатов от общего количества мандатов в представительном органе, %	66,7	20	6,7	3,3	3,3

9 февраля 2016 г. № 337-О¹², а также в вышеупомянутом постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П, избирательные процедуры, применяемые на муниципальных выборах, должны обеспечивать при соблюдении принципа юридического равенства адекватное выражение и наиболее полный учет воли населения муниципального образования.

Представляется, что в качестве наиболее полного учета воли населения муниципального образования следует понимать соответствие итогов выборов (т. е. распределения депутатских мандатов) выраженным в ходе голосования

предпочтениям избирателей, в том числе предпочтениям в отношении политических партий. Ввиду того что речь идет о волеизъявлении избирателей, при его выявлении следует принимать во внимание не итоги выборов, определенные посредством какой-либо избирательной системы, а непосредственно результаты голосования в их абсолютном выражении.

Рассмотрим данную ситуацию также на примере выборов депутатов Городской Думы г. Дмитровграда Ульяновской области II созыва в 2013 г. (см. табл. 4).

Из таблицы видно, что итоги выборов по единому избирательному округу, полученные в результате несвязанного применения мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, кардинальным образом отличаются от результатов голосования. Политическая партия, не набравшая по единому избирательному округу половины голосов избирателей, получила 2/3 депутатских мандатов. При этом разница между количеством голосов, полученных занявшей второе место КПРФ, и количеством доставшихся ей депутатских мандатов составляет 10,7%. Такая же разница в отношении «Справедливой России» состав-

славской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

¹² См. определение КС РФ от 9 февраля 2016 г. № 337-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы О. А. Ковалевой и Т. Ю. Парфентьевой на нарушение их конституционных прав п. 4 ст. 4, п. 3 ст. 16, п. 4 и 6 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 7 Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».

Таблица 5

**Сравнительная таблица результатов выборов в 2013 и 2008 гг.
в отдельных муниципальных образованиях**

	Единая Россия				КПРФ				Справедливая Россия				ЛДПР				Другие			
	2013		2008		2013		2008		2013		2008		2013		2008		2013		2008	
	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.
Абакан	12	13	—	25	2	—	—	0	—	—	—	0	1	—	—	0	—	1	—	1
Белгород	11	26	—	27	7	—	—	0	2	—	—	0	2	—	—	0	5	1	—	0
Волгоград	14	20	—	46	5	—	—	1	3	2	—	1	1	—	—	0	1	2	—	0
Димитровград	6	13	—	25	5	1	—	0	2	—	—	0	1	—	—	0	1	1	—	0
Рязань	14	19	7	7	4	—	6	0	—	—	2	0	2	—	3	0	—	1	2	13
Северодвинск	7	11	—	23	3	1	—	1	1	1	—	1	1	—	—	0	1	—	—	0
Сызрань	9	13	—	25	3	—	—	0	1	—	—	0	1	—	—	0	1	2	—	0
Тольятти	12	17	8	17	3	—	3	0	1	—	2	0	1	—	1	0	1	—	4	0
Якутск	8	10	—	24	2	—	—	0	3	2	—	0	1	—	—	0	1	3	—	1

Таблица 6

**Сравнительная таблица результатов выборов в 2018 и 2013 гг.
в отдельных муниципальных образованиях**

	Единая Россия				КПРФ				Справедливая Россия				ЛДПР				Другие			
	2018		2013		2018		2013		2018		2013		2018		2013		2018		2013	
	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.	Проп.	Маж.
Абакан	5	11	12	13	4	3	2	—	1	—	—	—	3	—	1	—	2	—	—	1
Белгород	5	24	11	26	3	3	7	—	1	—	2	—	2	—	2	—	1	—	5	1
Волгоград	13	17	14	20	2	—	5	—	1	—	3	2	2	—	1	—	—	1	1	2
Димитровград	2	1	6	13	6	20	5	1	—	—	2	—	1	—	1	—	—	—	1	1
Рязань	8	17	14	19	5	1	4	—	2	1	—	—	5	1	2	—	—	—	—	1
Северодвинск	—	22	7	11	—	—	3	1	—	2	1	1	—	1	1	—	—	—	1	—
Сызрань	6	12	9	13	6	2	3	—	1	—	1	—	2	—	1	—	—	1	1	2
Тольятти	6	8	12	17	8	9	3	—	2	—	1	—	2	—	1	—	—	—	1	—
Якутск	6	11	8	10	4	—	2	—	3	1	3	2	1	—	1	—	1	3	1	3

ляет 4%, в отношении ЛДПР — 5,4%, в отношении «Гражданской платформы» — 3,1%.

Рассмотренный пример наглядно демонстрирует зависимость итогов выборов не только от методики распределения мандатов, но и от используемой избирательной системы. Если гипотетически предположить, что на указанных выборах не применялась бы пропорциональная избирательная система, разрыв между волеизъявлением избирателей и итогами выборов был бы еще более значительным, как, например, на выборах депутатов Городской Думы Димитровграда в 2008 г., которые проводились по мажоритарной системе относительного большинства. Тогда все депутатские мандаты были по-

лучены представителями «Единой России»¹³.

В целях подтверждения данной гипотезы рассмотрим итоги голосования по выборам депутатов представительных органов ряда муниципальных образований, состоявшихся в 2018 г., в сравнении с результатами выборов в тех же муниципальных образованиях, состоявшихся в 2013 и 2008 гг. (см. табл. 5, 6).

Приведенные данные демонстрируют, что в тех городах, где в 2008 г. не применялась пропорциональная избирательная система, представительство оппозиционных партий либо было крайне незначительным, либо отсутствовало вовсе. Только в Ря-

¹³ Подробнее см.: <https://tinyurl.com/yaents7s> (дата обращения: 10.04.2016).

зани и Тольятти, где использовалась смешанная избирательная система, в представительные органы избрались депутаты как минимум от всех четырех партий, представленных в Государственной Думе. До начала применения пропорциональной избирательной системы КПРФ и «Справедливая Россия» имели только по одному депутату в Волгограде и Северодвинске. ЛДПР в данных муниципальных образованиях не имела ни одного депутата. По итогам выборов 2013 г., на которых во всех представленных в таблицах городах применялась смешанная избирательная система, КПРФ и ЛДПР получили представительство во всех девяти городах, «Справедливая Россия» — в семи. Таким образом, применение пропорциональной избирательной системы на выборах 2013 г. позволило увеличить представительство оппозиционных политических партий.

Вместе с тем рост политического представительства оппозиционных партий в 2013 г. не оказал существенного влияния на соотношение сил в представительных органах. Практически повсеместно наблюдался значительный разрыв между результатами, полученными партиями при голосовании за список кандидатов, и количеством мандатов, полученных ими в представительном органе. Например, на выборах депутатов Думы городского округа Тольятти VI созыва 8 сентября 2013 г. «Единая Россия» набрала 51,67% голосов избирателей, КПРФ — 15,99%, «Справедливая Россия» — 5,29%, ЛДПР — 5,56%, «Гражданская платформа» — 8,78%. Однако в итоге «Единая Россия» получила 29 мандатов (82,8% от их общего числа), КПРФ — три мандата (8,6%), ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Гражданская платформа» получили по одному мандату, притом что последняя политическая партия набрала почти на 2% больше, чем ЛДПР и «Справедливая Россия»¹⁴.

На выборах 2018 г., проводившихся в условиях роста протестных настроений в Российской Федерации в связи с повышением возраста выхода граждан на пенсию, оппозиционные политические силы в основном увеличили свое представительство, в то время как результаты, полученные «Единой Россией» по партийным спискам, имели тенденцию к снижению. Больше всего в новых составах представительных органов прибавилось депутатов от КПРФ. В ряде представленных городов число депутатов от этой партии возросло в два или более раз. Вместе с тем в Белгороде и Волгограде КПРФ по партийным спискам получила меньше мандатов, чем на предыдущих выборах, хотя в Белгороде ей удалось обеспечить победу трем депутатам в одномандатных округах, тогда как по итогам выборов 2013 г. партия не имела там ни одного одномандатника. «Справедливая Россия» сохранила представительство в семи городах (однако не во всех тех, где имела своих депутатов ранее), но в большинстве представительных органов численность ее фракций уменьшилась на одного депутата. ЛДПР сохранила представительство во восьми городах, при этом существенно увеличив численность своих фракций. Резко уменьшилось количество депутатов от политических партий, не представленных в Государственной Думе, и независимых депутатов (столбец «Другие»).

Тем не менее в большинстве городов контроль за представительными органами, главным образом за счет побед кандидатов-одномандатников, снова остался за «Единой Россией». Однако в Дмитровграде и Тольятти «Единая Россия» фактически потерпела поражение на выборах и большинство получила КПРФ. В Дмитровграде КПРФ одержала победу в 19 из 20

¹⁴ См.: Выборы депутатов Думы городского округа Тольятти VI созыва. URL: <https://tinyurl.com/ycqk7qhv> (дата обращения: 11.09.2016).

tinyurl.com/ycqk7qhv (дата обращения: 11.09.2016).

одномандатных округах, а также по партийным спискам, в результате чего ей досталось 26 из 30 мандатов (86,6% от общего количества, результат партийного списка — 53,24%), «Единой России» — всего три (30% от общего количества, результат партийного списка — 21,27%, один мандат получен в одномандатном округе), а один мандат, как и на прошлых выборах, получила ЛДПР (3,3% от общего количества, результат партийного списка — 10,02%). В Тольятти из 35 мандатов КПРФ получила 17 (восемь — по списку и девять — в одномандатных округах, 49% от общего количества, результат партийного списка — 35,52%), тогда как по итогам прошлых выборов партия имела всего трех депутатов. «Единая Россия» оказалась на втором месте с 14 депутатами (40% от общего количества, результат партийного списка — 28,25%), а по два мандата получили «Справедливая Россия» и ЛДПР (5,7% от общего количества, результаты партийных списков — 13,78% и 15,21% соответственно).

Иными оказались итоги выборов в Северодвинске, где было принято решение отказаться от применения пропорциональной избирательной системы. В результате в городской Совет депутатов не прошла КПРФ, во фракцию которой в предыдущем созыве входили четыре депутата, «Справедливая Россия» и ЛДПР сохранили по два и одному депутату соответственно, а депутатов от «Единой России» стало больше на четыре человека.

Таким образом, механическое соединение на выборах пропорциональной и мажоритарной избирательных систем лишь отчасти позволяет преодолеть искажение пропорциональности представительства политических сил при применении мажоритарной избирательной системы, поскольку разрыв в соотношении полученных голосов и мандатов, как видно по резуль-

татам проведенного анализа, остается весьма значительным, причем основным фактором, обеспечивающим этот разрыв, является наличие в представительном органе депутатов-одномандатников, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства. Следовательно, мажоритарная составляющая в данном случае не компенсирует недостатки пропорциональной системы.

Соответствующая тенденция прослеживается в большинстве местных избирательных кампаний 2010—2016 гг., а также в избирательной кампании 2017 г.¹⁵ Так, в ходе муниципальных выборов 2017 г. «Единая Россия» на всех выборах получила большую долю мандатов, распределяемых по мажоритарной системе, чем мандатов, распределяемых по пропорциональной системе. При этом доля общего числа полученных названной партией мандатов оказалась выше, чем доля голосов, полученных выдвинутыми ею списками и кандидатами по мажоритарной системе. В ряде городов разница между долей голосов, полученных «Единой Россией», и общей долей полученных ею мандатов превысила 25%: это Петропавловск-Камчатский (32,3%), Тверь (31,7%), Наро-Фоминск (31,0%), Ярославль (29,9%), Горно-Алтайск (29,0%), Киров (28,0%), Старый Оскол (27,9%), Омск (26,4%), Чехов (26,1%) и Барнаул (25,5%)¹⁶.

Следует также иметь в виду, что чем меньше депутатских мандатов распределяется по пропорциональной избирательной системе, тем, во-первых, она меньше способствует

¹⁵ Подробнее см.: Кынев А. В., Любарева А. Е., Максимов А. Н. Итоговая конкуренция, электоральная динамика и закономерности результатов избирательной кампании-2017. Аналитический доклад по мониторингу выборов 10.09.2017 г. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3446/> (дата обращения: 24.02.2018).

¹⁶ Там же.

обеспечению наиболее полного учета воли голосующих, а во-вторых, тем сложнее распределить мандаты между списками кандидатов на основе принципа пропорциональности. Таким образом, несвязанное применение на выборах представительных органов муниципальных образований пропорциональной и мажоритарной избирательных систем в любом их соотношении приводит к искажению волеизъявления избирателей, и чем больше мандатов распределяется по мажоритарной системе, тем выше степень искажения.

Представляется, что снятие рассмотренных в данной статье проблем возможно посредством увеличения пропорциональной составляющей в разновидностях смешанной избирательной системы, применяемых на муниципальных выборах.

Главным образом, расширение пропорциональной составляющей муниципальных выборов предполагает распределение между списками кандидатов большего, чем в настоящее время, числа мандатов. В качестве одного из шагов в данном направлении может стать увеличение минимального количества депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе (п. 3³ ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Представляется обоснованным предложение по под-

нятию данного порога с нынешних 10 до 15—20 мандатов¹⁷. Еще одной мерой по расширению сферы использования пропорциональной избирательной системы на местном уровне может стать закрепление в законодательстве правила о распределении по пропорциональной системе (в случае ее применения) не менее 50% мандатов представительного органа. Усиление пропорциональности муниципальных выборов также может выражаться в отходе от практики использования при распределении мандатов метода Имперiali и возврату к квоте Хэра либо иным видам квот, способствующих наиболее корректному распределению мандатов.

В качестве одного из способов устранения наиболее значимых дисбалансов, возникающих при проведении выборов по смешанной избирательной системе, может рассматриваться переход к смешанной связанной избирательной системе, в рамках которой при определении результатов выборов голоса, поданные за списки кандидатов, и голоса, полученные кандидатами в мажоритарных округах, будут учитываться в комплексе.

¹⁷ См.: Крюков В. А. Оптимальная пропорциональность // Журнал о выборах. 2009. № 4/5. С. 111—112; Любарев А. Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 68—72.

Библиографический список

- Алескеров Ф. Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995.
- Алескеров Ф. Т., Платонов В. В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003.
- Выборы депутатов Думы городского округа Тольятти VI созыва. URL: <https://tinyurl.com/uscqk7qhv> (дата обращения: 11.09.2016).
- Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005.
- Каюнов О. Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997.
- Крюков В. А. Оптимальная пропорциональность // Журнал о выборах. 2009. № 4/5.
- Кынев А. В., Любарев А. Е., Максимов А. Н. Итоговая конкуренция, электоральная динамика и закономерности результатов избирательной кампании-2017. Аналитический доклад по мониторингу выборов 10.09.2017 г. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3446/> (дата обращения: 24.02.2018).

Любарев А. Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10.

Региональные и местные выборы 8 сентября 2013 года: тенденции, проблемы и технологии. М., 2014.

References

Aleskerov F. T., Orteshuk P. Election. Vote. Parties. Moscow, 1995. 208 p. (In Russ.)

Aleskerov F. T., Platonov V. V. Systems of Proportional Representation and Indexes of the Representativeness of Parliament. Moscow, 2003. 40 p. (In Russ.)

Elections of Deputies of the Duma of the city of Tolyatti at September 8, 2013. Available at: <https://tinyurl.com/ycqk7qhvh> (accessed 11.09.2016). (In Russ.)

Ivanchenko A. V., Kynev A. V., Lyubarev A. E. Proportional Electoral System in Russia: History, Current State, Prospects. Moscow, 2005. 332 p. (In Russ.)

Kayunov O. N. The Invisible Logic of Electoral Laws. Moscow, 1997. 47 p. (In Russ.)

Kryukov V. A. The Optimal Proportionality. *Zhurnal o vyborakh*, 2009, no. 4/5, pp. 111—112. (In Russ.)

Kynev A. V., Lyubarev A. E., Maksimov A. N. The Final Competition, Electoral Dynamics and Regularities of the Results of the Election Campaign 2017. Analytical Report on Election's monitoring of September 10, 2017. Available at: <https://komitetgi.ru/analytics/3446/> (accessed 24.02.2018). (In Russ.)

Lyubarev A. E. On the Problems of Application of the Proportional Electoral System on Local Elections. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2011, no. 10, pp. 68—72. (In Russ.)

Regional and Local Elections of September 8, 2013: Trends, Problems and Technologies. Moscow, 2014. 312 p. (In Russ.)