

А. Любарев*

ПРОБЛЕМЫ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕПУТАТСКИХ МАНДАТОВ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

7 июля 2011 года Конституционный Суд РФ принял по жалобам граждан Ю. А. Гурмана и И. И. Болтушенко, а также Уполномоченного по правам человека в РФ Постановление №15-П, в котором признал не соответствующими Конституции РФ положения законов «в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан».

При этом Конституционный Суд обязал федерального законодателя «в течение шести месяцев установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации при определении условий применения избирательных систем в муниципальных образованиях критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов»¹.

Таким образом, перед федеральным законодателем стоит

задача определения условий, при которых на выборах в поселения можно применять пропорциональную систему, и внесения соответствующих норм в федеральное законодательство. При этом Конституционный Суд отметил, что в отношении городских округов и муниципальных районов такие критерии в федеральном законе уже установлены. Однако наш анализ показывает, что и в отношении этих муниципальных образований не все вопросы решены. Обсуждению этих проблем и поиску путей их решения посвящена настоящая статья.

Проблемы и методы пропорционального распределения мандатов

Назначение и основной смысл пропорциональной избирательной системы состоят в том, что мандаты между списками кандидатов распределяются пропорционально поданным за эти списки голосам избирателей и, таким образом, достигается соответствие между спектром политических пристрастий электората и политическим составом избранного парламента. Поэтому искажения пропорциональности при распределении мандатов подрывают саму суть пропорциональной системы. Кроме того, как отмечено в цитированном выше Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 года №15-П, такие искажения приводят к нарушению принципа равного избирательного права. Действительно, любое искажение пропорциональности имеет следствием то, что вес голоса избирателей, проголосовавших за одну партию, оказывается не равен весу голоса избирателей другой партии.

Однако строго пропорциональное распределение манда-

тов возможно лишь в редких случаях, которые на практике обычно не встречаются. Это связано с тем, что число мандатов, которое получает каждая партия, должно быть целым, и данное ограничение вынуждает в процессе округления чисел допускать большие или меньшие отступления от пропорциональности.

Отсутствие строгого решения задачи пропорционального распределения целого числа мандатов породило ряд различных методов распределения. Они делятся на **методы квот и методы делителей**.

Суть методов квот состоит в том, что сначала число голосов, полученных каждой партией, делится на некоторое число, называемое квотой. Целая часть от деления 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 оставшиеся мандаты распределяются 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.

Наиболее простым, понятным и распространенным из методов квот является метод Хэйра-Нимейера (в западной литературе его часто называют «методом наибольшего остатка»), в основе которого лежат квота Хэйра и правило наибольшего остатка. Квота Хэйра иначе называется «естественной квотой», это частное от деления суммарного числа голосов, полученных партиями, между которыми распределяются мандаты, на число распределяемых мандатов. Иными словами, это – средняя «цена»

* Любарев Аркадий Ефимович, кандидат юридических наук, ведущий эксперт Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС».

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.