

Анализ положений региональных законов, регулирующих избирательную систему для муниципальных выборов

Любарев А.Е., кандидат юридических наук, руководитель Дирекции программ мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов, ведущий эксперт Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС»

После принятия Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ¹ в законы всех субъектов РФ (кроме, пожалуй, Москвы и Санкт-Петербурга) должны быть внесены изменения, связанные с обязательным применением пропорциональной системы в муниципальных районах и городских округах с числом депутатов не менее 20. Поэтому сейчас имеет смысл анализировать только те законы, которые были приняты или изменены после 20 марта 2011 года.

Нам удалось проанализировать законы 37 субъектов РФ, принятые или измененные в период с середины мая до начала сентября 2011 года – их перечень приведен в таблице 1.

Таблица 1

Законы субъектов РФ о муниципальных выборах, принятые или измененные после 20 марта 2011 года

Название закона	Дата принятия и номер	Дата последней редакции закона
Кодекс Республики Башкортостан о выборах	6.12.2006 № 380-з	13.07.2011
О муниципальных выборах в Республике Ингушетия	8.06.2009 № 24-РЗ	4.07.2011
О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике	3.07.2006 № 44-РЗ	5.07.2011
О муниципальных выборах в Республике Карелия	27.06.2003 № 683-ЗРК	25.07.2011
О выборах в органы местного самоуправления в Республике Марий Эл	2.12.2008 № 70-З	2.08.2011
О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Мордовия	19.02.2007 № 16-З	22.08.2011
Закон Республики Саха (Якутия) «О выборах депутатов представительного органа муниципального района (городского округа)»	11.07.2007 476-З № 967-III	17.05.2011
Избирательный кодекс Республики Татарстан	7.05.2007 № 21-ЗРТ	1.08.2011
О выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Хакасия	8.07.2011 № 65-ЗРХ	8.07.2011

¹ Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.

Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов	8.07.2003 № 35-3С	25.08.2011
О муниципальных выборах в Забайкальском крае	6.07.2010 № 385-33К	12.07.2011
О муниципальных выборах в Краснодарском крае	26.12.2005 № 966-КЗ	12.07.2011
О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае	2.10.2003 № 8-1411	30.06.2011
Избирательный кодекс Приморского края	22.07.2003 № 62-КЗ	2.06.2011
Избирательный кодекс Хабаровского края	26.11.2003 № 154	27.07.2011
О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области	26.06.2009 № 222-ОЗ	30.06.2011
Избирательный кодекс Владимирской области	13.02.2003 № 10-ОЗ	5.08.2011
О муниципальных выборах в Калининградской области	18.03.2008 № 231	21.06.2011
О выборах в органы местного самоуправления в Калужской области	25.06.2009 № 556-ОЗ	6.07.2011
О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Кировской области	28.07.2005 № 346-3О	1.06.2011
О выборах выборных лиц местного самоуправления Курганской области	31.03.2003 № 288	5.07.2011
Кодекс Курской области о выборах и референдумах	3.12.2009 № 106-ЗКО	3.06.2011
О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Липецкой области	6.06.2007 № 60-ОЗ	27.05.2011
О муниципальных выборах в Московской области	11.07.2006 № 101/2006-ОЗ	24.06.2011
О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области	30.07.2007 № 147-ОЗ	15.08.2011
О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области	7.12.2006 № 58-ОЗ	5.07.2011
О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области	5.11.2009 № 3209/719-IV-ОЗ	30.06.2011
О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами в органы местного самоуправления Орловской области	30.06.2010 № 1087-ОЗ	12.07.2011
Избирательный кодекс Псковской области	1.08.2003 № 295-оз	11.07.2011
О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области	8.08.2011 № 645-3С	8.08.2011
О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Рязанской области	5.08.2011 № 63-ОЗ	5.08.2011
Закон Самарской области «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»	8.06.2006 № 57-ГД	4.07.2011

О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области	3.07.2003 № 41-з	2.09.2011
О муниципальных выборах в Томской области	14.02.2005 № 29-ОЗ	8.08.2011
Избирательный кодекс (закон) Тюменской области	3.06.2003 № 139	2.09.2011
О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области	1.08.2007 № 109-ЗО	8.08.2011
Закон Чукотского автономного округа «О дополнительных гарантиях избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов депутатов Думы Чукотского автономного округа и в органы местного самоуправления в Чукотском автономном округе и права на участие в референдуме Чукотского автономного округа и местных референдумах в Чукотском автономном округе»	4.06.2003 № 26-ОЗ	27.06.2011

Исследовались нормы, регулирующие перечень допускаемых избирательных систем, вид партийного списка, условия допуска к распределению мандатов и методики распределения мандатов.

1. Учет требований Федерального закона

В подавляющем числе исследованных региональных законов учтено требование Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ об обязательном распределении по пропорциональной системе не менее половины мандатов на выборах представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20. Чаще всего это было сделано путем дословного воспроизведения первого предложения пункта 18 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». При этом во многих случаях возникает терминологическое несоответствие, поскольку в большинстве региональных законов используется термин «пропорциональная избирательная система», в то время как федеральный законодатель по не совсем понятным причинам этого термина избегает.

Кроме того, в ряде случаев требования Федерального закона вступили в противоречие с другими положениями регионального закона, которые остались неизменными. Примеры таких противоречий будут обсуждены ниже.

Так, в Кодексе Курской области о выборах и референдумах нормы, касающиеся избирательных систем на муниципальных выборах, содержатся в трех разных статьях. В статье 9 (Виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов) предусмотрены только мажоритарная и смешанная системы, при этом возможность применения смешанной системы привязана к численности избирателей. В части 13 статьи 35 (Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями) воспроизводятся практически дословно положения пункта 18 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» без каких-либо дополнений и расшифровок. В статье 90 (Порядок избрания депутатов представительного органа муниципального образования) говорится о возможности избрания депутатов по одномандатным, многомандатным округам и по единому избирательному округу.

В Законе Оренбургской области в статье 6 (Избирательные системы, применяемые при проведении выборов депутатов представительного органа) также говорится о мажоритарной и смешанной системах, а в статье 29 (Выдвижение кандидатов, списка кандидатов избирательным объединением) воспроизводится положение Федерального закона с формулировкой «Не менее половины депутатских мандатов ... распределяются между списками кандидатов».

В законах Республики Карелия, Курганской и Ростовской областей для выборов в представительные органы муниципальных районов, городских округов с установленной численностью 20 и более депутатов предусмотрена исключительно смешанная система.

В Законе Республики Марий Эл содержится дополнительное требование – число депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной избирательной системе, должно составлять не менее 15.

В Законе Забайкальского края содержится лишь одно положение, учитывающее обсуждаемое требование Федерального закона: «В случае если уставом муниципального образования не определена избирательная система, применяемая на выборах органов местного самоуправления, выборы депутатов представительного органа муниципального образования проводятся по одномандатным избирательным округам, если иное не предусмотрено Федеральным законом об основных гарантиях в отношении муниципальных выборов депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов».

В Законе Чукотского автономного округа обсуждаемое требование Федерального закона также учтено только для случая, когда уставом муниципального образования не определен вид избирательной системы.

Избирательный кодекс Псковской области не было необходимости приводить в соответствие с обсуждаемым требованием Федерального закона, поскольку он уже содержал более жесткую норму, согласно которой в любых муниципальных районах и городских округах не менее половины мандатов должно распределяться по пропорциональной системе.

В законах Республики Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Хакасия и Кировской области обсуждаемое требование Федерального закона никак не учтено.

2. Перечень допускаемых избирательных систем

В большинстве региональных законов прямо обозначены три допускаемые избирательные системы – мажоритарная система относительного большинства, пропорциональная избирательная система, смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система.

В большинстве случаев определения каждой избирательной системы даются в той статье, которая устанавливает перечень допускаемых избирательных систем. В Законе Курганской области и Избирательном кодексе Владимирской области определения избирательных систем даны в специальной статье, содержащей определения терминов и понятий. В Законе Республики Марий Эл избирательные системы только названы, но их определения отсутствуют.

В Законе Амурской области и Избирательном кодексе Псковской области названия избирательных систем отсутствуют, но дан перечень по сути тех же избирательных систем. В законах Алтайского и Забайкальского краев, Московской и Тюменской областей нет перечня допускаемых избирательных систем, но по совокупности норм можно установить, что предусмотрены те же системы.

Мажоритарную систему относительного большинства в некоторых законах именуют просто мажоритарной системой, в некоторых – просто системой относительного большинства; суть от этого не меняется. Важнее то, что в большинстве случаев этим термином обозначают две разные системы – с одномандатными и многомандатными округами. Примечательно, что в законе Орловской области оба варианта мажоритарной системы объединены в один пункт, но выделены в разные подпункты.

В Законе Калужской области также дан перечень из трех избирательных систем, но под мажоритарной избирательной системой имеется в виду как система относительного, так и абсолютного большинства. Избирательный кодекс Республики Татарстан при использовании мажоритарной системы в одномандатных округах допускает четыре разных варианта определения победителя: получение наибольшего числа голосов избирателей;

получение наибольшего числа голосов избирателей, но не менее определенного числа (которое может быть от 20 до 50%); получение более половины от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов; получение более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (2-й, 3-й и 4-й варианты предусматривают возможность повторного голосования).

Только две системы – мажоритарная и смешанная – предусмотрены в Республике Башкортостан, Кировской, Курской, Оренбургской и Ростовской областях.

В законах Карачаево-Черкесской Республики, Республики Татарстан, Республики Хакасия, Алтайского и Краснодарского краев, Калужской, Кировской, Курганской, Новгородской, Оренбургской, Псковской и Рязанской областей указано, что в случае применения смешанной системы по пропорциональной системе должно распределяться не менее половины мандатов. В Законе Республики Карелия жестко указано, что при смешанной системе половина депутатов избирается по пропорциональной системе, а половина – по мажоритарной (непонятно, как быть в случае нечетного числа депутатов). Аналогичную норму содержит и Кодекс Курской области о выборах и референдумах, но в нем оговаривается, что при нечетном числе депутатов по мажоритарной системе распределяется на один мандат меньше.

В законах Республики Марий Эл, Краснодарского края, Новгородской и Ульяновской областей дополнительно установлено, что при использовании смешанной системы по пропорциональной системе должно распределяться не менее 15 мандатов.

В Республике Башкортостан, Курганской и Оренбургской областях при использовании смешанной системы допускаются только одномандатные избирательные округа.

В законах республик Мордовия и Саха (Якутия), Самарской и Ульяновской областей дан перечень, в который включены семь избирательных систем: мажоритарная избирательная система относительного большинства; смешанная избирательная система с закрытыми списками кандидатов; смешанная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием рейтингов кандидатов; смешанная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием избирательных сумм списков кандидатов; пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов; пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием рейтингов кандидатов; пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием избирательных сумм списков кандидатов.

При этом Закон Республики Мордовия не содержит никаких норм, обеспечивающих использование открытых списков – нормы, касающиеся избирательного бюллетеня, порядка голосования и порядка распределения мандатов внутри списка позволяют использовать только закрытые списки.

3. Условия применения различных избирательных систем

Во многих регионах определены условия применения избирательных систем в зависимости от вида муниципального образования и некоторых других параметров – помимо требования Федерального закона, касающегося муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20.

Законы республик Марий Эл, Саха (Якутия) и Новосибирской области предусматривают, что если численность избирателей в поселениях, входящих в состав муниципального района, такова, что при образовании одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов число депутатов, избираемых на территории одного поселения, превысит две пятых от общего числа депутатов представительного органа муниципального района, применяется пропорциональная или смешанная система.

Законы Красноярского края и Владимирской области предписывает в указанном случае применять смешанную систему. Закон Краснодарского края разрешает в указанном случае применять пропорциональную или смешанную систему (в остальных случаях при числе депутатов менее 20 эти системы применяться не могут).

Законы Республики Башкортостан, Алтайского и Забайкальского краев, Владимирской, Калининградской, Кировской, Орловской, Ростовской и Томской областей предусматривают, что в поселениях может применяться только мажоритарная система. Аналогичным образом можно истолковать не очень четкие положения Закона Карачаево-Черкесской Республики.

При этом Кодекс Республики Башкортостан о выборах предусматривает только мажоритарную систему также для выборов в муниципальных районах и городских округах с числом депутатов менее 20. Кроме того, в таких муниципальных районах и городских округах, а также в городских поселениях допускаются только одномандатные округа, и лишь в сельских поселениях разрешено использовать многомандатные округа.

Избирательный кодекс Владимирской области обязывает применять мажоритарную систему также в городских округах с числом депутатов менее 15. В городских округах и муниципальных районах с числом депутатов от 15 до 19 разрешаются мажоритарная и смешанная системы.

Закон Кировской области допускает применение смешанной системы только в муниципальных районах и городских округах с числом депутатов не менее 40.

Закон Орловской области разрешает использовать на выборах депутатов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов менее 20 любые избирательные системы, кроме многомандатных округов.

Закон Ростовской области обязывает использовать на выборах депутатов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов менее 20 только одномандатные округа.

Избирательный кодекс Тюменской области предписывает избирать депутатов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов менее 20, а также сельских поселений по одномандатным округам, а для городских поселений избирательная система не оговорена.

В Калужской области для сельских поселений допускаются либо мажоритарная, либо пропорциональная система.

Законом Республики Марий Эл предусмотрена мажоритарная система для любых муниципальных образований с числом депутатов менее 15. При этом для сельских поселений разрешены только многомандатные округа.

Закон Ульяновской области также предусматривает, что по единому округу должно распределяться не менее 15 мандатов.

Законом Республики Хакасия установлена мажоритарная система для любых муниципальных образований с числом депутатов менее 20.

Закон Новгородской области дает возможность избирать депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов с числом депутатов от 15 до 19 либо по мажоритарной, либо по пропорциональной системе. Для поселений установлены следующие правила: менее 15 депутатов – мажоритарная, от 15 до 19 депутатов – мажоритарная или пропорциональная, 20 и более депутатов – любая из трех.

Избирательный кодекс Приморского края допускает для любых муниципальных образований, за исключением городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20, пропорциональную или мажоритарную систему. При этом не совсем четко сформулировано, что применение пропорциональной системы возможно при числе депутатов не менее 15.

Кодекс Курской области о выборах и референдумах, как уже отмечалось, содержит нормы, регулирующие избирательную систему на муниципальных выборах, в разных местах. В статье 9 содержится не вполне четкое положение, которое можно понять так, что смешанная система допускается в муниципальном районе или в сельском поселении при

числе избирателей не менее 8 тыс., в городском поселении – при числе избирателей не менее 14 тыс., в городском округе – при числе избирателей не менее 15 тыс. В статье 90 написано, что по единому избирательному округу депутаты могут избираться, если численность избирателей в данном муниципальном образовании превышает 8 тыс., либо муниципальное образование имеет статус городского округа, муниципального района. А в муниципальных образованиях, где численность избирателей превышает 100 тыс., не менее половины депутатских мандатов должно распределяться по пропорциональной системе (реально эта норма касается только г. Курск, и после принятия Федерального закона от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ она потеряла смысл).

Избирательный кодекс Псковской области обязывает во всех городских округах и муниципальных районах избирать не менее половины депутатов по пропорциональной системе. Для сельских поселений с числом избирателей менее 2500 допускаются только многомандатные округа. Более крупные сельские поселения, а также городские поселения в выборе избирательной системы свободны.

В Избирательном кодексе Республики Татарстан обязанность распределять не менее половины мандатов по пропорциональной системе установлена не только для городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20, но и для других муниципальных образований с числом избирателей более 100 тыс. Для остальных муниципальных образований допускается только мажоритарная система.

4. Применение избирательных систем «по умолчанию»

Устанавливая перечень допускаемых избирательных систем и позволяя муниципальным образованиям выбирать избирательную систему из этого перечня, законодатель обязан установить и временные нормы, или нормы, действующие «по умолчанию». Эти нормы должны действовать в четырех случаях: для вновь созданных муниципальных образований; для иных муниципальных образований, где по тем или иным причинам отсутствует устав; для случаев, когда в уставе муниципального образования не установлена избирательная система или какой-либо из ее необходимых параметров; для случаев, когда предусмотренная уставом муниципального образования избирательная система или какой-либо из ее параметров не соответствуют требованиям закона.

Поскольку такие нормы не установлены федеральным законодательством², они должны содержаться в региональных законах.

Тем не менее, в ряде региональных законов подобные нормы отсутствуют. Так, никаких норм «по умолчанию» не обнаружено в законах республик Башкортостан, Мордовия и Татарстан, Алтайского края, Амурской, Кировской, Ростовской, Рязанской, Смоленской, Томской и Тюменской областей.

В других регионах зачастую нормы «по умолчанию» формально касались не всех отмеченных выше случаев. Особенно часто забываются случаи, когда предусмотренная уставом муниципального образования избирательная система или какой-либо из ее параметров не соответствуют требованиям закона. Также не всегда устанавливаются временные нормы, регулирующие конкретные параметры избирательной системы, например, соотношение мандатов, распределяемых по пропорциональной и мажоритарной системам.

Законом Республики Ингушетия определено, что если уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Законом не определен вид избирательной системы, то применяется мажоритарная избирательная система, кроме случаев, когда число депутатов, избираемых на территории одного поселения, превысит две пятых от общего числа депутатов; в последнем случае используется пропорциональная или смешанная

² Специально для подобных случаев в 1996 году был принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Однако этот закон сильно устарел и не содержит необходимых норм, касающихся избирательной системы.

система (при этом не ясно, как быть, если такая система не определена в уставе). Однако во вновь образованных муниципальных образованиях республиканский закон обязывает использовать пропорциональную систему.

Законы Карачаево-Черкесской Республики, Оренбургской и Ульяновской областей предусматривают «по умолчанию» мажоритарную систему (что для городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20 противоречит требованиям Федерального закона).

В Избирательном кодексе Хабаровского края временные нормы касаются только вновь образованных муниципальных образований. Для них предусмотрена мажоритарная система с одномандатными округами (что для городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20 противоречит требованиям Федерального закона).

Законы Республики Карелия, Забайкальского и Приморского краев, Калининградской, Курганской, Новгородской, Новосибирской, Самарской областей и Чукотского автономного округа предусматривают «по умолчанию» мажоритарную систему для всех муниципальных образований, кроме городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20. При этом в законах Забайкальского края, Курганской и Самарской области уточнено, что используются одномандатные округа, а в Приморском крае, Новгородской, Новосибирской областях и Чукотском автономном округе этот момент упущен (в Республике Карелия и Калининградской области многомандатные округа не допускаются). Для городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20 Избирательный кодекс Приморского края и Закон Чукотского автономного округа предусматривают пропорциональную систему, а законы Республики Карелия, Новгородской, Новосибирской и Самарской областей – смешанную (при этом в Новосибирской и Самарской областях по пропорциональной системе должна избираться половина депутатов с округлением до большего целого при нечетном числе депутатов; в Новгородской области закон оговаривает, что по единому округу должно избираться не менее половины и не менее 15 депутатов, а если число в уставе не оговорено – 15 депутатов). Законы Забайкальского края, Калининградской и Курганской областей временные нормы для данных муниципальных образований не содержат.

В законах Республики Марий Эл, Краснодарского края и Владимирской области мажоритарная система предусмотрена «по умолчанию» для всех муниципальных образований, кроме городских округов и муниципальных районов с числом депутатов не менее 20, а также муниципальных районов, где при использовании мажоритарной системы число депутатов, избираемых на территории одного поселения, превысило бы две пятых от общего числа депутатов. Какая система (пропорциональная или смешанная) должна использоваться «по умолчанию» в этих случаях, из Закона Республики Марий Эл остается непонятным. Закон Краснодарского края для этих случаев устанавливает: если число депутатов 15 – пропорциональную систему, от 16 до 29 – смешанную, где по единому округу распределяется 15 мандатов, если 30 и более – смешанную, где по единому округу распределяется половина мандатов (при нечетном числе мандатов – округленная до большего целого). Избирательный кодекс Владимирской области для этих случаев устанавливает смешанную систему; если не определено соотношение мандатов, то по единому округу распределяется половина мандатов (при нечетном числе округленная до большего целого).

В Законе Красноярского края «по умолчанию» для поселений предусмотрена мажоритарная система, а для муниципальных районов и городских округов – смешанная, при которой половина мандатов распределяется по единому округу (при нечетном числе мандатов преимущество у мажоритарной системы, что не соответствует требованиям Федерального закона).

В законе Калужской области «по умолчанию» для любого муниципального района и городского округа предусмотрена пропорциональная система, для городского поселения – многомандатные округа, для сельского поселения – многомандатный округ, включающий всю территорию поселения. Если не определен вид мажоритарной системы – то должна

использоваться система относительного большинства; если не определен вид округов – должны использоваться многомандатные округа (в сельском поселении – один многомандатный округ). Если при использовании смешанной системы не определено число мандатов, распределяемых в едином и одномандатных (многомандатных округах), то по единому округу должно распределяться две трети мандатов (не уточнено правило округления).

Избирательный кодекс Псковской области для сельских поселений с числом избирателей не менее 2500 и для городских поселений предусматривает «по умолчанию» одномандатные округа. Для муниципальных районов и городских округов норм «по умолчанию» не предусмотрено – в результате неясно, каково должно быть соотношение депутатов, избираемых по мажоритарной и пропорциональной системам, если это не оговорено в уставе муниципального образования.

В Законе Орловской области для поселений «по умолчанию» предусмотрены одномандатные округа, а для городских округов и муниципальных районов – смешанная система (здесь также не оговорена «формула смешения»).

В Законе Республики Саха (Якутия) для муниципальных районов и городских округов «по умолчанию» предусмотрена смешанная система с закрытыми списками (и также не оговорена «формула смешения»).

В Законе Липецкой области мажоритарная система с одномандатными округами предусмотрена «по умолчанию» во всех случаях, за исключением муниципальных районов, где при использовании мажоритарной системы число депутатов, избираемых на территории одного поселения, превысило бы две пятых от общего числа депутатов. В таких районах Закон предписывает использовать смешанную систему с равным числом мандатов, распределяемых по мажоритарным округам и единому пропорциональному округу, а при нечетном числе мандатов по мажоритарной системе должно распределяться на один мандат больше. Здесь сразу две временные нормы не соответствует Федеральному закону.

Закон Республики Хакасия предусматривает «по умолчанию» смешанную систему для всех муниципальных образований с числом депутатов 20 и более, но также не оговаривает «формулу смешения».

Кодекс Курской области о выборах и референдумах предусматривает лишь одну временную норму: во вновь образованных сельских поселения выборы должны проводиться в одном общетерриториальном многомандатном округе.

В Законе Московской области единственная временная норма относится к случаю, когда устав муниципального образования не устанавливает «формулу смешения» – в этом случае по единому округу предписывается избирать половину депутатов с округлением дробной части до большего целого числа.

5. Многомандатные избирательные округа

В Карачаево-Черкесской Республике, Республике Карелия, Владимирской, Калининградской и Тюменской областях многомандатные избирательные округа не допускаются. В остальных 32 регионах, законы которых нами исследовались, муниципальные образования могут проводить выборы депутатов представительных органов по многомандатным округам.

При этом Кодекс Курской области о выборах и референдумах не допускает одновременно одномандатные и многомандатные округа, а Избирательный кодекс Приморского края запрещает создавать избирательные округа с разным числом мандатов.

Главная юридическая проблема при использовании многомандатных округов состоит в том, что федеральное законодательство не содержит императивных норм, определяющих число голосов, которое имеет избиратель в таких округах. При образовании округов с одинаковым числом мандатов федеральные законы не содержат вообще никаких указаний относительно числа голосов у избирателя. Для случаев образования избирательных округов с разным числом мандатов Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» содержит диспозитивную норму, согласно которой «каждый избиратель имеет

число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос».

Однако законодатели многих регионов не поняли, что они в своих законах обязаны сделать выбор: либо указать, что в данной ситуации каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо наделить всех избирателей одним голосом. И во многих региональных законах просто переписали цитированную выше диспозитивную норму Федерального закона, не сделав собственного выбора.

Таковы законы республик Башкортостан и Ингушетия, Забайкальского края, Курганской, Липецкой, Московской, Новосибирской, Ростовской, Самарской и Томской областей. При этом в Законе Томской области имеется и противоречащая данному положению формулировка, согласно которой избиратель голосует «за кандидатов в количестве, равном числу депутатских мандатов в многомандатном избирательном округе».

А в законах Красноярского края, Калужской, Кировской, Курской, Орловской и Рязанской областей вообще нет какого-либо упоминания о том, сколько голосов должен иметь избиратель.

При этом в статье о порядке подсчета голосов законов Республики Башкортостан, Красноярского края, Кировской, Курской, Липецкой, Московской и Томской областей говорится, что недействительными считаются бюллетени, в которых число проставленных избирателем отметок превышает число отметок, установленное «настоящим Законом» (Кодексом) или просто «законом», а в законах Республики Ингушетия, Забайкальского края, Калужской, Курганской, Орловской, Ростовской и Рязанской областей – в котором число отметок больше числа голосов у избирателя (или иная аналогичная формулировка, из которой неясно, кто устанавливает число голосов у избирателя). В обоих случаях налицо неопределенность.

В Законе Самарской области сказано: «Недействительными считаются избирательные бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений ..., или в которых знак проставлен более чем в одном квадрате. При проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет количество голосов, равное числу мандатов в избирательном округе, недействительными считаются бюллетени, в которых число отметок в квадратах меньше или больше числа мандатов в избирательном округе». Второе предложение этой формулировки противоречит пункту 17 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Из первого предложения можно сделать вывод, что при образовании округов с разным числом мандатов каждый избиратель имеет один голос, но напрямую такой нормы этот закон не содержит.

Согласно части 17 статьи 70 Закона Новосибирской области недействительными во всех случаях должны считаться бюллетени, в которых знак проставлен более чем в одном квадрате. Однако эта формулировка противоречит в том числе и формулировке части 15 той же статьи, которая допускает наличие у избирателя более одного голоса.

Закон Краснодарского края возлагает обязанность решать, сколько голосов имеет избиратель, на орган, утверждающий схему избирательных округов. Это не соответствует положению пункта 17 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», которое предусматривает, что данный вопрос должен быть решен законом.

Наиболее полно вопрос о числе голосов у избирателя решен в законах республик Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия) и Татарстан, Алтайского края, Амурской, Оренбургской, Псковской, Смоленской, Ульяновской областей и Чукотского автономного округа. В этих законах сказано: если на выборах в представительный орган муниципального образования образуются многомандатные избирательные округа с равным числом мандатов, каждый избиратель имеет столько голосов, сколько мандатов

распределяется в многомандатном избирательном округе. Если на выборах в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, законы республик Марий Эл, Мордовия и Саха (Якутия) предоставляют всем избирателям один голос, а законы остальных восьми регионов – число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов. В более кратком виде аналогичные положения сформулированы в Законе Новгородской области.

Интересно, что указанные положения в разных законах содержатся в различных статьях. Так, в Законе Республики Мордовия оно помещено в статью «Принципы подготовки и проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования», в Избирательном кодексе Псковской области – в статью «Выборы депутатов представительного органа муниципального образования», в законах республик Марий Эл, Саха (Якутия) и Ульяновской области – в статью, описывающую избирательные системы, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, в Кодексе Алтайского края – в статью «Равное избирательное право», в законах Республики Татарстан, Амурской, Новгородской, Оренбургской областей и Чукотского автономного округа – в статью «Порядок голосования». В Законе Смоленской области для указанных положений выделена специальная статья «Дополнительные гарантии равного избирательного права»; в ней также указано, что орган, утверждающий схему избирательных округов, одновременно с ее утверждением принимает решение о количестве голосов, которым обладает избиратель в каждом избирательном округе.

В Избирательном кодексе Приморского края также содержится положение, согласно которому при образовании избирательных округов с равным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению. Образование округов с разным числом мандатов, как отмечалось выше, данным кодексом не допускается.

В Законе Республики Хакасия и в Избирательном кодексе Хабаровского края не зафиксировано, сколько голосов имеет избиратель при образовании многомандатных округов с одинаковым числом мандатов. В случае округов с разным числом мандатов в Хакасии избиратель имеет один голос, а в Хабаровском крае – число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов.

6. Вид партийного списка

В законах большинства регионов предусмотрены закрытые и линейные (то есть не разделенные на территориальные группы) партийные списки. При этом в законах Республики Марий Эл, Хабаровского края, Курской, Липецкой и Новгородской областей прямо указано, что списки закрытые; в других регионах это следует из совокупности норм закона.

В законах Оренбургской и Томской областей предусмотрено обязательное разбиение списка на территориальные группы. В Законе Курганской области списки должны разбиваться на территориальные группы в случае применения смешанной системы.

Избирательный кодекс Владимирской области и Закон Рязанской области предоставляют самим избирательным объединениям право разбить списки на территориальные группы. Избирательный кодекс Республики Башкортостан оставляет вопрос о разбиении списков на усмотрение устава муниципального образования.

Как уже отмечалось в разделе 2, законы Республик Мордовия, Саха (Якутия), Самарской и Ульяновской областей допускают использование открытых списков. Однако в Законе Республики Мордовия это допущение чисто формальное, поскольку данный Закон не содержит норм, обеспечивающих использование открытых списков.

Напротив, законы Республики Саха (Якутия) Самарской и Ульяновской областей реально позволяют муниципальным образованиям использовать избирательные системы с открытыми списками. Во всех трех законах в этих случаях избирательный бюллетень

должен содержать строку «Из отмеченного списка кандидатов голосую за кандидата N», и избиратель может в этой строке отметить номер в списке кандидата, которому он оказывает предпочтение.

В указанных законах муниципальным образованиям предоставляется также выбор методики распределения мандатов внутри списка – это либо методика с использованием рейтингов кандидатов, либо методика с использованием избирательных сумм списков кандидатов.

При этом Закон Самарской области содержит дополнительное условие признания избирательного бюллетеня недействительным: «Если на выборах депутатов представительного органа применяется смешанная или пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов, недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив наименований избирательных объединений и (или) в прямоугольнике, расположенном справа от строки "Из отмеченного списка кандидатов голосую за кандидата N", либо в которых знак проставлен более чем в одном квадрате, расположенном напротив наименования избирательного объединения». Это положение противоречит не только пункту 17 статьи 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», но и содержащейся в статье 73 областного Закона методике распределения мандатов с использованием избирательных сумм списков кандидатов: данная методика предусматривает, что избирательная сумма списка кандидатов – это число избирателей, проголосовавших за соответствующий список кандидатов, но не определившихся с его персональным составом, то есть не поставивших отметку в строке «Из отмеченного списка кандидатов голосую за кандидата N».

7. Условия допуска к распределению мандатов

В большинстве региональных законов установлен 5%-ный заградительный барьер с двумя оговорками, превращающими барьер в «плавающий»:

- если за списки кандидатов, каждый из которых получил 5%³ и более, подано в совокупности 50% или менее, к распределению депутатских мандатов допускаются также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей списки кандидатов, получившие менее 5%, до того, как общее число голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 50%;
- если за один список кандидатов подано более 50% голосов избирателей, а остальные списки кандидатов получили менее 5%, к распределению депутатских мандатов допускается также список кандидатов, который получил наибольшее число голосов избирателей среди списков кандидатов, получивших менее 5%.

При этом, согласно Избирательному кодексу Республики Татарстан, уставом муниципального образования может быть предусмотрено, что данные оговорки не применяются.

Избирательный кодекс Тюменской области оговорок, превращающий барьер в «плавающий», не предусматривает.

Закон Забайкальского края в дополнение к приведенным выше условиям допуска списков к распределению мандатов предусматривает передачу по одному мандату спискам, получившим менее 5, но не менее 3% голосов избирателей, и не допущенным к распределению мандатов.

Законы Калужской и Новгородской областей установили 5%-ный барьер для выборов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20 (как этого требует федеральное законодательство), а для выборов депутатов представительных органов остальных муниципальных образований

³ Здесь и далее имеется в виду доля от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

сохранили 7%-ный барьер. В обоих случаях действуют приведенные выше оговорки, превращающие барьер в «плавающий».

Закон Карачаево-Черкесской Республики предусматривает, что заградительный барьер устанавливается уставом муниципального образования, но не более 7%; «по умолчанию» действует 7%-ный барьер. Эти положения не соответствуют нормам федерального законодательства.

В Кодексе Курской области о выборах и референдумах и Законе Самарской области приведены положения федерального законодательства о 5%-ном барьере для выборов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с числом депутатов не менее 20. Но в статье о порядке определения результатов выборов по единому округу в Кодексе Курской области о выборах и референдумах предусмотрен 7%-ный барьер (с оговорками, превращающими барьер в «плавающий»), а в Законе Самарской области сказано, что барьер устанавливается уставом и не может быть более 7%.

Своеобразно решен вопрос о допуске к распределению мандатов в Законе Республики Саха (Якутия). Этот закон не предусматривает заградительный барьер. Для определения списков, допущенных к распределению депутатских мандатов, производится предварительное распределение мандатов между списками в соответствии с установленной Законом методикой. Если в результате предварительного распределения мандатов за списки, получившие мандаты в соответствии с указанным распределением, было подано в совокупности не более 50% голосов избирателей, выборы в едином пропорциональном избирательном округе признаются несостоявшимися. В ином случае предварительное распределение депутатских мандатов считается окончательным.

8. Методика распределения мандатов между списками

Единственный регион из числа исследованных, где методика распределения мандатов между списками представляет из себя в чистом виде метод делителей Имперали, который не отвечает критериям пропорциональности⁴, – это Республика Карелия.

В законах Республики Хакасия, Владимирской, Курской, Липецкой, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Псковской, Смоленской, Томской и Тюменской областей используется методика, которую мы называем «тюменской» (поскольку впервые она была применена на выборах депутатов Тюменской областной Думы в 2007 году). Суть ее в том, что сначала все списки, допущенные к распределению мандатов, получают по одному мандату, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу делителей Имперали, то есть число голосов, полученных списками, делится на последовательный ряд натуральных чисел, начиная с 2.

По своим результатам «тюменская методика» совпадает с хорошо известным методом д'Ондта; отличия между этими методами проявляются лишь тогда, когда метод д'Ондта не дает какому-либо списку ни одного мандата. Достоинство «тюменской методики» в том, что она гарантирует получение как минимум одного мандата всеми списками, допущенными к распределению мандатов; тем самым обеспечивается выполнение одного из требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Недостаток метода в том, что у него часто бывает довольно высокая степень отклонения от пропорциональности – больше, чем у других обычно используемых методов. При этом данная методика при распределении небольшого числа мандатов допускает ситуацию, когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов. Так, расчеты, основанные на математических закономерностях, изложенных в разделе 3.4, показывают, что при распределении 10 мандатов по «тюменской методике» с 5%-ным барьером один мандат могут получать и списки, набравшие 5%, и те списки, за которые проголосовало

⁴ См.: Любарев А.Е., Шалаев Н.Е. О критерии пропорциональности при распределении мандатов между партийными списками // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 23–27.

19% избирателей. А ведь Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П обратил особое внимание именно на возможность такой ситуации и оценил ее как нарушение принципа равного избирательного права.

В остальных 25 исследованных регионах методика распределения мандатов основана на методе Хэйра-Нимейера, но при этом во многих из них данный метод подвергнут определенным модификациям.

В чистом виде метод Хэйра-Нимейера предусмотрен в законах Республики Башкортостан, Карачаево-Черкесской Республики, Калужской области, Забайкальского, Краснодарского и Красноярского краев. При этом в Забайкальском крае этот метод применяется к распределению мандатов, оставшихся после выделения одного мандата спискам, получившим от 3 до 5% голосов избирателей.

В законах республик Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия) и Самарской области предусмотрена коррекция для случая, если все депутатские мандаты достаются только одному списку кандидатов. В этом случае число депутатских мандатов, полученных указанным списком, уменьшается на один, а освободившийся депутатский мандат передается первому по числу полученных голосов избирателей списку кандидатов, не получившему депутатские мандаты.

Напомним, что согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» каждый список, допущенный к распределению мандатов, должен получить не менее одного мандата. В некоторых региональных законах эта норма дублируется, что не имеет никакого значения, поскольку важно, чтобы данное требование обеспечивалось методикой распределения мандатов. Как показывают наши расчеты, при применении метода Хэйра-Нимейера в случае участия в выборах семи списков (а больше в настоящее время не может быть, поскольку зарегистрированы только семь политических партий) получение хотя бы одного мандата гарантируется всем спискам, преодолевшим 5%-ный барьер, только при распределении не менее 18 мандатов; в случае участия в выборах четырех списков – при распределении не менее 15 мандатов.

Как следует из раздела 3, во всех 10 отмеченных выше регионах, где метод Хэйра-Нимейера применяется в чистом виде или с коррекцией на случай распределения всех мандатов одному списку, допускается распределять по пропорциональной системе менее 15 мандатов (в Республике Башкортостан допускается распределение не менее 10 мандатов, в других регионах может распределяться еще меньшее число). Таким образом, в этих регионах (кроме Республики Саха (Якутия), где, как показано в разделе 7, другие условия допуска к распределению мандатов) может возникнуть ситуация, когда список, допущенный к распределению мандатов, в соответствии с методикой распределения ни одного мандата не получит.

Еще более драматичным может оказаться распределение мандатов в Забайкальском крае. Тут возможна ситуация, когда список, набравший 3%, получит один мандат, а списку, набравшему 5% (а при распределении 10 мандатов – даже 8%), мандат не достанется.

В законах республик Ингушетия и Татарстан, Алтайского и Хабаровского краев, Амурской, Курганской, Московской, Новгородской, Ростовской и Ульяновской областей предусмотрена коррекция для случая, когда одному или нескольким спискам, допущенным к распределению мандатов, при применении метода Хэйра-Нимейера не достанется ни одного мандата.

Законы республик Ингушетия и Татарстан, Алтайского и Хабаровского краев, Амурской, Московской и Ростовской областей предусматривают коррекцию после первичного распределения мандатов – в соответствии с целыми числами частных от деления числа голосов на квоту Хэйра (будем условно называть такую методику «амурской»). Согласно законам Амурской, Московской и Ростовской областей, если после такого распределения остаются списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие их, то оставшиеся не распределенными мандаты передаются по одному в порядке очередности этим спискам кандидатов (при этом списки, получившие мандаты в соответствии с данной процедурой, не участвуют во вторичном распределении мандатов).

Если и после данной процедуры остаются списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие их, число мандатов, полученных первым и последующими списками кандидатов, получившими более одного мандата, поочередно уменьшается на один, а освободившиеся мандаты передаются по одному соответствующим спискам. Если при этом два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей.

Аналогичные положения содержатся также в Законе Республики Ингушетия, кодексах Алтайского и Хабаровского краев, однако в них содержатся серьезные ошибки.

Так, в кодексах Алтайского и Хабаровского краев нет оговорки о том, что списки, получившие мандаты в соответствии с коррекционной процедурой, не участвуют во вторичном получении мандатов. А поскольку у этих списков скорее всего окажется большое значение дробной части, то высока вероятность получения ими мандата и при вторичном распределении мандатов. В результате буквального следования данной методике может возникнуть ситуация, когда такой список получит два мандата, в то время как список, за который проголосовало большее число избирателей, получит только один мандат⁵. Но такой результат означает нарушение самой сути пропорционального распределения мандатов (говоря по научному, нарушается принцип монотонности).

В Законе Республики Ингушетия и в Кодексе Алтайского края отсутствует оговорка об очередности уменьшения числа мандатов в случае получения несколькими списками равного числа мандатов. Это тоже может привести к нарушению принципа монотонности.

Избирательный кодекс Республики Татарстан предусматривает только первую коррекцию – если остаются нераспределенные мандаты и списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие их. Таким образом, здесь нет полной гарантии, что все списки, допущенные к распределению мандатов, получают хотя бы по одному мандату.

Законы Курганской, Новгородской и Ульяновской областей предусматривают коррекцию после вторичного распределения мандатов (будем условно называть данную методику «новгородской»). Согласно этим законам, если в результате первичного и вторичного распределения мандатов остались списки, допущенные к распределению мандатов, но не получившие мандаты, и не осталось нераспределенных мандатов, то число мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей списками, получившими более одного мандата, уменьшается на один. Освободившиеся мандаты по одному передаются спискам, допущенным к участию в распределении мандатов, но не получившим мандатов. Указанное уменьшение количества мандатов, полученных первым и последующими по числу голосов избирателей списками, происходит до тех пор, пока не останется списков, допущенных к распределению мандатов, но не получивших мандатов. Если при этом два или более списка кандидатов получили равное число депутатских мандатов, то в первую очередь уменьшается число депутатских мандатов, полученных списком кандидатов, за который было подано меньшее число голосов избирателей.

Законы Приморского края, Калининградской области и Чукотского автономного округа содержат методику (назовем ее условно «калининградской»), так как в этом законе

⁵ Данную ситуацию можно проиллюстрировать простым примером. Представим, что в едином округе, где распределяется 13 мандатов, голоса распределились следующим образом: партия А – 67%, партия Б – 15%, партия В – 9%, партия Г – 7,5% (1,5% – недействительные бюллетени). Квота Хэйра получается 7,58%, частные от деления на нее соответственно 8,84; 1,98, 1,19 и 0,99. Если бы действовал чистый метод Хэйра–Нимейера, при первичном распределении партии получили бы соответственно 8, 1, 1 и 0 мандатов, а потом оставшиеся три мандата получили бы партии А, Б и Г, и в конечном итоге распределение было бы таким: 9, 2, 1 и 1. А хабаровская методика дает нам парадоксальный результат: 8, 2, 1 и 2. Иными словами, партия, набравшая 9%, получает 1 мандат, а партия, набравшая 7,5% – 2 мандата.

она появилась раньше), согласно которой сначала каждому списку, допущенному к распределению мандатов, передается по одному мандату, а затем оставшиеся мандаты распределяются по методу Хэйра-Нимейера.

Подобная методика содержится также в законах Кировской и Рязанской областей, однако в этих законах допущена ошибка: число голосов, полученных списками, делится не на число мандатов, оставшихся после передачи спискам по одному мандату, как это должно быть в таком случае, а на число мандатов, распределяемых по единому избирательному округу. Буквальное следование такой методике может привести к ситуации, когда просто невозможно будет распределить мандаты: суммарное количество мандатов, причитающихся спискам кандидатов, окажется больше числа распределяемых мандатов.

Однако и «калининградская методика» не выдерживает критики. Как показал наш анализ, она не отвечает сформулированному нами критерию пропорциональности⁶, а значит, ее нельзя признать методикой пропорционального распределения мандатов.

9. Выводы

Наш анализ свидетельствует, что региональные законы, регулирующие проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, содержат массу пробелов и противоречий. В данном контексте к пробелам и противоречиям мы относим:

- противоречие требованиям федерального законодательства о распределении по пропорциональной системе не менее половины мандатов в городских округах и муниципальных районах с числом депутатов не менее 20 и о минимальном заградительном барьере в 5% на таких выборах;
- отсутствие или неполнота норм об избирательных системах или их отдельных параметрах, которые должны применяться в случаях, когда устав муниципального образования отсутствует или не регулирует должным образом эти вопросы;
- отсутствие норм, регулирующих, сколько голосов имеет избиратель в многомандатном избирательном округе;
- методика распределения мандатов между списками, которая может приводить либо к нарушению требования федерального законодательства о получении каждым списком, допущенным к распределению мандатов, как минимум одного мандата, либо к явному нарушению пропорциональности (метод делителей Имперали), либо к нарушению принципа монотонности, либо к невозможности распределить мандаты;
- противоречия разных норм регионального закона, касающихся избирательных систем.

Как показал наш анализ, пробелы и противоречия подобного рода присутствуют в 36 из 37 исследованных законах. Исключением является лишь Избирательный кодекс Владимирской области. Но и к нему можно предъявить претензии, связанные с тем, что он существенно ограничивает муниципальные образования в выборе избирательной системы и ее параметров (в частности, запрещены многомандатные округа).

⁶ Это можно легко проиллюстрировать следующим примером: партия А получила 40%, Б – 30%, В – 20%, Г – 10%. Распределяется 10 мандатов. Строго пропорциональным будет распределение 4:3:2:1, однако «калининградская методика» дает распределение 3:3:2:2.