

Николай Гришин

Некоторые выводы по итогам поездки на выборы в 2017

### **Электоральная администрация**

Германия относится к числу стран с правительственной моделью электорального менеджмента (*governmental model of electoral management*), в которых за проведение выборов отвечают органы исполнительной власти. Более того, Германия является одной из самых крупных из этого числа стран. Тем не менее, фактически ситуация меняется. В частности, выборы 2017 года продемонстрировали дальнейшее увеличение значимости иных, независимых органов управления выборами.

Комиссары по выборам (*wahlleiter*) на уровне земель и на федеральном уровне играют центральную роль в электоральной администрации, однако их власть существенно ограничена коллегиальным органом – комитетом по выборам (*wahlausschuss*). В него, помимо Комиссара по выборам, входят представители политических партий (пропорционально их присутствию в парламенте) и административного суда. Комитет независим и работает коллегиально. Заседает всего 3 раза в течение избирательной кампании, но именно он принимает ключевые решения - о допуске партий до выборов, рассматривает некоторые виды жалоб, утверждает результаты подсчета голосов. Эти комитеты есть на 3 уровнях управления – федеральном, земельном и районном. Фактически комитет по выборам выступает в роли временной избирательной комиссии. При этом принципиальный момент, что на федеральном уровне заседания комитета проходят не в Висбадене (резиденции федерального комиссара по выборам - *Bundeswahlleiter*), а в Берлине. Таким образом, комитеты по выборам обладают некоторым приоритетом по отношению к комиссарам по выборам и ограничивают их полномочия. В связи с этим комиссаров по выборам можно оценить как аналог должности *electoral officer* в некоторых англосаксонских странах (руководитель аппарата электоральной администрации).

Избирательная комиссия на уровне избирательного участка (*wahllokal*) также является коллегиальным органом. Таким образом, в системе электорального менеджмента Германии существенную роль играют избирательные комиссии, что нехарактерно для правительственной модели электорального менеджмента. В связи с этим можно предположить, что продолжается трансформация системы управления выборами в Германии в направлении смешанной модели электорального менеджмента.

Важной чертой электорального менеджмента в Германии остается закрытость и отсутствие прозрачности в деятельности комиссаров по выборам. Эту особенность можно оценить как потенциальную институциональную слабость, поскольку она создает предпосылки для конспирологических подозрений.

Посетив офис Комиссара по выборам в Берлине П. Михаэлис 23 сентября, наша наблюдательная группа убедилась, что доступ в офис затруднен для посторонних лиц. Представители политических партий и наблюдатели не могут наблюдать за работой комиссара. Также непрозрачен процесс формирования комиссий на избирательных участках – комиссар формирует их по своему усмотрению, исключительно по своему усмотрению назначает руководителей участковых избирательных комиссий.

Политические партии не имеют возможности делегировать своих представителей в состав участковых избирательных комиссий. При этом в составе участковой комиссии могут работать представители одного учреждения, находящиеся в отношениях подчинения, находящиеся в связи между собой. Данное обстоятельство также затрудняет предпосылки для демократического контроля над деятельностью участковых комиссий.

У граждан существует возможность на волонтерских началах по своей инициативе стать членами участковых комиссий. Таким образом, существует возможность для участия и гражданского контроля над деятельностью участковых комиссий. Тем не менее, граждане этой возможностью пользуются недостаточно активно – электоральная администрация вынуждена назначать дополнительные кадры для работ на избирательных участках. Политические партии также не используют эту возможность и не проявляют активности в направлении своих сторонников в состав участковых избирательных комиссий, не мобилизуют своих сторонников для этих целей. Это свидетельствует о высоком уровне доверия со стороны граждан (избирателей) и политических партий к работе участковых избирательных комиссий.

### **Особенности работы участковых избирательных комиссий**

В большинстве из рассмотренных нами случаев участковые избирательные комиссии первый раз собирались непосредственно в день голосования, предварительные встречи не проводились.

На разных участках по-разному был организован процесс выдачи бюллетеней. В большинстве случаев отметка в списке избирателей ставилась в момент выдачи бюллетеня; после этого избиратель проходил в кабинку для голосования. Только в меньшинстве избирательных участков процедура соблюдалась в соответствии с правилами – отметка в списке избирателей ставилась непосредственно перед опусканием бюллетеня в урну для голосования, после того, как избиратель поставил отметку в бюллетене в кабинке для голосования.

На всех избирательных участках обеспечивалась тайна голосования. Количество кабинок для голосования – от 2 до 3.

Процесс подсчета бюллетеней недостаточно открыт и прозрачен. Законодательство Германии не предъявляет особых требований к этому важному этапу работы участковых избирательных комиссий. Несколько членов избирательных комиссий производят сортировку бюллетеней

одновременно и отдельно друг от друга. Таким образом, каждый бюллетень не предъявляется для освидетельствования другим членам избирательной комиссии и наблюдателям. После сортировки каждая пачка пересчитывается, но при этом не всегда проверяются отметки в бюллетенях – иногда пачки бюллетеней пересчитывались методом «загиба уголка». Таким образом, если при сортировке бюллетеней какой-либо бюллетень был бы по ошибке положен в стопку с другой партией, такая ошибка могла бы оказаться незамеченной.

Таким образом, для участковых избирательных комиссий можно рекомендовать сортировать бюллетени по одному с обязательной демонстрацией отметки в бюллетене всем присутствующим. Это повысит прозрачность процесса подсчета голосов и снизит риск ошибки.

Коллегиально принималось решение о спорных и недействительных бюллетенях. Члены избирательных комиссий использовали методические материалы для квалификации отметок в исправленных бюллетенях.

### **Наблюдение на выборах**

Выборы 2017 года подтвердили, что в Германии существует открытый режим для наблюдения на выборах на уровне избирательных участков. Избирательные участки открыты для посещения всех желающих, в том числе во время подсчета бюллетеней. Избирательные участки были открыты для индивидуальных наблюдателей, для осуществления наблюдения не требовалась аккредитация.

На избирательных участках отсутствовала охрана. Поддерживался абсолютно свободный режим доступа на избирательные участки.

Опыт работы нашей группы показал, что правом наблюдения на выборах жители Германии пользуются очень неактивно. На большинстве избирательных участков не было встречено других наблюдателей. Руководитель одной из участковых избирательных комиссий заявил, что мы первые наблюдатели, которых он встретил за весь свой опыт работы на избирательных участках. Отсутствие наблюдателей на избирательных участках можно объяснить исключительно высоким уровнем доверия населения работе избирательных органов.

Из двух видов наблюдения – иностранного и внутреннего (domestic) – наибольшее значение имеет первое. Немногочисленные наблюдатели, которые были встречены нами на выборах 24 сентября, практически все относились к иностранным миссиям. Внутренние наблюдатели (собственно жители Германии) нами не были встречены, что подтверждает предположение о низкой востребованности данной формы контроля над работой избирательных комиссий со стороны граждан.

Многие важные вопросы наблюдения на выборах не формализованы и не закреплены. Земельный комиссар по выборам в Берлине (landeswahlleiter) П. Михаэлис подтвердила, что руководители участковых избирательных комиссий по своему усмотрению могут запретить или разрешить

наблюдателям некоторые виды действий, например, право видео- и фотосъемки на избирательном участке.

У наблюдателей могут отсутствовать некоторые иные права, важные для осуществления действенного контроля над работой участковых избирательных комиссий. В частности, на одном избирательном участке нашим представителям не было разрешено присутствовать при открытии избирательного участка, наблюдателям не были продемонстрированы пустые урны для избирательных бюллетеней до начала голосования.

Важная особенность, которая была выявлена в ходе работы нашей миссии, - отсутствие у политических партий права выступить субъектом наблюдения на выборах. Политические партии не направляют своих наблюдателей на избирательные участки. Партия как юридическое лицо не обладает субъектностью в процессе наблюдения на выборах. Отсутствие у партий такой возможности является примечательным и парадоксальным, поскольку в Германии, в отличие от англо-саксонских стран, существует высокая степень институционализации политических партий, партии обладают субъектностью во многих других вопросах.

Единственная партия, которая активно пыталась мобилизовать своих сторонников для наблюдения на выборах, была AFD.

### **Общие выводы**

В целом в ходе работы нашей группы не было выявлено значительных нарушений в ходе организации и проведении выборов, которые могли бы нарушить избирательные права граждан, демократические стандарты выборов или исказить результаты волеизъявления граждан. Избирательная система Германии обеспечивает эффективное выполнение функций выборов. При этом в значительной степени четность и достоверность выборов в Германии поддерживается не столько конкретными институтами и процедурами, сколько высоким уровнем политической культуры и низким уровнем коррупции.

Отдельные институты и конкретные механизмы избирательного процесса нельзя признать оптимальными. К числу таких особенностей организации выборов в Германии в первую очередь следует отнести следующие:

- закрытость работы комиссаров по выборам от общественности, политических и партий и наблюдателей;
- некоторые процедурные особенности работы участковых избирательных комиссий, в частности, отсутствие открытости и публичности при подсчете результатов голосования и проверке правильности сортировки бюллетеней;
- ограниченные возможности для наблюдателей на избирательных участках.

Выборы 2017 года были первыми, которые проходили в атмосфере подозрительности со стороны отдельных партий (а именно AfD) в честности работы избирательных органов. Таким образом, сомнения в правильности и объективности работы избирательных комиссий являются новыми непривычными для Германии условиями проведения выборов. Избирательная система Германии должна быть готова к этим вызовам. Наша группа наблюдателей рекомендует усилить те институты в избирательной системе Германии, которые способны снять данные подозрения, сохранить высокий уровень доверия к результатам выборов.