
ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: КАК ОПРЕДЕЛЯЮТСЯ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ В ГЕРМАНИИ?

Юрий Лейбо *

Предлагаемая читателю статья является продолжением публикаций автора по вопросам избирательной системы, функционирующей в современной Германии. Ознакомившись с публикацией, читатель получит четкое представление о том, как в ФРГ определяются результаты выборов и каков порядок их обнародования.

В предыдущих публикациях мы представили технологии подготовки и проведения избирательной кампании. Сейчас остановимся на порядке подсчета голосов и обнародования итогов выборов. Сразу же после окончания голосования руководство избирательного участка устанавливает результаты выборов в данном избирательном участке, при этом устанавливает:

- число лиц, обладающих правом голоса;
- число лиц, принявших участие в голосовании;
- число действительных и недействительных «первых» голосов;
- число действительных и недействительных «вторых» голосов;
- число отданных за отдельного кандидата действительных «первых» голосов;
- число отданных за отдельные земельные списки действительных «вторых» голосов.

Голосование считается недействительным, если избирательный бюллетень: неустановленного образца или действителен в другом избирательном округе; не заполнен; не позволяет с полной уверенностью установить волю избирателя; содержит дополнение или условие¹.

В первых двух случаях недействительными считаются оба голоса. Кроме того, при голосовании по почте недействительными считаются оба голоса, если избирательный бюллетень находится в конверте неустановленного образца или в конверте, явно отличающемся от других и не обеспечивающем тайну голо-

сования, или в конверте с отчетливо прощупываемым предметом. Если избиратель использовал только один голос в избирательном бюллетене, то неподанный голос считается недействительным.

Несколько содержащихся в конверте избирательных бюллетеней рассматриваются как один, если они одинаково заполнены или если заполнен только один из них; в иных случаях они рассматриваются как один избирательный бюллетень с двумя недействительными голосами. Если конверт для избирательного бюллетеня подан пустым, то оба голоса считаются недействительными.

При голосовании по почте письма с избирательными бюллетенями отклоняются, если:

- письмо с избирательным бюллетенем не пришло вовремя;
- в конверте отсутствует удостоверение на право голосования или оно недействительно;
- в почтовом конверте отсутствует конверт для избирательного бюллетеня;
- не заклеен почтовый конверт или вложенный в него конверт для избирательного бюллетеня;
- в почтовом конверте находится несколько конвертов с избирательными бюллетенями, но отсутствует равное им число действительных удостоверений о праве на голосование с отметками о соответствующих клятвенных заявлениях;
- избиратель или помогающее ему лицо не поставили свою подпись под соответствующим

* Лейбо Юрий Иванович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

щим клятвенным заверением на удостоверение о праве на голосование;

- использован конверт для избирательного бюллетеня неустановленного образца;
- конверт для избирательного бюллетеня явно отличается от других, что вызывает серьезные опасения о нарушении тайны голосования, или в конверте находится отчетливо прощупываемый предмет.

Голоса избирателя, проголосовавшего по почте, не являются недействительными вследствие его смерти перед днем или в день выборов, или в результате лишения его избирательного права согласно § 13 Закона ФРГ о выборах².

Вслед за установлением итогов голосования руководитель по проведению выборов устно обнародует результаты выборов в соответствующем избирательном участке. До подписания протокола голосования члены правления избирательного участка должны воздерживаться от сообщений о результатах голосования.

Как только установлены результаты голосования по участку, руководитель по проведению выборов сообщает об этом администрации общины, которая должна подвести общие итоги голосования по всем участкам данной общины и сообщить о результатах окружному руководителю по проведению выборов. Если в общине образован только один избирательный участок, результаты голосования сообщает окружному руководителю по проведению выборов участковый руководитель. Земельный руководитель по проведению выборов может распорядиться, чтобы результаты голосования в общинах, относящихся к одному району, сообщались через администрацию данного района³.

Сообщение доставляется самым быстрым способом (с помощью телефона, факса, телеграфа, автоматизированной системы посредством электронной почты и т. п.). Оно должно содержать число:

- лиц, обладающих правом голоса;
- лиц, принявших участие в голосовании;
- действительных и недействительных «первых» голосов;
- действительных и недействительных «вторых» голосов;
- действительных «вторых» голосов, отданных за каждый земельный список.

Окружной руководитель по проведению выборов устанавливает, исходя из срочных сообщений администраций общин и участковых руководителей, предварительные результаты голосования в избирательном округе и сообщает их земельному руководителю

по проведению выборов, указывая при этом, какой кандидат по округу избран. Земельный руководитель по проведению выборов, получив и обобщив сообщения из округов земли, извещает Федерального руководителя о победивших в округах кандидатах и предварительные результаты голосования по земельным спискам. Федеральный руководитель по проведению выборов на основе срочных сообщений устанавливает предварительные результаты выборов на федеральной территории.

Тем временем на избирательном участке составляется протокол установленного образца о проведении голосования и установлении его итогов. Протокол подлежит одобрению и подписанию всеми членами правления избирательного участка. Если один из членов правления откажется подписать протокол, причина отказа должна быть указана в протоколе. К протоколу прилагаются избирательные бюллетени и конверты, а также открепительные удостоверения, в отношении которых правление в ходе подсчета голосов приняло особое решение.

Руководитель по проведению выборов в избирательном участке незамедлительно передает протокол голосования с приложениями в администрацию общины. Администрация общины незамедлительно пересылает протоколы голосования со своих избирательных участков с приложениями окружному руководителю по проведению выборов. Если община состоит из нескольких избирательных участков, администрация общины прилагает общие итоги голосования в избирательных участках согласно установленному образцу.

Что касается подведения итогов голосования по почте, то оно протекает следующим образом. Письма, содержащие конверт с избирательным бюллетенем для голосования по почте, поступают в администрацию той общины, которая выдала открепительное удостоверение. Администрация общины до 12 час. в день голосования должна передать избирательному правлению для голосования по почте все письма, содержащие избирательный бюллетень. Член правления, назначенный руководителем по проведению выборов по почте, открывает одно за другим письма, вынимает из них открепительные удостоверения и конверты с избирательными бюллетенями.

Открепительные удостоверения собираются, а конверты с бюллетенями в закрытом виде опускаются в избирательную урну. Отклоненные письма подлежат внесению в протокол. Поскольку общее число проголосовавших по почте установлено и их конверты опущены

в избирательную урну, незадолго до окончания общего голосования устанавливаются результаты голосования по почте. Вскрываются взятые из урны конверты с избирательными бюллетенями, отсеиваются пустые конверты, откладываются конверты с многими бюллетенями и бюллетени, в отношении которых у правления возникли сомнения.

Как только результаты голосования по почте установлены, руководитель по проведению выборов по почте незамедлительно сообщает об этом окружному руководителю по проведению выборов. После этого составляется протокол об итогах голосования по почте. К нему должны быть приложены: избирательные бюллетени и конверты для голосования, в отношении которых правление приняло особое решение; конверты, содержащие избирательный бюллетень для голосования по почте, которые были отклонены правлением для голосования по почте; открепительные удостоверения, по которым правление приняло особое решение, не влекущее, однако, отклонения конвертов с избирательными бюллетенем.

В случае, если Федеральный руководитель по проведению выборов установит, что на избирательной территории обычной доставке писем, содержащих избирательный бюллетень для голосования по почте, помешали природные катастрофы либо иные подобные форс-мажорные обстоятельства, соответствующие письма, отданные на почту согласно почтовому штемпелю не позднее дня накануне голосования, считаются поступившими вовремя. В этом случае, как только будут устранены последствия такого события, но не позднее 21-го дня после дня голосования, соответствующие письма складываются в отдельную пачку и пересылаются избирательному правлению для голосования по почте для последующего установления результатов голосования.

Окружной руководитель по проведению выборов проверяет все поступившие протоколы на предмет их полноты и правильности. Он устанавливает по протоколам голосования как правлений избирательных участков, так и избирательных правлений для голосования по почте окончательные результаты голосования за кандидатов в избирательном округе и голосования по земельным спискам. Эти результаты он докладывает окружной избирательной комиссии. Окружная избирательная комиссия подводит официальные итоги голосования в избирательном округе и констатирует:

- число лиц, обладающих правом голоса;
- число лиц, принявших участие в голосовании;

- число действительных и недействительных «первых» голосов;
- число действительных и недействительных «вторых» голосов;
- число отданных за каждого кандидата действительных «первых» голосов;
- число отданных за каждый земельный список действительных «вторых» голосов.

После этого окружная избирательная комиссия устанавливает, какой кандидат избран в данном избирательном округе. Окружной руководитель по проведению выборов уведомляет избранного кандидата после обнародования окончательных результатов голосования. Он напоминает победившему кандидату, что согласно закону он должен подать заявление о принятии мандата.

Окружной руководитель по проведению выборов пересылает земельному и Федеральному руководителям по проведению выборов копию протокола заседания окружной избирательной комиссии вместе с прилагающимися общими результатами выборов по избирательному округу.

По истечении недели, в течение которой избранный депутат должен в письменном виде сообщить о согласии принять мандат депутата Бундестага, окружной руководитель по проведению выборов сообщает земельному и Федеральному руководителям по проведению выборов о том, в какой день поступило заявление о согласии от избранного кандидата, либо о том, что он отклонил итоги голосования. Если никакого заявления от кандидата в указанный срок не поступило, окружной руководитель по проведению выборов также сообщает, в какой день было доставлено уведомление о результатах выборов избранному кандидату.

Земельный руководитель по проведению выборов проверяет протоколы окружных избирательных комиссий и объединяет их для установления окончательных итогов голосования по земельным спискам. Общие результаты выборов он докладывает земельной комиссии по выборам, которая констатирует:

- число лиц, обладающих правом голоса;
- число лиц, принявших участие в голосовании;
- число действительных и недействительных «вторых» голосов;
- число отданных за каждый земельный список действительных «вторых» голосов;
- число «вторых» голосов, которые необходимо учитывать при распределении мест в Бундестаге (скорректированные цифры) в соответствии с п. 1 § 6 Закона о выборах.

Копию протокола, а также итоги голосования в отдельных избирательных округах земли земельный руководитель по проведению выборов пересылает Федеральному руководителю по проведению выборов. Последний проверяет протоколы голосования земельных избирательных комиссий. По результатам их проверки он устанавливает:

- число «вторых» голосов, отданных за земельный список каждой партии;
- общее число поданных на избирательной территории действительных «вторых» голосов;
- процентное соотношение части голосов, поданных за отдельные партии на избирательной территории, и общего количества действительных «вторых» голосов;
- число мест по избирательным округам, полученных отдельными партиями на избирательной территории;
- скорректированное количество «вторых» голосов по земельным спискам и связанным спискам каждой партии;
- число успешных кандидатов по избирательным округам, которые согласно п. 1 § 6 Закона о выборах должны быть вычтены из общего числа депутатов.

После представления отчета Федерального руководителя по проведению выборов Федеральная избирательная комиссия *устанавливает общие результаты голосования по земельным спискам и констатирует для избирательной территории:*

- число лиц, обладающих правом голоса;
- число лиц, принявших участие в голосовании;
- число действительных и недействительных «вторых» голосов;
- число действительных «вторых» голосов, отданных за отдельные партии;
- партии, которые согласно п. 6 § 6 Закона о выборах:
 - а) участвуют в распределении мест по земельным спискам;
 - б) не участвуют в распределении мест по земельным спискам;
- скорректированное число «вторых» голосов, отданных за отдельные связанные списки;
- число мест, полученных по отдельным связанным спискам и земельным спискам;
- какие кандидаты по земельным спискам являются избранными.

Затем Федеральный руководитель по проведению выборов устно оглашает результаты голосования на избирательной территории и сообщает земельным руководителям по проведению выборов, какие кандидаты по земельным спискам являются избранными.

Как только информация об итогах голосования окончательно собрана и закрыта для внесения изменений: окружной руководитель по проведению выборов осуществляет официальное обнародование окончательных результатов голосования в своем избирательном округе с указанием фамилии избранного кандидата; земельный руководитель по проведению выборов осуществляет официальное обнародование окончательных результатов голосования в земле с данными, сгруппированными по избирательным округам, и с фамилиями избранных по земельным спискам кандидатов; Федеральный руководитель по проведению выборов осуществляет официальное обнародование результатов голосования на федеральной территории вместе с данными о распределении мест среди партий, а также фамилиями избранных на этой территории кандидатов.

После обнародования окончательных результатов выборов земельный руководитель по проведению выборов уведомляет кандидатов, объявленных Федеральной избирательной комиссией избранными по земельным спискам, и указывает им на необходимость подачи заявления о принятии мандата. По истечении недельного срока он сообщает Федеральному руководителю по проведению выборов, в какие дни поступили подобные заявления и какие кандидаты отклонили результаты голосования. Если никаких заявлений не поступило, сообщается также, когда были посланы уведомления.

В результате проведенных выборов выступающие в качестве конкурентов политические партии получают столько мандатов в Бундестаге, сколько им полагается в соответствии с пропорцией полученных ими на всей избирательной территории «вторых» голосов. Так как пропорция рассчитывается исключительно по «вторым» голосам, именно они определяют суть существующей в Германии избирательной системы. Не принимаются во внимание «вторые» голоса тех избирателей, которые отдали свои «первые» голоса за кандидата, предложенного самими избирателями, или партией, лишенной в данной земле права выставлять свой список кандидатов (п. 1 § 6 Закона о выборах). Отданные этими избирателями «вторые» голоса не принимаются в расчет и пропадают.

Далее при распределении мест по земельным спискам учитываются только те партии, которые собрали на избирательной территории не менее 5% действительных «вторых» голосов или получили три прямых мандата в избирательных округах. Так, например, на

парламентских выборах 1994 г. Партия демократического социализма (ПДС) завоевала в Берлине четыре прямых мандата и была допущена к распределению «вторых» голосов, хотя ее доля «вторых» голосов составляла всего 4,4%. Соответственно ей досталось в Бундестаге 30 депутатских мест. Однако на парламентских выборах 2002 г. ПДС смогла завоевать лишь два прямых мандата и, собрав лишь 4% «вторых» голосов, не была допущена к распределению мандатов. У нее остались те же два депутатских места.

При подсчете причитающегося партиям числа депутатских мест в Бундестаге существует две ступени. Сначала устанавливается, сколько мест получает партия на федеральном уровне (верхнее распределение, федеральная пропорция). Поскольку в ФРГ при проведении выборов не существует никаких федеральных списков партий, то объединяются земельные списки одной и той же партии. Такой объединенный список рассматривается по отношению к другим спискам как единый список (п. 2 § 7 Закона о выборах). После этого приступают к распределению мест на земельном уровне. Устанавливается число мест, полученных в той или иной земле каждым партийным списком (нижнее распределение, земельная пропорция)⁴.

Распределение в обоих случаях происходило по системе Нимейера. Суть ее состоит в следующем: все «вторые» голоса, поданные за список определенной партии, умножаются на общее число мест, подлежащих распределению. Затем полученное кратное делится на общее число всех «вторых» голосов, поданных за все партийные списки (предварительно скорректированное). Каждый партийный список получает столько мест, сколько полных чисел содержится после деления. Оставшиеся свободные места распределяются по порядку наибольших долей чисел (после запятой), которые приходятся на тот или иной список. После завершения такой процедуры все места в Бундестаге, которые должны были быть распределены согласно поданным «вторым» голосам, оказываются занятыми. На последних выборах в Бундестаг применялась система Сент-Лагюз, согласно которой вторые голоса, поданные за тот или иной партийный список, делятся на избирательный метр и тем определяется количество мандатов, полученных в этой земле той или иной политической партией⁵.

До объявления окончательных результатов голосования в отдельном избирательном округе или участке могут быть проведены дополнительные выборы. Дополнительные

выборы проводятся, если в каком-либо избирательном округе или избирательном участке выборы не были проведены; кандидат по избирательному округу умер после регистрации, но до проведения выборов.

При дополнительных выборах голосование осуществляется по составленным для основных выборов спискам избирателей, в определенных для основных выборов избирательных участках и помещениях для голосования и перед сформированными для основных выборов участковыми избирательными правлениями. В случаях, если дополнительные выборы проводятся из-за смерти какого-либо кандидата от избирательного округа, открепительные удостоверения, выданные для основных выборов, являются недействительными для дополнительных выборов. Они подлежат замене. Новые открепительные удостоверения выдаются в соответствии с общими предписаниями. Письма, содержащие избирательный бюллетень со старым открепительным удостоверением, собираются компетентными учреждениями и уничтожаются при соблюдении необходимых формальностей⁶.

Земельный руководитель по проведению выборов официально объявляет день дополнительных выборов. Если основные выборы не состоялись вследствие непреодолимой силы или иных причин, дополнительные выборы проводятся не позднее чем через три недели после дня основных выборов, в случае смерти кандидата — не позднее чем через шесть недель после дня основных выборов. Дополнительные выборы проводятся с соблюдением тех же правил и принципов, что и основные.

В случае выбытия депутата Бундестага, избранного по земельному списку, его место занимает следующий по земельному списку кандидат. Земельный руководитель по проведению выборов незамедлительно сообщает Федеральному руководителю по проведению выборов и президенту германского Бундестага фамилию, имя, профессию, либо звание и адрес постоянного места жительства замещающего кандидата по земельному списку, а также день поступления его заявления о согласии занять депутатское кресло. Федеральный руководитель по проведению выборов официально объявляет, какой кандидат прошел в германский Бундестаг, и пересылает копию публикации президенту германского Бундестага.

Кандидат теряет право на занятие должности депутата по земельному списку, если он в письменной форме заявит отказ земельному руководителю по проведению выборов. Отказ не может быть отозван.

Официальное опубликование итогов выборов осуществляется Министерством внутренних дел в федеральном вестнике, Федеральным руководителем по проведению выборов в федеральном вестнике; земельным руководителем по проведению выборов — в государственном вестнике земли, либо в министерском или ведомственном бюллетене земли, а также мини-

стерством внутренних дел земли; окружными руководителями по проведению выборов и администрациями общин — в ведомственных бюллетенях, либо в газетах, в которых обычно публикуются объявления администраций общин, районов и городов районного подчинения данного избирательного округа, способом, принятым в данной местности.

ELECTION SYSTEM: HOW ARE ELECTION RESULTS DECIDED?

This paper is a follow-up to the author's publications on the election system of Germany. The paper describes the procedure of deciding election results and making them public.

Yury Leybo,
Doctor of Science (Law), Professor, Department
of Constitutional Law, MGIMO (University) under
the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

бюллетень, государство, выборы, голосование, депутат, избирательная система, избирательный участок, итоги выборов.

Keywords:

ballot, state, elections, voting, deputy, election system, polling station, election results.

Литература:

- ¹ Федеральный закон о выборах // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М., 2004. С. 314-315.
- ² Там же. С. 316.
- ³ Там же. С. 317.
- ⁴ J. Ipsen. Staatsrecht. Staatsorganisationsrecht. München, 2010. S. 33.
- ⁵ J. Ipsen. Opt. cit. S. 35.
- ⁶ Федеральный закон о выборах // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. С. 317.