

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ГЕРМАНИИ: ТРАДИЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Юрий Лейбо *

Статья посвящена исследованию становления, функционирования и тенденциям развития избирательной системы Федеративной Республики Германия. Особое внимание в работе уделено конституционно-правовым основам избирательной системы Германии, правовому регулированию организации и деятельности избирательной системы Германии, особенностям избирательных систем в землях ФРГ, структуре, полномочиям и ответственности органов, осуществляющих организацию и проведение выборов.

Федеративная Республика Германия является страной с парламентской формой правления. В парламентских системах представительный орган призван формировать правительство и, как правило, поддерживает его своим большинством. Функция парламентских выборов состоит, прежде всего, в том, чтобы определить персональный состав парламента (Personenwahl). Влияние избирателей на то, кто именно будет избран, может быть различным. Кандидаты выступают на выборах самостоятельно или могут выдвигаться как группа в списке в такой последовательности, которую избиратель не может изменить (фиксированные списки) и, следовательно, отдает свой голос только за список в целом.

В ФРГ на парламентских выборах персональный состав парламента определяется как непосредственно путем голосования за кандидатов в избирательных округах, так и косвенно путем голосования за список кандидатов, причем используется только фиксированный список. С зарождением в Германии во второй половине XIX в. политических партий парламентские выборы обрели, однако, еще одну функцию, дополняющую элемент «персонального выбора». Определяющее значение приобретает тот факт, что предпочитаемая

избирателями политическая позиция была бы представлена возможно большим количеством мест в парламенте, а не просто конкретными представителями. Подобное совмещение принципа «персонального избрания» с выбором политического курса (politische Richtungswahl) является неотъемлемым свойством парламентских выборов в Германии. Поэтому не случайно, что исторически политические партии в этой стране сформировались первоначально на базе парламентских фракций, т. е. объединений депутатов-единомышленников.

Конституционно-правовые основы избирательной системы Германии

В ФРГ организация проведения выборов урегулирована Основным законом, федеральным законодательством, постановлениями правительства и актами компетентных министерств, а также решениями судов. Несмотря на множественность источников, избирательная система ФРГ функционирует как единый слаженный механизм, поскольку она базируется на единых политико-правовых принципах, закрепленных в Конституции. В Основном законе (ст. 38) устанавливается, что депутаты Бундестага избираются всеобщим, прямым, свободным, равным и тайным голо-

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

сованием. Эти пять основных принципов избирательного права в соответствии с п. 1 ст. 28 Конституции обязательны также при выборах в ландтаги и в общинах. Более детальное регулирование содержится в федеральном и земельном законодательстве. Выборы в Бундестаг регламентируются федеральным законом, а выборы в ландтаги и в коммунальные органы — земельным законодательством. Постоянный закон о выборах в Бундестаг был принят не сразу. Первоначально принимались законодательные акты, которые регулировали порядок проведения выборов только для парламента данного созыва.

В 1949 г. был принят Федеральный закон о выборах в Бундестаг первого созыва. Он ввел смешанную избирательную систему, основанную на сочетании принципов пропорциональной и мажоритарной избирательных систем с явным преимуществом последней. 60% из 400 депутатов избирались в одномандатных округах по принципам мажоритарной системы относительного большинства, 40% — по земельным спискам партий. Кроме того, закон ввел пятипроцентную оговорку: партия, не набравшая в одной из земель 5% вторых голосов избирателей, отстранялась от распределения мандатов в этой земле, а полученные ею голоса пропадали. Это сразу же сказалось на результатах выборов. Из 26 партий, принявших участие в выборах в Бундестаг в 1949 г., лишь 10 оказались представленными в парламенте.

Одновременно с упомянутым Федеральным законом о выборах в Бундестаг первого созыва во всех землях были приняты избирательные законы, закреплявшие преимущественно пропорциональную избирательную систему. Ввиду выявившегося разнобоя федерального и земельного законодательства о выборах были разработаны и введены в действие Основы федерального избирательного права, которые ставили своей целью унификацию избирательных систем земель на основе федеральной модели. В 1950—1952 гг. в землях принимаются новые избирательные законы, закрепившие различные варианты сочетания пропорциональной и мажоритарной избирательных систем с введением процентных оговорок. В большинстве земель они определялись в 5%, только в Баварии и Нижней Саксонии первоначально была установлена 10-процентная оговорка, лишь спустя почти 20 лет она была заменена на пятипроцентную. В своей основе избирательные законы земель с тех пор мало изменились.

В 1953 г. был принят второй избирательный закон, также носивший временный характер. Он действовал только для выборов

германского Бундестага второго созыва. Численный состав Бундестага увеличился до 484 депутатов; соотношение пропорциональной и мажоритарных избирательных систем было уравнено; действие пятипроцентной оговорки было расширено: требовалось набрать 5% голосов уже не в одной земле, а по всей территории ФРГ. В результате число партий, представленных в парламенте, в очередной раз уменьшилось до шести.

7 мая 1956 г. был принят третий и на сей раз постоянный *Федеральный закон о выборах* (далее — Закон о выборах). По сравнению с ранее действовавшими правилами были внесены следующие изменения: увеличено количество мест в Бундестаге до 518; создана избирательная комиссия; еще более усилено действие пятипроцентной оговорки (требование получения трех прямых мандатов вместо одного); введено голосование по почте. Сегодня закон действует в редакции от 23 июля 1993 г. с последующими дополнениями. В частности, с поправкой, введенной Федеральным законом от 15 ноября 1996 г., была установлена нынешняя численность Бундестага — 598 депутатов.

Среди других федеральных законов, имеющих важное значение для проведения выборов, следует назвать *Федеральный закон о проверке правильности выборов*, принятый 12 марта 1951 г., и *Федеральный закон об общей и репрезентативной статистике по выборам в германский Бундестаг и депутатов Европейского парламента* от 21 мая 1999 г. Первый посвящен процедуре проверки правильности выборов, а второй устанавливает принципы и порядок сбора статистических данных о выборах, их виды, органы, компетентные осуществлять сбор таких данных, порядок подведения итогов подобной деятельности и опубликование результатов.

Особое место в правовом регулировании организации и деятельности германской избирательной системы занимает *Федеральный закон о политических партиях*, который был принят 24 июля 1967 г. Хотя данный Закон лишь косвенно затрагивает проблематику выборов, однако закрепленные в нем нормы определяют роль партий в избирательном процессе, а также определяют порядок возмещения расходов партий в избирательной кампании. В Законе указывается, что одной из задач партии является «участие в федеральных, земельных и общинных выборах путем выдвижения кандидатов». В § 2 указывается, что «объединение теряет правовой статус партии, если оно в течение шести лет не выдвигает своих кандидатов ни на выборах в Бундестаг, ни на выборах в ландтаги». Таким образом, участие в выборах является необходимым элементом

конституирования политического объединения в качестве партии, а также условием ее существования в этом качестве. Связывая возможности партии с ее успехами на выборах, § 5 этого Закона устанавливает, что предоставление государственной властью в распоряжение партии каких-либо учреждений или общественных ценностей зависит от значения партии; последнее, в частности, определяется результатами последних по времени выборов в органы народного представительства. Наконец, § 18 Закона определяет принципы и размеры возмещения расходов, понесенных партией в ходе избирательной кампании.

Среди источников избирательного права следует также назвать *решения Федерального конституционного суда* (далее — ФКС). Даваемая в этих решениях интерпретация конституционных положений нередко определяет содержание и направленность правоприменительной деятельности избирательных органов. Так, например, на основе решений ФКС решалась проблема возмещения расходов партий на избирательную кампанию из государственного бюджета, распределения времени выступлений представителей тех или иных партий по радио и телевидению и др. ФКС также наделен правом рассмотрения жалоб по поводу решения Бундестага о действительности выборов, получения или утраты мандата.

Своими особенностями отличаются избирательные системы земель как субъектов Федеративной Республики Германии.

Избирательные системы в землях ФРГ

Избирательные системы в землях в основных своих чертах идентичны федеральной избирательной системе. Это является естественным, так как согласно п. 1 ст. 28 Основного закона «конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное в результате всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов». Соблюдение конституционных требований, в частности принципа равноправия граждан, предполагает значительную унификацию избирательного законодательства. Эту унификацию легче осуществить, опираясь на положения федерального законодательства о выборах. Тем не менее определенные нюансы в регулировании избирательных отношений в землях существуют.

Источниками избирательного права земель являются земельные конституции (на-

пример, ст. 28 Конституции земли Баден-Вюртемберг, в которой говорится, что депутаты земельного парламента — ландтага избираются по персонализированной пропорциональной системе) и собственные законы о выборах. Законы о земельных выборах в ландтаги отличаются от федерального и друг от друга по структуре, срокам, порядку организации выборов, применяемым способам подведения итогов голосования и другим аспектам.

В настоящее время активным избирательным правом пользуются граждане обоого пола, достигшие 18 лет, пассивное избирательное право предоставлено в большинстве земель также с 18 лет, однако в Баварии и Гессене с 21 года. Предусматривается ценз оседлости от трех до шести месяцев (для пассивного избирательного права в Гессене и Нижней Саксонии он повышается до одного года).

В большинстве земель при выборах в земельный парламент применяется пропорциональная система представительства, смешанная с мажоритарной системой подобно тому, как это имеет место при выборах в Бундестаг. Во всех землях установлен пятипроцентный заградительный барьер: партии, собравшие менее 5% голосов избирателей, отстраняются от участия в распределении мандатов. В земле Шлезвиг-Гольштейн пятипроцентная оговорка не распространяется на южношлезвигское объединение избирателей, представляющее датское национальное меньшинство.

В отдельных землях избирательные системы имеют индивидуальные особенности. Наиболее близки к общенациональной избирательные системы Баварии и новых восточных земель: здесь каждый избиратель имеет два голоса, один из которых он подает за кандидата в избирательном округе, а другой — за партийный список. Так, в Баварии ландтаг (земельный парламент) состоит из избираемых на четыре года 204 депутатов, из которых 104 избираются в избирательных округах (последние включают в себя семь правительственных округов), остальные 100 депутатов избираются по партийным спискам. В отличие от федеральных выборов партийные списки по выборам в ландтаг гибкие: избиратель может изменять очередность кандидатов в списках, чем он нередко пользуется. Что касается новых восточных земель, то здесь можно привести в качестве примера избирательную систему земли Саксония-Ангальт. Местный ландтаг, насчитывающий 99 депутатов, избирается следующим образом: 49 депутатов избираются в избирательных округах путем прямых выборов, остальные 50 — по земель-

ным партийным спискам. Каждый избиратель имеет два голоса: один персональный голос для голосования по избирательному округу, другой партийный голос — для голосования по земельным партийным спискам.

В других землях (Баден-Вюртемберге, Рейнланд-Пфальце, Гессене, Нижней Саксонии, Шлезвиг-Гольштейне) пропорциональная система со встроенной в нее мажоритарной применяется в условиях, когда избиратель имеет один голос. Он подает его за кандидата в избирательном округе, причем этот голос одновременно засчитывается и за ту партию, к которой принадлежит данный кандидат. Так, земельная избирательная система в Баден-Вюртемберге не знает никаких земельных списков партий. В местном ландтаге насчитывается 120 мест. 70 мест замещаются кандидатами, получившими относительное большинство в своих избирательных округах. Остальные 50 мест предоставляются партиям пропорционально числу голосов, полученных ее кандидатами в избирательных округах.

Кто персонально займет эти места, решает сама партия: обычно это происходит на основе составления «резервного» партийного списка кандидатов. Соотношение мест в ландтаге, которые замещаются путем прямых выборов и «партийных» мандатов, распределяемых по пропорциональной избирательной системе, колеблется от половины (Гессен) до большей части мест (до 2/3 и даже 3/4 мест), распределяемых в соответствии с итогами выборов в избирательных округах. Так, в земле Северный Рейн-Вестфалия в ландтаг избирается 201 (с 1980 г.) депутат, из них 151 непосредственно в избирательных округах, остальные 50 — по земельным спискам партий. Избиратель и здесь имеет один голос.

В трех землях (Бремене, Гамбурге и Сааре) применяется «чистая» пропорциональная система без элементов мажоритарной. Избиратели голосуют за партийные списки кандидатов в депутаты.

В большинстве земель определение результатов выборов осуществляется на основе метода Нимейера, в пяти землях — на основе метода д'Ондта, а в Бремене — по правилу Сент-Лагюэ.

Выборы органов местного самоуправления регулируются отдельными земельными законами и приложениями к ним.

Избирательные органы

Согласно Закону о выборах избирательными органами, т. е. органами, ответственными за организацию и проведение выборов, являются:

Федеральный руководитель по проведению выборов и Федеральная комиссия по выборам для всей территории выборов (территории ФРГ);

земельный руководитель по проведению выборов и земельная комиссия по выборам в каждой земле;

окружной руководитель по проведению выборов и окружная комиссия по выборам в каждом избирательном округе;

руководитель по проведению выборов и правление избирательного участка в каждом избирательном участке;

не менее одного руководителя по проведению выборов и одного правления для определения результатов голосования по почте в каждом избирательном округе.

Число таких почтовых правлений, необходимых для подсчета результатов голосования по почте, определяется окружным руководителем по проведению выборов. Для нескольких соседних избирательных округов может быть назначен общий окружной руководитель по проведению выборов и образована общая комиссия по выборам; решение об этом принимается земельным руководителем по проведению выборов.

Для определения результатов голосования по почте руководитель и правление для определения результатов голосования по почте могут быть назначены не в каждом избирательном округе, а в отдельных или нескольких общинах или в каждом районе округа; решение об этом принимается правительством земли или уполномоченным им органом.

Федеральный руководитель по проведению выборов и его заместитель назначаются Федеральным министерством внутренних дел на неопределенное время.

В компетенцию Федерального руководителя по выборам входят следующие действия:

- наблюдение за правильным проведением выборов;
- выдвижение избирателей в качестве заседателей и их заместителей в состав Федеральной комиссии по выборам;
- назначение заседателей и их заместителей в Федеральную комиссию по выборам;
- председательство в Федеральной комиссии по выборам;
- принятие и предварительная проверка заявлений об участии в выборах таких объединений, как партии, которые в германском Бундестаге или в ландтаге с их последних выборов были непрерывно представлены не на основе собственных избирательных списков по меньшей мере пятью депутатами;
- посещение заседаний Федеральной комиссии по выборам;

- объявление решения Федеральной комиссии по выборам, какие объединения признаны как партии для участия в выборах и какие партии были представлены в германском Бундестаге или ландтаге со времени их последних выборов непрерывно по меньшей мере пятью депутатами на основе собственных избирательных списков;

- контроль решений окружных комиссий по выборам о допуске или отказе в допуске окружных списков кандидатов с правом подачи жалобы земельному руководителю по выборам;

- принятие и проверка жалоб на решения земельной комиссии по выборам, принятие и проверка заявлений об отсутствии связанности земельных листов;

- изготовление удостоверений кандидата;

- установление досрочных результатов выборов на избирательной территории;

- подготовка к завершающему установлению окончательных результатов выборов по земельным спискам в Федеральной комиссии по выборам;

- сообщение земельным руководителям по выборам об избранных по земельным спискам;

- установление окончательных результатов выборов на всей территории проведения выборов;

- учет зарегистрированных избирателей за границей;

- отправка документов на внесение в избирательные списки;

- заготовка необходимых бланков.

- Федеральная комиссия по выборам состоит из Федерального руководителя в качестве председателя и восьми назначенных им по предложениям партий заседателей. Федеральная комиссия по выборам на открытых заседаниях решает следующие задачи:

- устанавливает, какие партии в германском Бундестаге или ландтаге со времени их последних выборов были представлены на основе собственных земельных списков по меньшей мере пятью депутатами, п. 4 § 18 Закона о выборах;

- устанавливает, какие объединения, не подпадающие под п. 4 § 18, которые тем не менее известили за 90 дней до выборов о своем желании участвовать в выборах, можно признать партиями;

- выносит решения по жалобам на отказ или допуск земельных списков;

- выносит решения по заявлениям об исключении из связанных избирательных списков;

- окончательно устанавливает результаты выборов по земельным спискам на федеральной территории.

Земельный руководитель по проведению выборов в германский Бундестаг и его заместитель назначаются на неопределенное время земельным правительством или уполномоченным им органом. К задачам земельного руководителя по выборам относятся:

- выдвижение кандидатур заседателей в земельную комиссию по выборам;

- образование земельной комиссии по выборам;

- председательство в земельной комиссии по выборам;

- решение о создании совместного окружного органа для многих избирательных округов;

- изготовление формуляров и бланков;

- требование земельных списков;

- проверка кандидатов на предмет двойного выставления;

- контроль решений земельной комиссии по выборам о допуске земельных списков с правом обжалования в Федеральную комиссию по выборам;

- объявление допущенных земельных списков;

- сообщение окружным руководителям по проведению выборов о последовательности допущенных земельных списков и имен первых пяти кандидатов каждого земельного списка;

- наблюдение за ходом выборов и готовность дать ответ на запросы других избирательных органов;

- установление предварительных результатов голосования в земле;

- подготовка к окончательному установлению результатов выборов по земельным спискам земельной комиссией по выборам;

- отсылка протокола заседания земельной комиссии по выборам Федеральному руководителю по проведению выборов, а также отсылка окончательных результатов выборов в избирательных округах земли;

- уведомление избранных по земельным спискам;

- объявление окончательных результатов выборов в земле;

- проверка правильности проведения выборов в земле в случае подачи жалобы в процессе проверки правильности проведения выборов;

- определение дня дополнительных и повторных выборов;

- назначение преемников по земельным спискам.

Земельная комиссия по выборам состоит из земельного руководителя по выборам в качестве председателя и шести назначенных им заседателей. Она осуществляет следующие полномочия:

- принимает решение о допуске земельных списков;

- вносит в протокол наименования партий или их краткие характеристики и — если необходимо — характерные отличия (партий);
- решает по жалобам о допуске или отказе в допуске выставленных по округу депутатов;
- устанавливает окончательные результаты голосования по земельным спискам в данной земле.

Окружной руководитель по проведению выборов и его заместитель назначаются перед каждым выбором правительством земли или им уполномоченным органом.

Окружной руководитель по проведению выборов решает следующие задачи:

- образует окружную комиссию по проведению выборов;
- требует выдвижения кандидатов по избирательному округу;
- руководит заседаниями окружной комиссии по проведению выборов и их подготовкой;
- сотрудничает при образовании избирательных участков;
- требует от доверенных лиц устранения обнаруженных недостатков;
- созывает окружную комиссию по проведению выборов по требованию доверенных лиц с целью обжалования распоряжения окружного руководителя по проведению выборов;
- пересылает земельному руководителю протокол заседания окружной комиссии о допуске списка кандидатов по округу, с указанием на представляющиеся сомнительными решения окружной комиссии по проведению выборов;
- обжалует решение окружной комиссии по проведению выборов;
- удостоверяет допущенные к выборам списки кандидатов;
- объединяет мелкие общины и части общин в избирательные участки;
- решает по жалобам на неправильности в списках избирателей об отказе в выдаче открепительного удостоверения, извещает все правления избирательных участков округа о том, что если избиратель получает открепительное удостоверение, то его необходимо дополнительно вычеркнуть из списка избирателей;
- налагает административные санкции в случае, когда лицо, обладающее избирательным правом, неправомерно отказывается от должности руководителя по выборам или председателя в правлении избирательного участка или в окружной комиссии по выборам;
- устанавливает предварительные результаты в избирательном округе и сообщает земельному руководителю по проведению выборов;
- готовит окончательное установление результатов выборов в округе окружной комиссией по проведению выборов;

- извещает избранных в округе кандидатов и сообщает земельному руководителю по проведению выборов, Федеральному руководителю по проведению выборов и Президенту германского Бундестага о признании выборов состоявшимися или несостоявшимися;

- утверждает окончательные результаты выборов в избирательном округе.

Окружная комиссия по проведению выборов, которая состоит из окружного руководителя по проведению выборов в качестве председателя и шести назначенных им заседателей, на открытых заседаниях решает следующие вопросы:

- утверждает распоряжения окружного руководителя по проведению выборов об устранении недостатков при выставлении кандидатов по округу;
- постановляет о допуске кандидатов по избирательному округу;
- проверяет решения избирательных правлений в избирательных участках;
- устанавливает, какие вторые голоса в виде исключения согласно п. 1 § 6 Закона о выборах должны оставаться неучтенными и по каким земельным спискам эти голоса должны быть сняты;
- устанавливает результаты голосования в избирательном округе и какие кандидаты были избраны.

Перед каждым выбором для каждого избирательного участка правительство земли или им уполномоченный орган назначают руководителя проведения выборов в избирательном участке и его заместителя. Руководитель проведения выборов образует правление избирательного участка, которое состоит из руководителя проведения выборов в качестве председателя, его заместителя и от трех до семи назначенных им членов. Правительство земли может постановить, что заседатели правления избирательного участка назначаются администрацией общины, а в случае, если правление назначается для нескольких общин или в каждом районе округа, — органами общин или администрацией района с согласия руководителя по проведению выборов или без его согласия.

Руководитель по проведению выборов для голосования по почте назначается правительством земли или им уполномоченным органом, а заседатели правления для голосования по почте назначаются окружным руководителем по проведению выборов.

Руководитель по проведению выборов в избирательном участке имеет следующие полномочия:

- назначение секретаря правления и его заместителя;

- обязывание членов правления к непартийному осуществлению службы и соблюдению тайны служебных переговоров;
- определение начала и окончания проведения выборов;
- обеспечение порядка подачи голосов;
- внесение исправлений в списки избирателей;
- окончание записи (в списки избирателей);
- объявление результатов голосования;
- сообщение в избирательный округ установленных результатов голосования;
- разрешение прочих дел, связанных с проведением выборов.

Правление избирательного участка решает следующие вопросы:

- наблюдение за ходом выборов в целом;
- обеспечение тайны выборов;
- поддержание спокойствия и порядка в помещении для голосования;
- о допуске или отказе в допуске избирателя (к голосованию);
- о действительности избирательных бюллетеней и голосов;
- о всех происшествиях в ходе выборов и подсчета голосов;
- установление результатов выборов по избирательному участку.

Для всех органов по руководству выборами устанавливается общее правило: никто не может входить в качестве руководителя или заседателя в более чем один орган по проведению выборов. Кандидаты и их доверенные лица не могут входить в состав избирательных органов.

Заседатели избирательных комиссий и члены избирательных правлений работают на общественных началах. Каждый, имеющий избирательное право, обязан участвовать в работе этих органов, если таковая будет ему предложена. Отказаться можно лишь в силу уважительных причин. Имеют право отказаться от исполнения этой почетной обязанности:

- члены Федерального правительства или земельного правительства;
- депутаты Европейского парламента, германского Бундестага или ландтагов;
- избиратели, которым ко дню выборов исполнилось 65 лет;
- избиратели, которые докажут, что работа о своей семье серьезно осложняет им исполнение этой обязанности;
- избиратели, которые докажут, что из-за работы или вследствие болезни, или увечья, или по иным важным причинам они не в состоянии надлежащим образом исполнять эту обязанность.

Руководителям по проведению выборов, заседателям и членам избирательных правлений оплачиваются транспортные расходы, расходы на проживание, а также выплачиваются суточные из расчета 16 евро в день.

Организация выборов

Согласно Основному закону в германском Бундестаге насчитывается 598 депутатов (не считая переходных мандатов, о которых будет сказано ниже). Из них половина — 299 депутатов — избирается путем прямых выборов в избирательных округах, остальные 299 — по земельным спискам партий. Избирательной территорией, на которой проводятся выборы, является вся территория ФРГ. Для избрания депутатов в избирательных округах федеральная территория, на которой проводятся выборы, делится на 299 избирательных округов. Этим занимается Постоянная комиссия по установлению границ избирательных округов (далее — Постоянная комиссия), которая назначается Федеральным президентом. В нее входят глава Федерального статистического ведомства, руководитель комиссии, один судья Федерального административного суда и пять других членов.

Задача Постоянной комиссии состоит в том, чтобы информировать об изменении численности населения на территории проведения выборов и представлять свои предложения о том, следует ли вносить изменения в деление округов и какие именно. В своих предложениях комиссия может исходить и из других оснований. При внесении предложений по делению территории на избирательные округа комиссия должна учитывать следующие положения:

- необходимо придерживаться границ земель;
- число избирательных округов в отдельной земле должно соответствовать, насколько это возможно, доле ее населения (в общей численности населения страны);
- численность населения в избирательном округе не должна отклоняться от средней численности других округов (250 тыс. человек) в ту или другую сторону более чем на 15%; если отклонение составляет более 25%, то следует провести новое установление границ избирательных округов;
- избирательный округ образует единую территорию;
- по возможности следует придерживаться границ общин, районов и городов, имеющих правовой статус района.

При определении численности населения иностранцы (абз. 2 § 1 Закона об иностранцах от 28 апреля 1965 г.) не учитываются.

Доклад Постоянной комиссии по установлению границ избирательных округов должен быть представлен Федеральному министру внутренних дел не позднее 15 месяцев после первого заседания Бундестага очередного созыва. Федеральный министр внутренних дел незамедлительно передает его Бундестагу и публикует в «Федеральном правительственном вестнике».

По просьбе Федерального министра внутренних дел Постоянная комиссия должна также представить дополнительный доклад.

Если изменяются границы земель, то соответственно изменяются и границы затронутых избирательных округов. Если в укрупняющейся земле затрагиваются границы двух или нескольких избирательных округов или часть одной земли входит в территорию другой, то принадлежность к избирательному округу этой части земли определяется по принадлежности к избирательному округу той общины, части общины либо территории, не входящей в общину, к которому они присоединяются. Изменения границ земель, произведенные по истечении 32 месяцев после начала очередного созыва Бундестага, приводят к изменению деления на избирательные округа лишь для его следующей легислатуры.

В настоящее время число избирательных округов в землях и их нумерация выглядят следующим образом (табл. 1):

Каждый избирательный округ делится для проведения голосования на избиратель-

ные участки. Избирательный участок, как правило, образуют общины не более чем с 2500 жителями. Общины с большим числом жителей подразделяются на несколько избирательных участков. Администрация общины определяет, какие избирательные участки должны быть образованы. Избирательные участки территориально должны быть так отграничены, чтобы максимально облегчать избирателям участие в голосовании. Не разрешается образование избирательных участков с населением, превышающим 2500 человек. Однако число избирателей не должно быть так мало, чтобы включать в себя только незначительное число имеющих право голоса.

Избиратели, проходящие службу в казармах бундесвера, Федеральной пограничной службы или полиции, по четко установленным критериям должны быть прикреплены к разным избирательным участкам. Мелкие общины могут быть объединены в один избирательный участок, при этом должно быть указано, какая община несет ответственность за проведение выборов. Для больниц, домов престарелых и инвалидов, а также домов отдыха и санаториев с большим числом лиц, имеющих право голоса, могут образовываться отдельные избирательные участки.

Продолжение статьи - в следующем номере журнала.

Таблица 1.

Земля	Число избирательных округов	Нумерация
Шлезвиг-Гольштейн	11	1—11
Мекленбург-Верхняя Померания	7	12—18
Гамбург	6	19—24
Нижняя Саксония	29	25—53
Бремен	2	54—56
Бранденбург	10	57—65
Саксония-Ангальт	10	66—75
Берлин	12	76—87
Северный Рейн-Вестфалия	64	88—151
Саксония	17	152—168
Гессен	21	169—189
Тюрингия	10	190—199
Рейнланд-Пфальц	15	200—214
Бавария	44	215—258
Баден-Вюртемберг	37	259—295
Саар	4	296—299

THE ELECTION SYSTEM OF GERMANY: TRADITIONS AND PROSPECTS

The paper focuses on the formation, functioning and trends of the development of the election system of the Federal Republic of Germany. Special emphasis is placed upon the constitutional and legal bedrock of the election system of Germany, the legal regulation of the organization and work of the election system of Germany, the peculiarities of the elections systems of the lands of the FRG, the structure, powers and

accountability of the bodies which organize and hold elections.

Yury Leibo, Doctor of Sciences (Law), Professor,
PhD, Head, Department of Constitutional Law,
MGIMO (University) under the Ministry for Foreign
Affairs of Russia

————— **Ключевые слова:** —————

выборы, представительный орган,
избирательная система, избирательные
законы, правовое регулирование,
избирательный округ, партия, партийный
список.

————— **Keywords:** —————

elections, representative organ, election system,
election laws, legal regulation, constituency,
party, party ticket.