

УДК 342.8(48)

Современные тенденции развития избирательного законодательства и модификации избирательных технологий (на примере Скандинавских стран)

Ивашкевич Е.Ф.

Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»

Избирательное право в объективном значении является одной из самых динамично развивающихся отраслей права, сильное влияние на которую оказывает расстановка политических сил, воля законодателя, происходящие геополитические процессы. Итоги выборов во многом обусловлены не только объективными, но и субъективными факторами. В последнее время страны Северной Европы встали на путь активного обновления избирательного законодательства, часто одними из первых применяя экспериментальные избирательные технологии, являясь «первопроходцами» в области их цифровизации. Цель статьи – охарактеризовать особенности и основные тенденции современного развития избирательного законодательства на примере Скандинавских стран.

Материал и методы. Материалом исследования послужило избирательное законодательство скандинавских стран, научные статьи ведущих отечественных и зарубежных правоведов по данной проблематике. Основными методами являются метод формально-юридического и сравнительно-правового анализа.

Результаты и их обсуждение. В работе рассмотрены главные направления реформирования избирательного права Норвегии, Швеции, Финляндии на современном этапе, дана характеристика особенностей правового регулирования организации и проведения парламентских и местных выборов, основных этапов избирательного процесса.

Заключение. Подводя итоги, необходимо подчеркнуть, что специфика избирательного законодательства и избирательных технологий скандинавских стран заключается в демократизации цензового избирательного права, что влечёт увеличение электорального корпуса высокой явки избирателей, повышение социальной активности молодёжи, высокой явки избирателей на выборах при добровольности их участия. Особенности организации избирательного процесса является децентрализованность его управления и открытость избирательных процедур, использование новых экспериментальных электронных средств учёта электората, ведения предвыборной агитации, порядка голосования и определения его результатов.

Ключевые слова: избирательные цензы, виды выборов, предвыборная агитация, способы голосования.

Modern Trends in the Development of Electoral Legislation and Modifications of Electoral Technologies (Using the Example of Scandinavian Countries)

Ivashkevich E.F.

Education Establishment "Vitebsk State P.M. Masherov University"

Suffrage in an objective sense is one of the most dynamically developing branches of law, which is strongly influenced by the alignment of political forces, the will of the legislator, and ongoing geopolitical processes. The election results are largely determined not only by objective, but also by subjective factors. Recently, the countries of Northern Europe have taken the path of actively updating electoral legislation, often being one of the first to use experimental electoral technologies, being "pioneers" in the field of their digitalization. The purpose of the study is to characterize the features and main trends of modern development of the electoral legislation on the example of the Scandinavian countries.

Material and methods. *The research material was the electoral legislation of the Scandinavian countries, scientific articles by leading domestic and foreign legal scholars on this issue. The main methods are the method of formal legal and comparative legal analysis.*

Findings and their discussion. *The work examines the main directions of reforming the electoral law of Norway, Sweden, Finland at the present stage, and characterizes the features of the legal regulation of the organization and conduct of parliamentary and local elections, the main stages of the electoral process.*

Conclusion. *To summarize, it is necessary to emphasize that the specificity of the electoral legislation and electoral technologies of the Scandinavian countries lies in the democratization of qualified voting rights, which entails an increase in the electoral corps with a high voter turnout, an increase in the social activity of young people, a high voter turnout in elections with the voluntariness of their participation. Features of the organization of the electoral process are the decentralization of its management and openness of electoral procedures, the use of new experimental electronic means of electorate accounting, conducting election campaigns, voting procedures and determining its results.*

Key words: *electoral qualifications, types of elections, election campaigning, voting methods.*

Избирательное право в объективном значении является одной из самых динамично развивающихся отраслей права, сильное влияние на которую оказывает расстановка политических сил, воля законодателя, происходящие геополитические процессы. Итоги выборов во многом обусловлены не только объективными, но и субъективными факторами, синергетичны. В последнее время страны Северной Европы встали на путь активного обновления избирательного законодательства, часто одними из первых применяя экспериментальные избирательные технологии, являясь «первопроходцами» в области их цифровизации, что частично предопределено быстротечностью избирательных кампаний (как правило, до 2-х месяцев). Цель статьи – охарактеризовать особенности и основные тенденции современного развития избирательного законодательства на примере Скандинавских стран.

Материал и методы. Материалом исследования послужило избирательное законодательство скандинавских стран, научные статьи ведущих отечественных и зарубежных правоведов по данной проблематике. Основными методами являются метод формально-юридического и сравнительно-правового анализа.

Результаты и их обсуждение. Избирательное законодательство скандинавских стран не кодифицировано и отличается множественностью правовых источников, затрагивающих различные аспекты порядка организации и проведения выборов. Так, в Швеции к их числу можно отнести Акт о форме правления и Акт о свободе печати 1974 г., Основной закон о свободе высказываний 1991 г., Акт о выборах в Риксдаг 1997 г., Акт о выборах 2005 г., Акт о прозрачности финансирования политических партий 2018 г. и мн. др. Основными избирательными законами Финляндии наряду с Конституцией являются Закон о выборах 1998 г., Закон о финансировании предвыборной агитации кандидатов в депутаты 2009 г., Закон о местном управлении 2015 г., Закон о средствах массовой информации 1993 г. и иные акты.

Аналогичного содержания для избирательного права характерны и нормативные правовые акты Норвегии, помимо Конституции в их число входят Закон о выборах 2002 г., Акт о политических партиях 2005 г. и др. В последнее время в указанные правовые документы вносилось множество изменений, краткая характеристика которых будет дана в дальнейшем в работе.

Одним из основных направлений реформирования избирательного права Скандинавских стран является либерализация избирательных цензов для активизации участия населения в реализации активного и пассивного права. Так, в настоящее время возрастные требования как к избирателю, так и к избираемому в Скандинавских странах составляет 18 лет. Причём, ведётся общественная дискуссия о возможности снижения возрастного порога на муниципальных выборах до 16 лет. В 2023 г. доля депутатов в Финляндии до 30 лет составила 10,7%. Характерной чертой Скандинавских стран является активная предвыборная агитационная работа с молодёжью вплоть до посещения представителей политических партий и особенно их лидеров школ с целью ознакомления со своей программой, однако данная форма возможна в Норвегии, Швеции, Финляндии только по инициативе директоров школ. Помимо этого, например, в Швеции учителя часто могут давать специальные задания (взять интервью у членов партии, ответить на вопросы об экологии, здравоохранении, социальном обеспечении и т.д., исходя из программных партийных установок ведущих национальных политических партий). Интересно, что в стране для старшеклассников (с седьмого класса) как будущих потенциальных избирателей экспериментально проводятся так называемые «школьные выборы», когда они могут голосовать по предварительной заявке школ бюллетенями, которые при подведении итогов просто не учитываются [1].

Обращаясь к историческому прошлому, необходимо подчеркнуть, что Скандинавские страны были первыми европейскими странами, обеспечившими электоральное гендерное равенство, так как женщины получили избирательные права в Финляндии ещё в составе Российской империи в 1906 г., в Норвегии – в 1913 г., в Швеции – в 1919 г. Гендерный паритет в настоящее время – ещё одна отличительная особенность данного региона. Фактически равное представительство женщин в Риксдаге Швеции, доля женщин в Эдускунте Финляндии – 46%, причём, они составляют 12 из 19 членов правительства и возглавляют 5 популярных политических партий. Специальные нормы в избирательном законодательстве Финляндии не требуют обязательных гендерных квот, но с 1986 г. в стране действует Закон о равенстве мужчин и женщин, положений которого придерживаются и при составлении партийных списков (до 40% женщин). В Норвегии гендерный баланс учитывается и при формировании избирательных органов.

Для скандинавских стран характерны широкие возможности участия в региональных и муниципальных выборах иностранных граждан, постоянно проживающих на их территории. Возможно, поэтому информация о выборах, например, в Финляндии доступна в интернете на 31 языке, а теле-радиовещательные предвыборные дискуссии кандидатов ведутся не только на финском, шведском и саамском языках, но и ряде других. Ценз оседлости в Финляндии для граждан ЕС, Норвегии и Исландии составляет всего 51 день, для выходцев из других государств – 2 года в стране и 51 день непосредственно в коммуне, в Норвегии и Швеции иностранцы голосуют через 3 года, за исключением представителей других стран Северной Европы, для которых предусмотрены значительные послабления. Например, в Норвегии необходимо зарегистрироваться в реестре населения до 30 июня года выборов. Граждане, проживающие за рубежом более 10 лет, обязаны подать заявку на включение в список избирателей в муниципалитет по последнему месту регистрации [2].

В последнее время большое внимание уделяется созданию условий для голосования лицам с ограниченными возможностями путём выпуска бюллетеней с использованием шрифта Брайля, графических изображений, обеспечения свободного доступа в помещения избирательных участков в Финляндии. Однако, если в этой стране допускается только личное голосование, то в Швеции возможно голосование через представителя (попечителя) или электорального курьера по доверенности, в исключительных случаях на дому, по почте [3].

Перечень лиц, лишённых законодательно избирательных прав, традиционен: находящиеся под опекой, в местах лишения свободы по приговору суда, поступивших на службу иностранного государства без согласия правительства (ст. 53 Конституции Норвегии), в отношении которых вынесено судебное решение об ограничении избирательных прав (часто является составной частью наказания за уголовные преступления). Интересно, что вопрос о восстановлении в избирательных правах в Норвегии решается не в рамках судебных споров, а парламентом страны – Стортингом. Как и в большинстве других стран действует принцип неизбираемости. Так, в Норвегии не могут выдвигать свои кандидатуры служащие министерств (кроме министров!), представители дипкорпуса, судьи и иные категории госслужащих [4]. Необычным является тот факт, что политические партии имеют право здесь включить по своему усмотрению

нию любого кандидата. На избирательные органы в связи с этим возложена обязанность оповещения всех внесённых в списки лиц, которые могут заявить отвод по причине принадлежности к другой партии или голосования не в том округе, от которого выдвинуты. Если же протест своевременно не заявлен, то избранный кандидат остаётся в списках и обязан принять итоги выборов, если в течение 3-х дней после избрания не выразит своего несогласия. Нестандартным является и то, что выдвинутые на выборах кандидаты могут работать в составе избирательных комитетов и участковых комиссий. До 2022 года «упрощенные» требования к членам избирательных комиссий были и в Швеции. Только с указанного года Национальным избирательным управлением страны было рекомендовано не включать в избирательные участковые комиссии баллотирующихся кандидатов, что было учтено многими муниципалитетами.

Давней традицией региона стало использование досрочных выборов, в которых принимает значительное количество избирателей (например, до 30% норвежских граждан на парламентских выборах 2017 г.). В Финляндии досрочное голосование начинается за 11 дней до даты выборов и завершается за 7 дней, в Швеции оно проводится в течение 18 дней до голосования, причём сделать это можно на любом избирательном участке страны или за её пределами.

Характеризуя особенности избирательного процесса, хотелось бы отметить практически отсутствие законодательных ограничений агитационной кампании и информационного освещения избирательного процесса. Вести агитацию можно и в день голосования, но за пределами помещений избирательных участков, не запрещается и оглашение результатов общественного мнения [5]. В последнее время политическими партиями и их кандидатами широко используются электронные ресурсы, особенно соцсети, в связи с чем, например, Норвежское управление по СМИ инициировало пересмотр системы государственных субсидий с целью их перераспределения с выделением квоты на формы интернет-агитации.

Особенностью избирательных систем стран Скандинавии является исключительное применение пропорциональной системы (в Норвегии с 2021 г.), основными признаками которой является голосование по партийным спискам и отсутствие «независимых» кандидатов. Следствием благоприятных законодательных условий для участия партий в избирательной кампании (отсутствие заградительного барьера в Финляндии,

низкий заградительный пункт в Норвегии – 4% с предоставлением «уравнилельных» мандатов для малых партий, Швеции – 4% по стране или 12% в одном из 29 избирательных округов на парламентских выборах и 2–3% на местных) является большое их количество на выборах. Так, в Норвегии в борьбе за депутатские места в Стортинге в 2021 г. участвовало 25 партий, из которых 6 были новыми (представительство получило 10 партий), в Швеции при избрании Риксдага в 2022 г. было зарегистрировано более 30 партий (прошло 8 партий), в Финляндии на парламентских выборах участвовало 26 политических партий, в том числе 12 новых (места получили 9 партий). Разнообразие представленных на выборах политических сил, несомненно, создаёт трудности для политического выбора избирателя. Для выхода из этой ситуации приходят часто на помощь СМИ. Так, их новацией в Финляндии, например, стал так называемый «избирательный компас», когда потенциальному избирателю предлагают пройти онлайн-анкету по самому разноплановому перечню вопросов, выразив своё мнение в отношении экологии, здравоохранения, сферы образования, социального обеспечения и других (содержание предвыборных программ сконцентрировано, как правило, на решении внутригосударственных проблем). Таким образом, избиратель получает список партий, чья предвыборная программа наиболее близка его взглядам, с возможным последующим более подробным ознакомлением с ответами на заданные вопросы лидеров этих партий или наиболее известных кандидатов, полученными в результате их интервьюирования. Надо сказать, что подробных правовых предписаний относительно деятельности СМИ в процессе избирательной кампании в Скандинавских странах не наблюдается. Фактически они ограничиваются общими требованиями соблюдения принципов беспристрастности, объективности, предоставления равных возможностей и запрета дискриминации, соблюдения личных прав политических участников. Помимо этого, доминирующее положение в источниках финансирования избирательных кампаний традиционно занимает государственное как за счёт центрального бюджета, так и местных властей с учётом итогов предыдущих парламентских, региональных и муниципальных выборов, количества полученных партиями депутатских мест, не предусмотрены и избирательные залоги [6]. Так, в Норвегии запрещена платная предвыборная телереклама, национальные аудиовизуальные

средства вещания предоставляются за счёт государственных субсидий. Только с 2010 г. шведским партиям разрешено приобретать платное эфирное время.

Характерен для Скандинавских стран и ослабленный контроль за финансовой отчётностью предвыборной деятельности партий, что свидетельствует о пробельности избирательного законодательства. Преодолению этого недостатка фактически посвящены избирательные реформы последних лет стран региона. Так, в Финляндии не закреплена законодательная норма, обязывающая к открытию специального счёта избирательного фонда, что позволяет партиям получать неучтённые наличные денежные средства, не определён лимит избирательных партийных расходов, не требуется промежуточных финансовых отчётов наряду с итоговым, который предоставляется в течение 2-х месяцев после выборов в Национальное контрольно-ревизионное управление. Только в последнее время запрещены анонимные пожертвования до определённого порога. Существует договорённость лишь о добровольной отчётности партий о взносах частных лиц свыше определённой суммы, лишь в 2014 году был внесён законопроект о допустимости анонимных пожертвований до установленного предела, который, кстати, достаточно высок [7]. Сходная ситуация наблюдается и в Швеции, где также не лимитированы пожертвования партиям и их кандидатам и общий порог избирательных расходов.

Голосование проводится в общественных местах, иногда даже в супермаркетах, временные избирательные пункты организуются в больницах, домах престарелых, местах временного содержания, диппредставительствах за рубежом и даже на судах. В последнее время в Финляндии избирательные участки часто организуются на открытом воздухе в специальных крытых павильонах, что полюбилось гражданам страны, для которой характерна традиция завершения выборов обязательной чашечкой кофе. Необходимо отметить, в скандинавских странах предусмотрен достаточно обширный перечень документов, удостоверяющих личность. Помимо паспорта, это может быть банковская карта, водительское удостоверение и др. Примечательно, что в Норвегии предъявление документа необходимо, если член участковой комиссии или сотрудник учреждения лично не могут подтвердить личность избирателя. Нельзя выносить избирательный бюллетень из помещения для голосования, пересылать его изображение с помощью технических средств. С учётом возможностей развития современных

информационных технологий, с 2008 года норвежское Министерство местного самоуправления и регионального развития впервые инициировало пилотный проект интернет-голосования, правовым основанием которого стали Рекомендации Совета Европы REC (2004)¹¹ и Руководство по электронному голосованию. Отсутствие национального правового определения порядка дистанционного голосования поставили задачу перед законодателем восполнить данный пробел в избирательном законодательстве. В 2021 году 3,5 млн избирателей впервые получили от Национального избирательного комитета цифровые электоральные удостоверения, а для автовладельцев были организованы специально выделенные автомобильные электоральные линии (технология «Макавто»). Новеллой стал и перевод формы избирательного бюллетеня в цифровой формат, создание электронного регистра избирателей, что облегчает возможность быстрого внесения изменений в банк данных при перемене места жительства потенциального избирателя и других обстоятельствах. С 2016 г. эксперимент интернет-голосования стартовал в Финляндии, причём решение о его включении в способы голосования было отдано на усмотрение муниципалитетов. В настоящее время окончательного законодательного оформления он не получил, но широко используется на местных консультативных референдумах для изучения общественного мнения. Не предусмотрено законодательно в должной мере использование электронного голосования, технических средств при подсчёте голосов, видеонаблюдения на участках и в шведском законодательстве, хотя проект дистанционного участия в выборах при помощи интернета был запущен в 2018 г. с целью упрощения участия в выборах пожилых, больных людей и инвалидов, а также находящихся за границей. В итоге развернулась оживлённая парламентская дискуссия с широким участием общественности о необходимости данного нововведения, в процессе которой были высказаны сомнения в сохранении тайны голосования, возможности искажения его результатов под воздействием хакерских атак и другие аргументы [8].

Характерной особенностью избирательного права рассматриваемых стран является отсутствие законодательных положений об институте национальных и тем более международных наблюдателей, хотя их присутствие широко применялось. Вместе с тем на последних парламентских выборах всех 3-х стран международные наблюдатели отсутствовали, что объяснялось ковидной

эпидемией и, следовательно, невозможностью обеспечения им безопасных условий. Несмотря на добровольность участия в выборах для скандинавских стран характерна высокая явка избирателей. Так, на парламентских выборах в Норвегии в 2021 г. приняли участие 76,5% избирателей от потенциального электорального корпуса, в Швеции в 2022 г. – 84,21%, в Финляндии в 2023 г. – 72%.

Ещё одной из важнейших скандинавских особенностей избирательных технологий, на наш взгляд, позволяющей преодолеть такой наиболее очевидный недостаток пропорциональной избирательной системы, как «диктат партийной верхушки» и невозможность учёта личных предпочтений избирателя в рамках предоставленного на выборах партийного списка, является безоговорочное устранение неизменности очередности кандидатов при распределении депутатских мест в случае электоральной победы, а также их «открытость» в Швеции и Норвегии. Так, во всех странах избиратель имеет право предпочтения, делая отметку в избирательном бюллетене в отношении наиболее поддерживаемого кандидата от партии. Помимо этого, в Швеции в единый день голосования избирателю предлагаются в зависимости от территориального уровня выборов жёлтые (парламентские), голубые (региональные) и белые (муниципальные) избирательные бюллетени 3-х видов – партийные (с 2013 г. с использованием логотипа партии), партийно-именные (с указанием сведений о кандидатах для предпочтительного вотума избирателя) и незаполненные, позволяющие самостоятельно вписать название партии или голосовать «против всех» (в последнем случае бюллетень считается недействительным) [9]. В Норвегии допускается, чтобы избиратель пришёл с простым листом бумаги, на котором будет указана партия, а член комиссии обязан поставить печать и предоставить специальный избирательный конверт.

Заключение. Подводя итоги вышесказанному, необходимо подчеркнуть, что специфика избирательного законодательства и избирательных технологий Скандинавских стран заключается в демократизации цензового избирательного права, что влечёт увеличение электорального корпуса, повышение социальной активности молодёжи, высокую явку избирателей на выборах при добровольности их участия. Особенности организации избирательного процесса является децентрализованность его управления и открытость избирательных процедур, использование новых экспериментальных

электронных средств учёта электората, ведения предвыборной агитации, порядка голосования и определения его результатов. В то же время основными пробелами в правовом обеспечении, по мнению многих представителей политического истеблишмента и юридического сообщества Скандинавских стран, является отсутствие детализированного правового регулирования финансирования политических партий и финансовой отчётности с их стороны в процессе осуществления деятельности в рамках избирательного процесса, о чём свидетельствуют основные направления избирательного реформирования в последнее время.

Литература

1. Выборы в Швеции: 10 особенностей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.sweden.se/lyudi-i-obschestvo/demokratiya/vybory-v-shvecii-10-osobennostej>. – Дата доступа: 15.01.2024.
2. Election Act 2002 Norway [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/election-act/id2632557/>. – Data of access: 17.01.2024.
3. Ракитская, И.А. Основные этапы развития избирательного права и избирательной системы Швеции [Электронный ресурс] / И.А. Ракитская. – Моск. журн. междунар. права. – № 2(2017). – С. 97–106. – Режим доступа: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2017-106-2-97-106>. – Дата доступа: 16.01.2024.
4. Конституция Королевства Норвегия от 17.05.1814 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=142>. – Дата доступа: 19.01.2024.
5. Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили [Электронный ресурс] / Е.А. Водяницкая, [и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. – М.: РЦОИТ, 2011. – 512 с. – Режим доступа: https://www.rcoit.ru/upload/iblock/552/SIS_6_2011.pdf. – Дата доступа: 18.01.2024.
6. The Finnish Election System. Overview [Electronic resource]. – Helsinki: Ministry of Justice, 2023. – 44 p. – Mode of access: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/>. – Data of access: 20.01.2024.
7. Евдокимов, А.С. Избирательное право и электоральный процесс в Финляндии: парламентские выборы 2023 [Электронный ресурс] / А.С. Евдокимов, А.О. Лядов // Вестн. науки. – 2023. – № 5(62). – С. 245–254. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/izbiratelnoe-pravo-i-elektoralnyy-protsess-v-finlyandii-parlamentskie-vybory-2023-g/viewer>. – Дата доступа: 27.01.2024.
8. Особенности избирательного законодательства Королевства Норвегия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/international/docs/nrveg.html>. – Дата доступа: 19.01.2024.
9. Избирательное законодательство Швеции и некоторые направления его реформирования [Электронный ресурс]. // Избирательное право. – 2014. – № 2(26). – С. 43–46. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/izbiratelnoe-zakonodatelstvo-shvetsii-i-nekotorye-napravleniya-ego-reformirovaniya/> – Дата доступа: 27.01.2024.

Поступила в редакцию 19.02.2024