

## НИЗКАЯ ЯВКА ИЗБИРАТЕЛЕЙ В РОССИИ: НЕСТАНДАРТНОЕ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

***Аннотация.** В статье анализируются проблемы современного абсентеизма российских избирателей. Несмотря на то, что в доктрине избирательного права найдены и обоснованы причины неучастия граждан в голосовании, вопрос до сих пор остается нерешенным. Автор предлагает качественно новый подход для привлечения населения к участию в голосовании — введение материального поощрения, которое будет служить весомым стимулом для прихода граждан на выборы. В работе аргументируется необходимость введения материального поощрения, а также высказана точка зрения о совершенствовании системы российского законодательства с целью эффективного влияния поощрительных мер на граждан.*

***Ключевые слова:** абсентеизм граждан, активное избирательное право, выборы, материальное поощрение, Кодекс избирателя.*

## LOW TURNOUT OF VOTERS IN RUSSIA: NON- STANDARD SOLUTION OF THE PROBLEM

***Abstract.** The article analyzes the problems of modern absenteeism of Russian voters. Despite the fact that the reasons for the non-participation of citizens in voting were found and justified in the doctrine of electoral law, the issue still remains unresolved. The author proposes a qualitatively new approach to attracting the population to participate in voting — the introduction of material incentives, which will serve as a powerful incentive for citizens to come to the polls. The paper argues the need for the introduction of material incentives, and also expressed a point of view on improving the system of Russian legislation in order to effectively influence incentive measures on citizens.*

***Keywords:** absenteeism of citizens, active suffrage, elections, material encouragement, Voter Code.*

Для современного правового государства важно проведение выборов с достаточно высокой избирательной явкой, поскольку это говорит, во-первых, о демократическом характере общественных отношений, развитых в стране; во-вторых, подчеркивает легитимность избранной власти; в-третьих, высокий уровень голосовавших показывает заинтересованность народа в управлении и развитии своего государства. При этом для свободных выборов характерен абсентеизм — и выборы в Российской Федерации не являются исключением.

Уровень пассивности избирателей в нашей стране достаточно высок. Стоит вспомнить выборы в Государственную Думу в 2016 году, когда явка избирателей составила 48 процентов<sup>1</sup>. Как полагает К.И. Аринина: «абсентеизм — естественноисторический феномен, появившийся ... с предоставлением права участвовать в политической жизни группам, которые не были в этом заинтересованы» [1, с. 216]. Данная проблема существует во всех государствах, в которых проходят периодические и добровольные выборы. По мнению З. Баумана, кризис политического участия связан со снижением интереса к совместным общим делам, размыванием политических убеждений [2].

Последствия абсентеизма катастрофичны: власть теряет свою легитимность и поддержку народа, как следствие, пропадает связь государственной власти с населением, становится неэффективным регулирование общественных отношений и отсутствие в их развитии. Исходя из этого, можно сделать вывод о необходимости грамотной политики по привлечению населения к голосованию, включающей повышения уровня политической культуры и престижа выборов, проведения соответствующей пропаганды в этой сфере и так далее.

Низкая явка избирателей на выборы порождает разного рода недоумения, в числе которых возникает и такой вопрос: почему в советское время явка избирателей была достаточно высокой? В современном российском обществе распространен стереотип, что выборы в СССР были профанацией, людей насильно заставляли приходить и голосовать за одного кандидата, исход выборов был ясен, и весь избирательный процесс носил лишь формальный характер. Однако для нас важно установить: только лишь запугивание и страх избирателей является ключевым фактором в высокой явке?

Еще в середине 70-ых годов XX века советскими правоведами делается вывод о важности избирательного права в правовой системе государства. Так, А.И. Ким считает, что выборы являются важнейшей формой воспитания и проявления организованности человека и общества [3, с. 17–19]. А народовластие означает отсутствие разрыва между конституционно декларируемой и реальной волей народа, которое достигается на основе фактического и широкого участия граждан в решении общественных и публичных проблем [4]. Мы уверены, что феномен высокой явки избирателей в советский период нуждается в отдельном научном исследовании. Как полагает Э.С. Юсубов: «Причины большого числа голосующих граждан находятся в глубине общества, в сложных процессах взаимодействия и столкновения публичного и частного интересов» [5, с. 202]. Следовательно, не стоит делать как негативных, так и положительных поспешных выводов о советском периоде проведения выборов.

Говоря о высокой избирательной активности граждан в Советском Союзе, можно проследить тенденцию на проведение демократических выборов

<sup>1</sup> См.: <http://www.cikrf.ru/opendata/index.php>.

(начиная с середины 1930-х годов, как бы это парадоксально не звучало). Так, число лиц, принимавших участие в обсуждении, достигло 42 372 990 человек, при этом было сделано 169 739 предложений, замечаний, дополнений в исходный текст Конституции 1936 года<sup>2</sup>. Разве эти цифры не показатель вовлеченности народа в решении государственных вопросов? Это признак огромного энтузиазма со стороны простого населения, его заинтересованности в принятии Основного акта страны, который должен эффективно регулировать общественные отношения. Та Конституция стала одной из первых конституций в мире, где были закреплены положения о том, что выборы являются всеобщими, тайными, равными и прямыми. Такого рода принципы были важны для советской правовой системы, так как придавали ей демократический характер. Участие в выборах после принятия Конституции 1936 года можно рассматривать как «почетный гражданский долг» всех людей. Так, например, в отношении выборов в Верховный Совет 1937 года подчеркивалось: «Не должно быть ни одного избирателя, который не использует своего почетного права избирать депутатов»<sup>3</sup>. При этом властью велась широкомасштабная агитационная деятельность по привлечению граждан к участию в выборах.

Однако есть и обратная сторона медали: как многие полагают, несмотря на все демократические принципы построения института выборов и избирательной системы в целом, не было альтернативности голосования — граждане голосовали только за одну партию. При детальном анализе введения в действие Конституции 1936 года и нового порядка выборов можно с уверенностью сказать, что лично И.В. Сталин и часть Политбюро ЦК ВКП(б) выступали за введение альтернативных выборов [6]. «Говорят, что это опасно, так как могут пролезть в верховные органы власти враждебные советской власти элементы, кое-кто из бывших белогвардейцев, кулаков, попов и так далее. Но чего тут, собственно, бояться? Волков бояться — в лес не ходить. Во-первых, не все бывшие кулаки, белогвардейцы и попы враждебны советской власти. Во-вторых, если народ кой-где и изберет враждебных людей, то это будет означать, что наша агитационная работа поставлена плохо, а мы вполне заслужили такой позор»<sup>4</sup>. Однако вопреки сложившемуся в нашем обществе мнению о всесильности и могуществе И.В. Сталина, ему и его команде не удалось внедрить альтернативность на выборах вследствие несогласия пленума ЦК ВКП(б).

В последующем, во времена правления Л.И. Брежнева, которые принято называть периодом «застоя», явка избирателей достигала 99 процентов<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> История КПСС. В 6 томах. Том 4. Книга 2. М.: Политиздат, 1971. С.513.

<sup>3</sup> См.: [http://www.rcoit.ru/elect\\_history/1918-1990/17084/](http://www.rcoit.ru/elect_history/1918-1990/17084/)

<sup>4</sup> Сталин И.В. Вопросы ленинизма. М.: Государственное издание политической литературы, 1939. С. 531–532.

<sup>5</sup> Union of Soviet Socialist Republics, Date of Elections: June 14, 1970 // Report / Inter-Parliamentary Union, UN.

С чем это связано? Прежде всего стоит сказать, что произошел эволюционный шаг в области советского избирательного права. Появился институт наказов избирателей, подразумевающий под собой поручения от простых граждан, которые должен был выполнить советский депутат. В случае неисполнения он непременно должен был отчитаться перед выбравшими его людьми, объяснить причины нереализации. Думается, что наказания были достаточно эффективной связью между населением и органами власти. Также в СССР для граждан существовала возможность обсуждения кандидатов в депутаты. Избиратели непосредственно были знакомы с кандидатом, знали не только про его публичную — официальную деятельность, но и обладали сведениями о его личности. Можно сказать, что депутат был человеком из народа. Как полагает А.А. Фокин: «Партийно-государственный аппарат переходит к выстраиванию и интенсификации каналов политической коммуникации, организации пространств и ниш вовлечения индивида в поле сотрудничества и соучастия в осуществлении власти» [7, с. 45].

Думается, что в Советском Союзе существовало доверие к выборам. Граждане стремились реализовать свое избирательное право, поскольку знали, что их позиция будет учтена представителями властью. Высокий показатель явки избирателей можно объяснить и тем, что общество голосовало не за конкретных лиц, а за саму коммунистическую систему в целом [8, с. 56]. Но в то же время у избирателей было реальное право не голосовать именно за КПСС, они могли выбирать беспартийных кандидатов либо поставить галочку в графе «против всех» — таковы были реалии советской демократии.

Естественно, было бы абсурдом идеализировать советскую систему проведения выборов и подсчета голосов. Имел место, конечно, и административный ресурс, и отсутствие альтернативы в лице других партий. Оппонентами КПСС, как уже говорилось выше, были только беспартийные. Кроме того, нарушались личные и политические права и свободы граждан: уровень свободы слова и мысли желал оставлять лучшего, тайна переписки была недоступна в полной мере. Партия и советское чиновничество вследствие своего доминирования и отсутствия политической конкуренции «забронзовели» — партократия тормозила развитие советского избирательного права и процесса. Но все же, несмотря на все недостатки, советская система имела и плюсы. При назревшей необходимости внедрить различные инструментари для повышения уровня избирательной явки современным российским властям стоит внимательно изучить прежний опыт проведения избирательной кампании. Главное осознавать, что субъективное избирательное право — это прежде всего публичное право, в том смысле, что его реализация влияет на развитие всего общества и государства.

Возвращаясь к нынешней реальности и проблеме абсентеизма, нельзя не упомянуть известные избирателю «грязные» технологии, которыми пользуются кандидаты и иные заинтересованные в результатах выборов

лица. Говоря о количестве такого рода технологий, С.О. Елишев насчитал их порядка девяти [8]. Итогами применения «грязных» избирательных технологий являются недоверие большого числа населения результатам голосования и институту выборов вообще.

Государство старается пресекать попытки нарушения выборов. В связи с цифровизацией нашей жизни в избирательный процесс активно внедряются электронные технологии. На выборах Президента России 2018 года все территориальные избирательные комиссии были оснащены видеонаблюдением<sup>6</sup>. В стране активно проводится политика привлечения международных наблюдателей на выборы различных уровней. По заявлению члена ЦИК России Н.В. Левичева, в 2016 году на выборах в Государственную Думу было аккредитовано 774 международных наблюдателя из 10 международных организаций и 63 стран<sup>7</sup>. Стоит сказать, что в период предвыборной кампании присутствует дух состязательности: кандидаты стараются не допустить превосходства своих противников. И в случае каких-либо нарушений сторонники кандидатов готовы сообщить в уполномоченные правоохранительные органы или в соответствующую избирательную комиссию о них.

Органы власти предпринимают усилия для повышения явки на выборах: осуществляется активная агитация в СМИ и Интернете в пользу реализации активного избирательного права. ЦИК России постоянно совершенствует процедуру голосования, стремясь повысить доверие избирателей. Однако, на наш взгляд, предпринимаемые действия явно недостаточны. Мы считаем, что необходимо внутренне стимулировать человека для того, чтобы он пришел на выборы. Возникает вопрос: «Как это сделать?» Для этого нами разработан проект Кодекса избирателя. Главной целью создания такого нормативного акта является привлечение избирателя к участию в голосовании. В Кодексе юридически неподкованным гражданам на простом и понятном для них языке будут разъяснены их права и обязанности. Мы убеждены, что доходчивое объяснение людям всех их правомочий даст положительный толчок развитию правовой культуры и грамотности населения. При этом акт не ограничивается одним перечислением вышеуказанных категорий. Считаем необходимым и правильным введение поощрительных мер: памятные подарки, знаки отличия, благодарственные письма, а главное — денежное вознаграждение избирателей. Такого рода меры могут достаточно быстро решить искомую задачу — проблему низкой явки избирателей.

Стоит сказать и о том, что такое нововведение станет радикальным шагом в области российского избирательного права: обязательно найдутся скептики и ярые противники предложенных преференций. Давайте посмотрим

<sup>6</sup> См.: <https://rg.ru/2018/03/17/cik-videonabludenie-na-vyborah-budet-rabotat-na-43-tysiachah-uchastkov.html>.

<sup>7</sup> См.: <https://utro.ru/news/2016/09/19/1297903.shtml>.

на сегодняшнее положение дел в других сферах и проведем аналогию. Так, матерям предоставляется материнский капитал в качестве экономической основы для воспитания и развития малыша. Разумеется, из этого не следует, что женщины рожают ради денег. Донорам, пожертвовавшим свою кровь, выплачивается определенная денежная сумма. И почему-то такое положение ни у кого не вызывает негативной реакции, мол, человек помогает другому не только из высоко моральных побуждений, но и из-за денег.

И в нашем случае будет действовать принцип: «сделал определенное дело — получи деньги», «пришел на выборы — молодец! — получи деньги». При этом стоит оговориться, что свобода, тайна, альтернативность голосования и иные демократические принципы проведения выборов будут, конечно же, сохранены. Любые случаи шантажа должны будут пресекаться правоохранительными органами. При введении Кодекса избирателя в действие необходимо будет внести изменение в действующее административное и уголовное законодательство, ужесточив ответственность за фактический шантаж и подкуп избирателя, которые подразумевают голосование именно за определенного кандидата.

У оппонентов нашего предложения может возникнуть другое возражение: человек придет на выборы только ради денег и поставит галочку в бюллетене наугад, лишь бы поскорее забрать «заслуженное» вознаграждение. Отвечаем: во-первых, это не наше дело, что и как в кабинке для голосования будет отмечать избиратель, мы просто не имеем права в это вмешиваться. Во-вторых, действительно, чтобы гражданин сделал именно осознанный выбор, нужно его к этому подготовить. В-третьих, стоит задать фундаментальный вопрос: а кто виноват в том, что современный избиратель будет приходить на выборы только ради денег, и никакими высокоморальными идеями его не заставишь прийти на избирательный участок? Скажем прямо: виноваты власть и общественность, растлившие российского гражданина и уронившие его правовое сознание на столь низкий уровень, при котором ничто кроме денежного поощрения не заставит человека прийти и проголосовать за собственное благополучие и будущее. Это не беда отдельного человека — это беда всего общества. Как известно, клин клином выбивают, поэтому необходимо привлечь гражданина — привлечь именно тем, что ему сегодня нужно: деньги.

Одновременно с этой новеллой надо восстанавливать моральный облик российского избирателя. Для повышения уровня правосознания недостаточно просто говорить дежурные фразы, что выборы — это хорошо, что от нас и нашего голоса зависит будущее страны. Только путем качественной агитации, конструктивной пропаганды мы можем добиться увеличения уровня правовой, а главное — политической культуры. Для этого необходимо, начиная со школьной скамьи, внедрить в процесс обучения программы, которые помогут подрастающему поколению освоить основы политики.

14 мая 2019 года в стенах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации были представлены высококлассные пособия для педагогов<sup>8</sup>, помогающие вовлечь ребенка в политический и избирательный процессы, а также вызвать в нем интерес к участию в выборах<sup>9</sup>.

Вознаграждение, получаемое избирателем, не будет «подачкой с барского стола» или милостыней со стороны государства бедному российскому народу, а будет обязанностью власти: человек имеет право получить поощрение за приход на выборы. В мире не так много стран, в которых за то, что человек воспользовавшись своим правом, реализация которого носит общественно полезный характер, получает довольствие. Проблема может возникнуть только с действующим административным законодательством. В диспозиции статьи 5.16 Кодекса об административных правонарушениях России сказано, что не допускается подкуп избирателей. Но на наш взгляд, значение этой нормы состоит в том, что избирателя подкупают, когда он приходит на выборы и голосует за «нужного» кандидата. Еще раз повторимся: мы предлагаем ввести материальное поощрение за то, что человек просто пришел на выборы и проголосовал так, как считает нужным. Следовательно, считаем важным изменить нормы административного и уголовного законов во избежание неверного толкования этих статей при введении в действие предложенных нами мер.

Однако на нашем пути встретится еще один «подводный камень» в виде извечного вопроса «где взять деньги?». Эта проблема, как и само ее решение выходит за рамки избирательного права и процесса. Можем только лишь сказать, что деньги в стране есть: по данным Счетной палаты России в 2018 году выявлено нарушений на сумму 772,7 миллиарда рублей, а в 2017 году — 1,865 триллиона рублей (согласно данным отчета о работе Счетной палаты РФ)<sup>10</sup>. Поэтому, не вдаваясь в глубокий анализ сущности коррупции и борьбы с ней, скажем, что денежных средств в нашей стране хватит. Если мы хотим качественно улучшить избирательную систему России, нужно использовать комплексный и системный подход: изменение не только избирательного, но других отраслей законодательства (в частности, бюджетного, административного), поскольку введение в действие только одной нормы без изменения пласта нормативной базы не будет иметь должного эффекта, а может еще и навредить сложившимся общественным отношениям.

Таким образом, Кодекс избирателя является, по своей сути, революционным актом, который, конечно же, вызовет немало вопросов и критических рассуждений. Можем ли мы ошибиться, введя такие поощрительные санкции за участие в выборах? Конечно можем, гарантии от этого никто не дает. Но,

---

<sup>8</sup> Мы надеемся, что предложенные методические рекомендации будут поддержаны Министерством просвещения России и в дальнейшем внедрены в школьную программу.

<sup>9</sup> См.: <http://www.rcoit.ru/about/application-atmosphere>.

<sup>10</sup> Там же.

как известно, не ошибается тот, кто ничего не делает. Поэтому нужно менять избирательное законодательство, подстраивая его под нашего российского избирателя и создавая для него все необходимые условия.

### Список литературы

1. Арина К.И. Абсентеизм в политике: причины и последствия // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарной науки. 2014. № 1. С. 214–220.
2. Бауман З. Индивидуализированное общество. М.: Логос, 2005. 390 с.
3. Ким А.И. Советское избирательное право. М.: Юридическая литература, 1965. 210 с.
4. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Издательство Томского университета, 1975. 215 с.
5. Юсубов Э.С. Научное наследие А.И. Кима и вопросы избирательного права России // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 405. С. 200–205.
6. Жуков Ю.Н. Иной Сталин. Политические реформы СССР в 1933–1937 гг. М.: Концептуал, 2018. 368 с.
7. Фокин А.А. «Депутат — слуга народа»: Принципы выдвижения кандидатов как элемент советской демократии в 1960–1970-х гг. // Управление в современных системах. 2014. № 3. С. 45–53.
8. Юрчак А.В. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение М.: Новое литературное обозрение, 2014. 664 с.
9. Елишев С.О. О реформе избирательной системы Российской Федерации // Пространство и время. 2011. № 2. С. 201–208.