



DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2023.1.17>

UDC 342.844.2
LDC 67.400.82



Submitted: 25.02.2023
Accepted: 15.03.2023

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FUNDAMENTALS FOR INCREASING ELECTION TURNOUT

Natalia S. Latypova

Ufa University of Science and Technology, Ufa, Russian Federation

Regina R. Gareeva

Ufa University of Science and Technology, Ufa, Russian Federation

Introduction. The paper discusses some problematic aspects of the elections, which entail a low turnout of the electorate. The data analysis of the voter turnout in 2021 is carried out, and the peculiarities of implementing the electoral right in the conditions of the digital transformation of society and the system of remote electronic voting are investigated. The **purpose** is to analyze the problematic aspects of the procedure for the elections and propose ways to improve the electoral legislation and law enforcement practice. **Materials and methods.** The authors have studied the social relations that develop in the process of organizing and conducting elections using the statistical data of the non-governmental analytical organization “Levada-Center” (recognized as a foreign agent). The methodological framework for the research comprises the general scientific and special methods of cognition: dialectical, comparative legal, formal logical (analysis and synthesis), as well as the statistical method. **Results.** The circumstances contributing to an increase in the electorate’s turnout, as well as increasing the confidence of citizens in remote electronic voting, are identified. **Discussion and conclusion.** Some scientific and methodological recommendations for improving the organizational and legal fundamentals in the field of constitutional law implementation are proposed.

Key words: elections, voting, electorate, turnout, media platform, fakes.

Citation. Latypova N.S., Gareeva R.R. The Organizational and Legal Fundamentals for Increasing Election Turnout. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2023, vol. 22, no. 1, pp. 122-128. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2023.1.17>

УДК 342.844.2
ББК 67.400.82

Дата поступления статьи: 25.02.2023
Дата принятия статьи: 15.03.2023

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЯВКИ ЭЛЕКТОРАТА

Наталья Сергеевна Латыпова

Уфимский университет науки и технологий, г. Уфа, Российская Федерация

Регина Рафаэлевна Гареева

Уфимский университет науки и технологий, г. Уфа, Российская Федерация

Введение: в статье рассматриваются некоторые проблемные аспекты выборов, влекущие за собой низкую явку электората. Проводится анализ данных о явке избирателей в 2021 г., исследуются особенности реализации избирательного права в условиях цифровой трансформации общества и системы дистанционного электронного голосования. **Цель:** провести анализ проблемных аспектов процедуры выборов, предложить пути совершенствования избирательного законодательства и правоприменительной практики. **Материалы и методы:** авторами изучены общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и проведения выборов, статистические данные негосударственной аналитической организации «Левада-

Центр»*. Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания: диалектический, сравнительно-правовой, формально-логический (анализ и синтез), а также статистический метод. **Результаты исследования:** выявлены обстоятельства, способствующие повышению явки электората на выборы, а также повышению доверия граждан к дистанционному электронному голосованию. **Обсуждение и заключение:** предложены научно-методические рекомендации по совершенствованию организационных, правовых основ в сфере реализации конституционного права.

Ключевые слова: выборы, голосование, электорат, явка, медиаплатформа, фейки.

Цитирование. Латыпова Н. С., Гареева Р. Р. Организационно-правовые основы повышения явки электората // *Legal Concept = Правовая парадигма.* – 2023. – Т. 22, № 1. – С. 122–128. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2023.1.17>

Введение

Выборы – исконно демократический институт, позволяющий приобщить граждан к участию в управлении государством, реализуя при этом право населения самостоятельно решать часть вопросов государственного значения, и, как следствие, реализовывать свои политические права. Выборы являются связующим звеном между народом и государством.

В ноябре 2019 г. Московский Центр Карнеги¹ опубликовал свое исследование, которое базировалось на опросе граждан. Не более 10 % респондентов считают, что к числу приоритетов Российского государства относится проведение честных выборов [4].

Представить идеальное избирательное законодательство довольно сложно. Так, профессор М.С. Саликов считает, что «сначала на уровне научных изысканий, а позднее на уровне нормативного регулирования необходимо установить такую модель, которая бы в данный исторический период в наибольшей мере соответствовала степени развития политической системы и ожиданиям избирателей» [6].

В сентябре 2019 г. Президент РФ В.В. Путин на встрече с лидером КПРФ Г.А. Зюгановым заявил, что готов рассмотреть предложения парламентариев по «ремонту избирательной системы» [4].

Трансформация политической системы России – постоянный процесс. Согласно ч. 9 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осу-

ществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Активное участие граждан в осуществлении делами государства в современном мире является основным показателем уровня развитости демократического государства. В то время как низкая явка, напротив, свидетельствует о проблемах избирательного законодательства или же гражданского общества.

Обзор литературы

Проблемам развития избирательного права посвящены работы М.Ю. Безвербной, Р. Мартина, И.А. Быкова, Г.В. Голосова и других отечественных юристов и политологов. Однако большинство работ отражают устоявшиеся, зачастую устаревшие взгляды на избирательный процесс, без учета современных цифровых возможностей, а также нового «лица» избирателей, не учитывается также региональная специфика, поскольку большинство исследований основаны на опыте избирательного процесса столицы.

Так, профессор кафедры международных отношений Северо-западного института управления РАНХиГС Н.А. Баранов считает, что «применение новых информационных технологий влечет за собой нерешенные проблемы правового характера, связанные с необходимостью создания нормативной базы, определяю-

* АНО «Аналитический центр Юрия Левады» с 05.09.2016 по настоящее время является иностранным агентом.

щей права, обязанности, компетенцию вовлеченных лиц, а также технического свойства, заключающиеся в доступе к конфиденциальной информации узкого круга специалистов, способных настроить и обеспечить функционирование цифровых устройств и программного обеспечения, контроль над деятельностью которых проблематичен» [1, с. 433].

Данное мнение поддерживает Е.Н. Босова и Д.А. Реут – заместитель председателя Московской городской избирательной комиссии. В своей работе они отмечают, что «эксперимент по проведению дистанционного электронного голосования и голосования на цифровых избирательных участках позволит оценить перспективу внедрения новых технологий в избирательный процесс, создать дополнительные возможности для реализации конституционного права избирателей на участие в выборах, обеспечить дальнейшее развитие системы “Мобильный избиратель”; выявить проблемные моменты при организации и проведении голосования» [2, с. 53].

В рамках научного исследования, проведенного сотрудниками Дагестанского государственного университета – М.В. Эмировым, Л.В. Магдиловой и М.М. Магдиловым, была выявлена тенденция привлекательности для большинства опрошенных (44,4 % от общего числа) электронного голосования. Технологий дистанционного голосования отдали предпочтения 21 %, а традиционному – 34,6 % [7, с. 108]. Приведенные данные социологического опроса позволяют утверждать, что использование электронных средств голосования не вызывает резкой негативной реакции со стороны граждан.

В то же время профессор М.Н. Грачев считает, что процедура электронной аутентификации избирателя посредством использования цифровой подписи, отпечатков пальцев или смарт-карты с индивидуальным кодом-паролем позволяет достаточно легко идентифицировать личность конкретного гражданина, проголосовавшего тем или иным образом за какого-либо кандидата или по вопросу, вынесенному на референдум. Поэтому интернет-голосование пока не выходит за рамки пилотных проектов в отдельных странах и продол-

жает оставаться предметом дискуссий как в политологическом, так и экспертном сообществе [3, с. 360].

Результаты исследования

Почему крупномасштабные выборы всегда проходят успешно? Левада-Центром в 2021 г. были опрошены москвичи на предмет их участия в предстоящих выборах в Государственную Думу. Только 21 % респондентов с уверенностью заявили, что точно будут принимать участие в выборах. 23 % – еще не определились. 20 % сказали, что принимать участие в голосовании не будут [5].

Глобальная цифровизация, так или иначе, приводит нас к электронной демократии, и идея электронного голосования становится поводом для широких научных и политических дискуссий. Одним из нововведений по увеличению явки избирателей в 2021 г. стало дистанционное электронное голосование.

Бывший главный редактор радиостанции «Эхо Москвы» Алексей Венедиктов * предложил в качестве эксперимента на выборах депутатов Государственной Думы в 2021 г. провести электронное голосование в Москве и в столице Татарстана – Казани, так как именно в этом регионе информационные технологии развиты так же, как и в Москве.

Профессор М.С. Савченко считает, что «несмотря на значительную критику со стороны юридического сообщества, дистанционный способ голосования, осуществляемый с помощью информационно-коммуникационных технологий, продолжает завоевывать избирательные системы многих государств» [5, с. 2]. Элементы электронного голосования внедряются в избирательные системы по всему миру постепенно, так как в мире уже проходили эксперименты с дистанционным электронным голосованием. Почти везде механизм был признан рискованным. Сегодня эта технология применяется только в Эстонии.

Франция, например, отказалась применять интернет-голосование из-за угрозы кибербезопасности. В Германии федеральный Конституционный суд установил, что невозможность общественного контроля над изби-

* Алексей Венедиктов с 22.04.2022 по настоящее время является иностранным агентом.

рательным процессом при электронном голосовании является нарушением Конституции.

Позиция председателя ЦИК Эллы Памфиловой такова, что «эксперимент, по электронному голосованию, проходивший в 2019 г. на сентябрьских выборах в МосГорДуму, пока рано распространять на всю страну, так как нет ни технической, никакой готовности. В данном вопросе необходимо обеспечить максимальную безопасность и соблюсти баланс тайны голосования и подконтрольности обществу» [4].

В сентябре 2021 г. электронное голосование использовалось в Москве и еще 6 регионах. Небольшие технические сбои имели место, однако, в целом электронное голосование показало свою эффективность.

По нашему мнению, населению необходимо более подробно представлять информацию о защите данных при электронном голосовании с целью недопущения манипуляций мнением избирателей и формированием образа недоверия к электронным формам голосования. Результат голосования защищен двумя ключами. Открытый ключ шифрует все голоса, но расшифровать их можно только с закрытым ключом, который разделен между несколькими участниками избирательного процесса: членами избирательной комиссии, представителями кандидатов или партий и наблюдателями. Каждая часть ключа отдельно неприменима – бесполезна. Только когда все они собраны вместе, система покажет результаты голосования, при этом индивидуальные бюллетени не расшифровываются. Отследить, как проголосовал конкретный избиратель, невозможно [4].

Эффективность электронного голосования и сопоставимость его результатов с результатами голосования очного продемонстрировали также проведенные весной 2021 г. в Республике Башкортостан праймериз кандидатов в депутаты Государственной Думы Российской Федерации от партии Единая Россия.

В предварительном голосовании партии Единая Россия в Республике Башкортостан в этом году приняли участие почти 12 миллионов человек. При этом широкое внедрение цифровых технологий позволило сделать свой выбор дистанционно, почти треть отдавших свой голос граждан сделали это в формате

электронного голосования. Показательно, что итоги онлайн- и офлайн-голосования существенно не отличаются, что является показателем надежности и прозрачности системы. В целом прошедшее предварительное голосование подтвердило эффективность, надежность и востребованность электронных форм волеизъявления граждан, а также продемонстрировало поддержку молодежью таких форм волеизъявления.

В Москве, на выборах депутатов Государственной Думы, из записавшихся на электронное голосование воспользовались этой возможностью 96,5 %, это рекордная явка за все время существования сервиса. Также более 90 % из записавшихся проголосовали в Ростовской области (92 %), Мурманской области (93 %), Нижегородской области (91,7 %).

Из вышеуказанного следует, что система дистанционного электронного голосования способствует как повышению явки, так и обеспечению конституционных прав граждан и реализации избирательного права.

18 марта 2018 г. на выборах Президента РФ, по данным ЦИК РФ, приняли участие 73 578 992 избирателей. Из данного количества избирателей за конкретного зарегистрированного кандидата проголосовали 72 787 734 граждан. Остальные 791 258 голосов не были учтены и не были приняты избирательной комиссией, так называемые недействительные бюллетени. Это 1,08 % голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

В 2021 г. на выборах депутатов Государственной Думы на 157 участках в 43 регионах России признаны недействительными уже 40 605 избирательных бюллетеней. Можно предположить, что определенное количество граждан, принявших участие в голосовании, не желают отдавать свой голос ни за одного из кандидатов.

В дополнение к этому хотелось бы также рассмотреть такой элемент, как графа «против всех». На протяжении 20 лет в Российской Федерации велись дискуссии относительно этой строки в бюллетене. Отметим, что графа «против всех» в свое время получила большую популярность среди граждан. Так, например, в 2004 г. на выборах главы Курганинского района Краснодарского края выбор «против всех» сделали больше 65 % избирателей.

Проблема заключается в том, что если число голосов против всех превышает число голосов, отданных за лидера гонки, то в таком случае выборы считаются несостоявшимися, что, в свою очередь, приводило к повторным выборам. Сторонники исключения данной формы опирались на то, что гражданам не хочется, трудозатратно выбирать из большого списка «непонятных» кандидатов, что возвращает нас к теме неинформативной избирательной кампании кандидатов, и делали свой выбор против всех, а повторные выборы влекут за собой повторное расходование бюджетных средств.

В 2006 г. Государственная Дума одобрила законопроект о внесении изменений в ряд отдельных федеральных законов и исключила графу «против всех» в избирательных бюллетенях.

На данный момент, после изменений, вступивших в силу в 2015 г., региональные власти вправе по своему усмотрению добавить данную графу. Данным правом воспользовалось очень небольшое количество регионов.

Кроме того, необходимо создать условия, при которых избиратель сможет отследить судьбу своего бюллетеня – это повысит уровень доверия избирателей к органам государственной власти, а также будет способствовать реализации в полной мере принципа прямого избирательного права.

Обсуждение и заключения

Выборы, как связующее звено между человеком и государством, представляют собой очень важный правовой институт, который необходимо постоянно совершенствовать в соответствии с цифровыми реалиями.

Анализируя данные обстоятельства, хотелось бы внести на рассмотрение отдельные предложения:

1. По нашему мнению, населению необходимо более подробно представлять информацию о защите данных при электронном голосовании с целью недопущения манипуляций мнением избирателей и формированием образа недоверия к электронным формам голосования, поскольку система дистанционного электронного голосования способствует как повышению явки, так и обеспечению консти-

туционных прав граждан и реализации избирательного права.

2. Вернуть графу «против всех» на выборах федерального уровня. Данная графа позволит отслеживать настроение общества, а также привлечет электорат, который недоволен ни одним из кандидатов на выборы, что, в свою очередь, снизит процент фальсификации выборов.

3. Представляется обоснованным ввести пункт «ненужное зачеркнуть». То есть, даже если конкретного мнения нет, существует только мнение что не нужно, то данная система предусмотрит этот факт.

4. Предлагается проводить нумерацию бюллетеней: присвоить каждому бюллетеню его индивидуальный номер, который будет скрыт под защитной фольгой. Защитная фольга будет удаляться избирателем в кабинке для голосования. После подведения итогов выборов все голоса будут занесены в специально созданный для этого общедоступный реестр с указанием индивидуального номера бюллетеня. Таким образом, электорат сможет отследить непосредственно свой голос.

5. Состав избирательной комиссии формируется в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Мы считаем, что члены комиссии должны иметь либо юридическое образование, либо пройти специальные курсы, на которых ознакомятся с законодательством о выборах.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ В соответствии с распоряжением Министерства юстиций России от 8 апреля 2022 г. Московский центр Карнеги исключен из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных коммерческих неправительственных организаций в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранов, Н. А. От недоверия – к легитимации: трудный путь цифровых электоральных технологий на примере России / Н. А. Баранов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2022. – Т. 24, № 3. – С. 433–446. –

DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-3-433-446>

2. Босова, Е. Н. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления / Е. Н. Босова, Д. А. Реут // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 53–62. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3)

3. Грачев, М. Н. Электронное голосование: «За» и «Против» / М. Н. Грачев // *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*. – 2011. – № 1. – С. 360–366.

4. Мы ждем перемен – 2. Почему и как формируется спрос на радикальные изменения. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://www.carnegie.ru/2019/11/06/ru-pub-80273> (дата обращения: 26.02.2022). – Загл. с экрана.

5. Савченко, М. С. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах / М. С. Савченко, В. А. Кадлец // *Научный журнал КубГАУ*. – 2016. – № 3. – С. 2–13.

6. Саликов, М. С. Об установлении и устранении барьеров в российском избирательном процессе / М. С. Саликов // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу»*. – 2017. – № 5. – С. 49–56.

7. Эмиров, М. Б. К вопросу совершенствования процедур электронного голосования / М. Б. Эмиров, Л. В. Магдилова, М. М. Магдилов // *Юридический вестник ДГУ. Серия: Право и информатика*. – 2013. – № 2. – С. 108–116.

REFERENCES

1. Baranov N.A. Ot nedoveriya – k legitimacii: trudnyj put' cifrovyh elektoral'nyh tekhnologij na primere Rossii [From Distrust to Legitimation: The Difficult Path of Digital Electoral Technologies on the Example of Russia]. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Politologiya* [Bulletin of

the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Political Science], 2022, vol. 24, no. 3, pp. 433–446. DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-3-433-446>

2. Bosova E.N., Reut D.A. Distancionnoe elektronnoe golosovanie: poisk zakonodatel'nogo oformleniya [Remote Electronic Voting: Search for Legislative Registration]. *Pravoprименение* [Law Enforcement], 2019, vol. 3, no. 3, pp. 53–62. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3)

3. Grachev M.N. Elektronnoe golosovanie: «За» i «Protiv» [Electronic Voting: “For” and “Against”]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki* [Izvestiya Tula State University. Humanities], 2011, no. 1, pp. 360–366.

4. *My zhdem peremen – 2. Pochemu i kak formiruetsya spros na radikal'nye izmeneniya* [We are Waiting for Changes – 2. Why and How the Demand for Radical Changes is Formed]. URL: <https://www.carnegie.ru/2019/11/06/ru-pub-80273> (accessed 26 February 2022).

5. Savchenko M.S., Kadlets V.A. Pravovoe regulirovanie i praktika elektronnoho golosovaniya v zarubezhnyh stranah [Legal Regulation and Practice of Electronic Voting in Foreign Countries]. *Nauchnyj zhurnal KubGAU* [Scientific Journal of KubGAU], 2016, no. 3, pp. 2–13.

6. Salikov M.S. Ob ustanovlenii i ustranении bar'eroev v rossijskom izbiratel'nom processe [On the Establishment and Elimination of Barriers in the Russian Electoral Process]. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossijskomu yuridicheskomu zhurnalu»* [Electronic Appendix to the “Russian Legal Journal”], 2017, no. 5, pp. 49–56.

7. Emirov M.B., Magdilova L.V., Magdilov M.M. K voprosu sovershenstvovaniya procedur elektronnoho golosovaniya [On the Issue of Improving Electronic Voting Procedures]. *Yuridicheskij vestnik DGU. Seriya: Pravo i informatika* [Legal Bulletin of the DSU. Series: Law and Informatics], 2013, no. 2, pp. 108–116.

Information About the Authors

Natalia S. Latypova, Candidate of Sciences (Jurisprudence), Associate Professor, Department of Theory of State and Law, Institute of Law, Ufa University of Science and Technology, Zaki Validi St, 32, 450076 Ufa, Russian Federation, marchrose@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4583-3765>

Regina R. Gareeva, Fellow at the Research Center, Institute of Law, Ufa University of Science and Technology, Zaki Validi St, 32, 450076 Ufa, Russian Federation, shtorm.y.v@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-6238-3540>

Информация об авторах

Наталья Сергеевна Латыпова, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, Институт права, Уфимский университет науки и технологий, ул. Заки Валиди, 32, 450076 г. Уфа, Российская Федерация, marchrose@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4583-3765>

Регина Рафаэлевна Гареева, сотрудник научного центра, Институт права, Уфимский университет науки и технологий, ул. Заки Валиди, 32, 450076 г. Уфа, Российская Федерация, shtorm.y.v@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0001-6238-3540>