

О СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ, РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН И ЗАЩИТЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО СУВЕРЕНИТЕТА РОССИИ

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию отдельных аспектов многогранной деятельности выдающегося отечественного ученого-практика, судьи Конституционного суда Российской Федерации в отставке, члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Бориса Сафаровича Эбзеева. Научные идеи Б.С. Эбзеева охватывают чрезвычайно широкий круг важнейших вопросов развития конституционного права и общественной жизни страны. Реализация личных взглядов в практической деятельности является отличительной чертой Бориса Сафаровича, его характерным почерком. Автором затронуты такие разные, но актуальные аспекты практического осуществления убеждений Б.С. Эбзеева, как концепция социального государства, реализация избирательных прав и защита электорального суверенитета. В публикации отмечается личный вклад ученого в разработку и закрепление в Конституции России принципа социального государства, подчеркивается историческая важность этого решения для нашей страны и его современное смысловое наполнение. В части реализации избирательных прав граждан в статье рассматривается разработанное при непосредственном методическом участии Б.С. Эбзеева правовое регулирование организации голосования по проведению первых выборов органов законодательной власти и местного самоуправления в новых регионах нашей страны. Относительно защиты электорального суверенитета анализируются различные виды деятельности ЦИК России по развитию равноправного международного сотрудничества и организации международного наблюдения.*

***Ключевые слова:** конституция, Конституционное совещание, социальное государство, предварительное голосование, праймериз, реализация избирательных прав граждан, новые регионы, выборы, электоральный суверенитет, международное сотрудничество, международное наблюдение.*

ON THE WELFARE STATE, THE EXERCISE OF THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS AND THE PROTECTION OF THE ELECTORAL SOVEREIGNTY OF RUSSIA

К 75-летию Б.С.Эбзеева

Abstract. *The article is devoted to the study of certain aspects of the multifaceted activities of Boris Safarovich Ebzeev, an outstanding Russian scientist and practitioner, retired judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, member of the Central Election Commission of the Russian Federation. B.S. Ebzeev's scientific ideas cover an extremely wide range of important issues of the development of constitutional law and public life in the country. The author touches upon such different but relevant aspects of the practical implementation of B.S. Ebzeev's views as the concept of a welfare state, the realization of electoral rights and the protection of electoral sovereignty. The publication notes Boris Safarovich's personal contribution to the development and consolidation of the principle of a welfare state in the Russian Constitution, examines the historical importance of this decision for our country and its modern meaning. Regarding the implementation of citizens' electoral rights, the article examines the legal regulation of the organization of voting for the first elections of legislative authorities and local governments in the new regions of our country, developed with the direct methodological participation of B.S. Ebzeev. Regarding the protection of electoral sovereignty, the activities of the Central Election Commission of the Russian Federation on the development of equal international cooperation and the organization of international monitoring are being considered.*

Keywords: *constitution, Constitutional conference, welfare state, preliminary voting, primaries, realization of citizens' electoral rights, new regions, elections, electoral sovereignty, international cooperation, international observation.*

Борис Сафарович Эбзеев — выдающийся ученый-конституционалист советской и российской правовой школы, государственный, обладающий поистине энциклопедическими познаниями во многих, в том числе и весьма далеких от юриспруденции сферах. Будучи неутомимым мыслителем и созидателем, он вносит огромный вклад не только в науку конституционного права России, но и в дело построения прочного государственного фундамента нашего Отечества. Ему посчастливилось реализовывать свои жизненные и научные принципы, взгляды и убеждения в практической деятельности в качестве судьи Конституционного суда Российской Федерации, руководителя региона и члена ЦИК России. Невозможно переоценить вклад Бориса Сафаровича в воспитание подрастающего поколения как преподавателя высшей школы и просто неравнодушного гражданина, который считает своим долгом делиться своим опытом со школьниками и студентами самых разных специализаций. Меня как коллегу поражает его исключительная личная скромность, абсолютная порядочность и полнейшая безотказность в стремлении прийти на помощь тем, кто в ней нуждается. Нельзя не упомянуть о том, что каждое выступление

Б.С. Эбзеева в любой аудитории (а рядовых или «проходных» выступлений у него не бывает) является настоящей одой Основному закону страны. За это мы между собой зачастую называем нашего глубокоуважаемого коллегу «Магомаевым Конституции», восхищаясь его исключительным ораторским мастерством.

В рамках настоящей статьи я остановлюсь на отдельных аспектах многогранной деятельности Б.С. Эбзеева, которые во многом благодаря его личной принципиальности и поддержке единомышленников позволили, на наш взгляд, заложить правильный вектор конституционного развития страны.

* * *

Социальное государство. Сегодня понимание того, что Россия является социальным государством, политика которого имеет направленность на создание условий для достойной жизни и развития человека, прочно укоренилось в нашей жизни. Именно этим принципом руководствуется Президент Российской Федерации (а вслед за ним и все другие органы публичной власти), когда подчеркивает, что все социальные обязательства государства должны и будут неукоснительно выполняться.

История не знает сослагательного наклонения. И сейчас уже трудно все-раз представить, что при разработке Конституции Российской Федерации доминирующее на Конституционном совещании 1993 года большинство искренне верило в то, что рыночная экономика сама все расставит по своим местам, а закрепление в Основном законе принципа социального государства будет вредно для страны и породит настроения социального иждивенчества. Безусловно, таков был дух того времени и многим казалось, что крушение СССР явственно свидетельствует, что все старое и советское — ненужные рудименты и атавизмы, а все новое и западное — благо для нашего государства и общества. По словам Б.С. Эбзеева, в тот переломный момент в нашей истории «под угрозой была поставлена государственная бытийность России» [1, с. 8].

Очевидно, что для отстаивания иной позиции в подобной обстановке требовалось не только твердое убеждение в своей правоте, но и изрядная личная смелость и решимость. Б.С. Эбзеев, принимавший участие как в работе Конституционного совещания, так и (что гораздо важнее) входивший в состав его небольшой рабочей группы, реально дорабатывавшей вынесенный на всенародное голосование проект Конституции, оказался среди тех, кто обладал должным набором профессиональных компетенций и личных качеств. Стоит упомянуть, что отстаивать свою точку зрения ему, в частности, пришлось в споре не с кем-нибудь, а с выдающимся ученым С.С. Алексеевым и известным политиком А.А. Собчаком.

Б.С. Эбзеев справедливо считает, что Российская Федерация является не просто правопреемником СССР, РСФСР, Российской империи, а именно продолжателем «тысячелетней отечественной государственности»

(отождествления этих категорий следует остерегаться) [1, с. 11]. Исходя из этого, представляется, что Россия является самобытным цивилизационнообразующим евразийским государством со своим уникальным историческим укладом, традициями хозяйствования и бытия, поэтому подходить с западными лекалами к вопросу отечественного конституирования, да еще и с позиций мнимого превосходства, было бы по меньшей мере неоправданно.

Безусловно, в момент принятия Конституции, да и некоторое время после этого стране было не до реализации принципа социального государства: тяжелый кризис поразил практически все сферы российского общества. Но с укреплением институтов государственной власти, в первую очередь института президентства, этот принцип начал наполняться реальным практическим содержанием.

Время показало, что рассчитывать только на социальную ответственность бизнеса и предпринимателей, имея ввиду огромные масштабы территории и малочисленность относительно этих масштабов населения нашей страны, было по меньшей мере наивно. Более того, исторически наше государство совершало качественные рывки в своем развитии во времена, когда им руководили сильные и энергичные правители.

На наш взгляд, практическое раскрытие принципа социального государства как раз и состоит в симбиозе этих двух составляющих, действующих сообща, — направляющей роли государства и сознательной ответственности бизнес-сообщества.

Б.С. Эбзеев, оценивая современный конституционный режим в Российской Федерации как демократический, способствующий конкуренции идей, взглядов и убеждений, совершенно справедливо полагает, что главной угрозой этому процессу является психология «демократического цезаризма» [2, с. 22]. В социальной практике это, в частности, может означать нежелание чиновников на местах профессионально и инициативно выполнять свои обязанности без прямого указания сверху, опасение брать на себя инициативу и ответственность, что становится особенно заметно и губительно в период чрезвычайных ситуаций.

Время требует смелых и неотложных решений и, как следствие, решительных и инициативных руководителей, способных эти самые решения принимать. Здесь на первый план практической деятельности выходит конституционное положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Концепция социального государства также обязывает руководствоваться принципами элементарной справедливости, а не буквальным и даже слепым исполнением норм действующего законодательства. Речь в наше время идет о новом наполнении конституционного принципа социального государства. Этот принцип не только не ставится никем под сомнение, а напротив: Президент России,

как гарант Конституции, жестко требует от всех органов публичной власти инициативной и энергичной работы по решению социальных проблем наших граждан.

По мнению Б.С. Эбзеева, «...естественно-исторические процессы эволюции государства привели к тому, что государственная власть объективно трансформируется во власть социального служения, которая по своей природе связана не только правовыми, но также социальными и нравственными узлами, выступающими в качестве мотивов ее деятельности»¹.

Вместе с тем возникает вопрос, где брать подготовленные к работе в новых условиях кадры, ведь по точному выражению Б.С. Эбзеева «государственные деятели не появляются „ниоткуда“, они генерируются политическими партиями» [2, с. 26]. Представляется, что одним из механизмов рекрутирования кандидатов на публичные должности для политических партий мог бы стать механизм предварительного голосования (праймериз), при котором отбор кандидатов политическими партиями осуществляется с учетом мнения избирателей. Таким образом, уже на «дальних подступах» к выборам и политические партии, и кандидаты будут понимать чаяния и запросы людей, ориентироваться на них в своей работе, что позволит превратить в устойчивую социальную практику одну из конституционных моделей прямого народовластия [2, с. 24].

* * *

Реализация избирательных прав граждан. Деятельность Б.С. Эбзеева по защите избирательных прав граждан в качестве члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является чрезвычайно разнообразной и продуктивной. Особенно хотелось бы отметить его неоценимый вклад и методическую помощь в деле нормативного регулирования проведения первых выборов в органы законодательной власти и местного самоуправления Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей.

После воссоединения этих исторических земель с Россией возникла необходимость проведения выборов и формирования органов публичной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации. Но как проводить выборы, если в этих регионах продолжаются активные боевые действия, включая обстрелы мирной инфраструктуры? Понятно, что безусловным приоритетом являются жизнь и здоровье граждан, а также безопасность членов избирательных комиссий различного уровня.

Для решения этой задачи были разработаны и приняты поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» (п. 3–7 ст. 81),

¹ Член ЦИК России Борис Эбзеев: Конституции России – 25 лет // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/41849.html> (дата обращения: 28.12.2024).

позволяющие в целях безопасности граждан, защиты их жизни и здоровья, а также реализации избирательных прав устанавливать нормативно-правовым актом регионального уровня особенности реализации отдельных положений избирательного законодательства. Кроме этого, была предусмотрена возможность использования в целях реализации активного избирательного права иных (помимо общегражданского паспорта) документов, выданных органами публичной власти и их должностными лицами и содержащих персональные данные.

Здесь необходимо учитывать то обстоятельство, что Федеральными конституционными законами от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ² о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов было установлено, что со дня их принятия соответствующие граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории новых субъектов или ранее постоянно проживавшие на их территории и выехавшие из них в Российскую Федерацию, в том числе через территории третьих государств, а также их несовершеннолетние дети приобретают гражданство Российской Федерации в результате признания их гражданами Российской Федерации при условии принесения Присяги гражданина Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии со статьями 5 Договоров между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой, Луганской Народной Республикой, Херсонской областью и Запорожской областью³ об их принятии в Российскую Федерацию и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов со дня принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов соответствующие граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день в новых субъектах, признаются гражданами

² См.: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики», Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики», Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области», Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См. подробнее: Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (подписан в г. Москве 30.09.2022); Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (подписан в г. Москве 30.09.2022); Договор между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (подписан в г. Москве 30.09.2022); Договор между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (подписан в г. Москве 30.09.2022).

Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.

Таким образом, исходя из буквального толкования указанных договоров, приобретение гражданства Российской Федерации связано с фактом постоянного проживания на территории новых субъектов на день их принятия в состав Российской Федерации (кроме случая, когда лицо заявило о своем желании сохранить имеющееся у него иное гражданство либо остаться лицом без гражданства).

Подпункт «б» пункта 5 и пункт 15 Порядка подачи заявления о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2022 года № 951, содержат перечень документов, подтверждающих факт постоянного проживания на территории новых субъектов в целях получения паспорта гражданина Российской Федерации.

Исходя из указанного порядка, такими документами, в частности, являются:

документ (в том числе срок действия которого истек), удостоверяющий гражданство и личность гражданина Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики или Украины, либо паспорт гражданина СССР образца 1974 года, либо вид на жительство лица без гражданства в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике или на Украине, либо временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, либо свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, выданное лицу, не имеющему других документов, удостоверяющих гражданство и личность гражданина Украины;

выписка из домовой книги;

карточка прописки;

адресная справка;

справка о регистрации по месту жительства, выданная к ID-карте;

выписка из единого государственного демографического реестра о регистрации места жительства;

справка о внесении сведений в вышеуказанный реестр;

иной документ, содержащий указанные сведения;

заключение об установлении личности с подтверждением факта постоянного проживания (регистрации по месту жительства).

Таким образом, наличие любого из вышеуказанных документов, подтверждающих факт постоянного проживания на территории новых субъектов, подтверждает и наличие гражданства Российской Федерации, кроме случая наличия заявления лица о его желании сохранить имеющееся у него иное гражданство либо остаться лицом без гражданства.

Вышеуказанные документы могли быть использованы избирателями, признанными гражданами Российской Федерации в соответствии со статьями 5 вышеупомянутых международных договоров, для реализации активно-го избирательного права в единый день голосования 10 сентября 2023 года.

По понятным причинам банковские счета и прочие финансовые инструменты кандидатов, находящиеся на территории Украины, не могли быть ими закрыты, поэтому для таких случаев предусматривалась процедура, по которой в избирательную комиссию представлялась информация об их наличии и причинах, препятствующих их отчуждению и не зависящих от воли кандидата. Закреплялось, что в этом случае наличие таких счетов и иных финансовых инструментов не будет являться основанием для отказа в регистрации кандидата или же исключения его из списка кандидатов. Новые регионы получили также право сокращать продолжительность голосования, если такая необходимость была вызвана соображениями безопасности и защиты жизни и здоровья граждан.

Указанные особенности организации избирательного процесса позволили избирательным комиссиям новых регионов при методической поддержке Центральной избирательной комиссии Российской Федерации провести первые выборы в органы публичной власти на высоком организационном уровне, обеспечив реализацию избирательных прав граждан в наиболее безопасных для них в сложившейся ситуации условиях.

* * *

Электоральный суверенитет. Б.С. Эбзеев указывает, что при разработке Конституции России многие участники Конституционного совещания 1993 года скептически относились к государственному суверенитету и демонстрировали «слепое доверие к так называемым „международным стандартам“, которые якобы исключают всякую конкуренцию государств и сами по себе способны гарантировать наши национальные интересы» [1, с. 8]. Обильные результаты такого психологического настроя, получившего свое воплощение как в многочисленных официальных юридических документах, так и в практике работы государственных органов, мы разгребаем до сих пор. При этом наши западные «партнеры» изначально исходили и исходят из «аксиомы» собственного мнимого превосходства над «отсталым» миром, поскольку в их понимании только западная цивилизация и Европа являются цветущим садом, а остальной мир — дикими джунглями⁴.

Примерами проведения такой политики в избирательной сфере стали направление в нашу страну различных западных миссий наблюдения (наиболее одиозной из которых является БДИПЧ ОБСЕ) с заготовленными еще до выборов заключениями, создание и финансирование под технические

⁴ Боррель сравнил Европу с садом, а весь остальной мир — с джунглями // URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/16043897> (дата обращения: 28.12.2024).

задания заокеанских заказчиков лояльных им некоммерческих организаций с целью дискредитации отечественной избирательной системы.

После начала специальной военной операции на Украине Глобальный Запад поставил своей целью международную изоляцию России, включая, безусловно, дискредитацию и непризнание результатов проходящих в нашей стране выборов.

Жизнь показала, что такая политика во всех сферах, включая избирательную, произвела «эффект кобры». Так, на выборах Президента Российской Федерации в марте 2024 года в качестве международных наблюдателей и экспертов работали представители 129 стран. Для сравнения, на выборах Президента России в 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2018 годах присутствовали международные наблюдатели из соответственно 62, 58, 50, 32, 58 и 115 стран. Помимо приглашения международных (иностраннных) наблюдателей на федеральные российские выборы в единый день голосования для избирательных комиссий иностранных государств организуются программы ознакомления с электоральной системой России. Например, в единый день голосования 6–8 сентября 2024 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла 5 зарубежных делегаций. Это также демонстрирует нашу открытость.

129 стран — это рекордная географическая представленность. Такой открытостью миру не может похвастаться ни одна избирательная система Западной Европы и Северной Америки, где условия для международного наблюдения либо существенно ограничены, либо отсутствуют совсем.

На сегодняшний день мы максимально далеки от практики США, где только 4 штата и округ Колумбия официально разрешают международное наблюдение, а в остальных штатах всё неопределенно: статус наблюдателя и его права не регламентированы, а безопасность не гарантирована.

Эти данные наводят на определенные размышления. Так всё же кто от кого изолируется в деле международного наблюдения за выборами? С чьей стороны оказался наглухо закрыт электоральный «железный занавес»? Ответ очевиден: мы, безусловно, отличаемся в выгодную сторону не только максимальной открытостью, но и отсутствием региональной дискриминации граждан, беспорядочности досрочного голосования, голосования по почте и тому подобного.

Мы не только принимаем международных наблюдателей и экспертов в нашей стране, но и активно участвуем в миссиях наблюдения за выборами в других странах по линии двустороннего сотрудничества и в рамках наблюдательных миссий СНГ и ШОС. В 2023 году члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации участвовали в 9 миссиях наблюдения за выборами и референдумами, а в 2024 году приняли участие уже в 24 миссиях. Это убедительно говорит о том, что есть взаимный интерес к обмену электоральным опытом, развитию экспертности наблюдения через заимствование лучших практик и методологий. Кроме того, международное

наблюдение содействует не только легитимизации результатов выборов, но и совершенствованию избирательного процесса и в принимающей стране, и в странах, направляющих своих наблюдателей.

Затронутые темы позволяют осветить лишь малую толику обширного опыта, мастерства, компетенций, идей, взглядов Б.С. Эбзеева, но это значит, что впереди у нас еще очень много совместной и плодотворной работы.

Список литературы

1. Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4.
2. Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии права. 2018. № 1(120).