

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА, ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В НАУЧНОМ НАСЛЕДИИ В. С. ОСНОВИНА:
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ**

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

**ELECTORAL SYSTEM, PROBLEMS OF FORMATION
AND ACTIVITIES OF REPRESENTATIVE BODIES OF POWER
IN THE SCIENTIFIC HERITAGE OF V. S. OSNOVIN:
CURRENT ISSUES OF MODERN CONSTITUTIONAL PRACTICE**

S. N. Khorunzhiy

Voronezh State University

«Порочный принцип подбора кадров... семейственность и протекционизм; выгораживание и спасение от ответственности чиновников, попавших на определенные должности по протекции... – всё это засоряло и разлагало управленческий аппарат...»¹

Аннотация: рассматриваются научные суждения В. С. Основина, изложенные им в рамках правового анализа особенностей функционирования избирательной системы, в том числе связанные с этим теоретические и практические проблемы формирования и деятельности представительных органов публичной власти. Глубина затронутых ученым вопросов способствует сохранению актуальности сделанных им выводов до наших дней. Значение научного наследия государствоведа-конституционалиста приобретает особую злободневность при рассмотрении современных институтов публичного права: от разграничения процессуальных и процедурных аспектов правового регулирования до вопросов самостоятельности и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также проблем, связанных с определением границ дискреционных полномочий в их деятельности.

Ключевые слова: избирательная система, выборы, представительный орган, процессуальные правоотношения, процедуры, дискреционные полномочия.

Abstract: this article examines the scientific judgments of V. S. Osnovin, set out by him in the framework of a legal analysis of the peculiarities of the functioning of the electoral system, including the related theoretical and practical problems of the formation and activities of representative bodies of public power. The depth of the issues raised by the scientist helps to maintain the relevance of the conclusions he made to this day. The significance of the scientific heritage of the state constitutionalist acquires particular relevance when considering modern institutions of public law: from the distinction between procedural and procedural aspects of legal regulation to issues of independence and interaction between state authorities and local self-government, as well as problems associated with defining the boundaries of discretionary powers in their activities.

Key words: electoral system, elections, representative body, procedural legal relations, procedures, discretionary powers.

¹ Основин В. С. Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. С. 118.

© Хорунжий С. Н., 2024

Научное наследие Виктора Степановича Основина – прежде всего плеяда его учеников, которых, по их собственным словам, он «вывел в люди»², ставших известными российскими учеными в самых разных отраслях и сферах юридического знания.

Знакомясь с работами ученого, понимаешь почему. Они восхищают не только широтой охвата затронутых проблем конституционных основ государства советского периода, но и глубиной проникновения в юридическую проблематику, теорию права. Это позволяло преодолеть объективную необходимость господствующей на тот момент идеологии, сформулировать и обосновать четкое понимание абстрактной нормы права, наполнив ее предметной жизнью.

Так, определяя объем и особенности отношений, составляющих предмет государственного (конституционного) права, ученый справедливо говорит о «монополии» государственного права в сфере «конституирования основных экономических, политических и организационных принципов, узаконения основных форм устройства... государства», в которой наиболее полно выражается «суверенитет советского народа и социалистических наций»³, а принципы, закрепленные нормами государственного права, являются обобщенным выражением содержания общественных отношений, характеризующих социалистический строй⁴.

Подобный, совершенно предметный, подход к определению достаточно абстрактных правовых институтов и юридических категорий, наряду с их глубоким теоретическим изложением («многофункциональность и многоуровневость конституционных положений»⁵), особым образом выделяет работы В. С. Основина, позволяет

увидеть подлинный смысл общих нормативных предписаний в практике государственных институтов в процессе реализации основных прав человека и гражданина.

Обратимся к одной из наиболее значимых сфер государственно-правовых отношений – конституционному праву избирать и быть избранным, закрепленному прежде всего в нормах, регламентирующих порядок формирования представительных органов власти в рамках установленного в законодательстве соответствующего периода избирательной системы⁶. Под избирательной системой, указывал В. С. Основин, принято понимать не только совокупность основных принципов избирательного права, определяющего порядок, способы и организацию выборов в представительные органы государственной власти, но также «характер взаимоотношений депутатов с избирателями»⁷.

Сразу отметим значительную трансформацию, которую претерпела указанная выше категория. Несмотря на многочисленные варианты современного понимания избирательной системы в широком (как правового механизма, обеспечивающего реализацию государственного суверенитета) и узком (как порядок организации и проведения выборов) смыслах, за ее пределами в настоящее время остается целый ряд вопросов, связанных с отмеченными ученым взаимоотношениями между избранными депутатами и избирателями.

Вопрос важен не столько с терминологической точки зрения, сколько с позиций институционального содержания: исключение из избирательной системы обозначенных правоотношений предполагает, по сути, завершение взаимодействия избирателей с кандидатами в депутаты после дня голосования, что зачастую имеет место в настоящее время. Действующее законодательство весьма скудно регламентирует обязанности депутата после обретения им искомого статуса по результатам выборов.

Речь идет не только о юридическом исключении института отзыва в отношении депутатов органов государственной власти. Во-первых, такая правовая возможность должна быть прямо закреплена в соответствующем законе субъекта

² См.: *Стариков Ю. Н.* Воспоминания об Учителе // Личность. Учёный. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 13–21 ; *Зражевская Т. Д.* Виктор Степанович Основин : память в науке и людях // Личность. Учёный. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 3–12.

³ *Основин В. С.* О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. М., 1982. С. 13–16.

⁴ *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. М., 1963.

⁵ *Основин В. С.* О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм. С. 14, 16.

⁶ *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965.

⁷ *Основин В. С.* Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах (материал в помощь лекторам и докладчикам). Воронеж, 1958. С. 5.

Российской Федерации, а также уставом муниципального образования. Во-вторых, известные организационные трудности, связанные с процедурой реализации указанного права, делают фактически невозможным реализовать данное право даже в случае его закрепления в отношении депутатов представительных органов муниципальных образований. В-третьих, также законом устанавливается принципиальная невозможность применения данного института в случае, если все депутатские мандаты или их часть замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями (ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Связанные с отзывом правоотношения В. С. Основин рассматривал не в качестве отдельно стоящего (читай – «факультативного») правового института, но как неотъемлемое проявление служебной роли государственно-правовых отношений, являющихся средством защиты предписанной нормы (взаимодействие с избирателем, императивный характер выполнения взятых на себя обещаний) от возможного нарушения.

Приведенный пример демонстрирует отточенность, казалось бы, абстрактных формулировок теории государственного права, на самом деле – имеющих самое непосредственное значение в практике функционирования правовых институтов. На идеологическом языке того периода это определялось как «наиболее яркое и полное выражение степени демократичности государственного строя». Последнее рассматривалось в качестве обязательного вектора повышения «степени участия народных масс в образовании и деятельности органов государственной власти»⁸. Для реализации указанных постулатов в советском законодательстве получил широкое распространение принцип «подконтрольности и ответственности депутата перед избирателем»⁹. Данные положения стали основой для последующего развития научной мысли и формулирования самостоятельного вида конституционной (государственно-правовой) ответственности среди учеников профессора¹⁰.

⁸ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения...

⁹ Основин В. С. Чем отличаются выборы... С. 17–20.

¹⁰ Ответственность в системе гарантий конституционных норм : государственно-правовые аспекты /

В современных условиях указанные выше советские правоположения иногда пытаются реконструировать через реставрацию института «наказов избирателей»¹¹. Отметим, однако, что анализ норм соответствующих правовых актов с точки зрения императивности заложенных в них предписаний и, самое главное, последствий за неисполнение задекларированных прав и обязанностей позволяет говорить, что современный институт наказов избирателей действует со значительными правовыми изъятиями в части государственной (конституционно-правовой) юридической и общественно-политической ответственности.

Императивный характер депутатского мандата, определяемый через право отзыва депутата за неисполнение наказов избирателей, – «принцип органической связи депутатов с избирателями, трудовыми коллективами и общественными организациями»¹², обладающий прежде всего «воспитательным характером»¹³, в настоящее время законодательно не только не закреплен, но и получил достаточно негативную оценку со стороны Конституционного Суда Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года¹⁴.

Весьма интересную для нас переключку «времен и народов» можно увидеть и непосредственно в рассмотрении фундаментальных принципов избирательной системы, анализируемых В. С. Основиним. Так, раскрывая содержание

Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская ; науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985 ; *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1980.

¹¹ См., например: О наказах избирателей : закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 41-ОЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹² Основин В. С. Советская представительная система... С. 26–28, 39–41 ; Основин В. С., Галаган И. А. Отчеты перед избирателями – конституционная обязанность депутата : материалы в помощь депутату Воронежского горсовета депутатов трудящихся. Воронеж, 1961.

¹³ Основин В. С. Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов // Закон о статусе депутата на практике : материалы научно-практической конференции). Ярославль, 1976. С. 14–20. С. 17–18 ; Основин В. С., Евсеев Г. И. Организационно-правовые проблемы повышения эффективности работы местных Советов // Правоведение. 1985. № 1. С. 3–12.

¹⁴ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П ; постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

всеобщности избирательного права, ученый обращает внимание на то, что провозглашение данного принципа в законодательстве ряда буржуазных стран сопровождается установлением целого ряда ограничений, являющихся, по сути, изъятием из правила о всеобщности. В частности, речь идет об установлении требований к месту проживания, причем в течение определенного периода времени или необходимо отличаться «спокойным и мирным поведением» (Штат Вермонт), или иметь «хорошую репутацию», и др. Последнее приводит к тому, что зачастую, по собственным оценкам заокеанских исследователей, более 50 % населения не могут участвовать в выборах.

Установленные нормами действующего законодательства Российской Федерации исключения, связанные с участием в избирательном процессе, не всегда напрямую вытекают из положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей возможность ограничения прав и свобод гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В частности, установление возможности осуществления функций наблюдателя только лицом, обладающим активным избирательным правом на данных выборах (п. 4 ст. 30 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁵), предполагает прежде всего исключение злоупотреблений недобросовестным лицом, но вместе с тем не снимает вопроса о пропорциональности (соразмерности) подобного ограничения.

Подробное изложение В. С. Основиным особенностей действия такого фундаментального принципа, как равное избирательное право в настоящее время, в зависимости от идеологического вектора читателя-специалиста, может выглядеть либо как политическая сатира, либо как архаизм советского периода. В частности, ученый, подчеркивая равные возможности для каждого избирателя участвовать в выборах депутатов, а также непосредственно влиять через них на работу Советов, противопоставляет их особенностям реализации провозглашенного, но никак юридиче-

ски не гарантированного равенства в капиталистических странах. Для того чтобы вести предвыборную агитацию, трудящимся таких стран необходимы «большие деньги, которых у них нет, нужны газеты, журналы, радиостанции, кинотеатры... помещения для собраний»¹⁶. Всем этим обладают только «капиталисты», имеющие средства идеологического воздействия на массы и практически неограниченные финансовые возможности.

Отдельные нелюбимые оценки получает мажоритарная система, позволяющая быть избранным лицу, которое получило большее по отношению к другим кандидатам количество голосов, вне зависимости от того, что за него проголосовало меньшинство всех принявших участие в выборах избирателей. Такие правила ученый расценивает как «правовые и организационные ухищрения», к которым прибегает буржуазия в своем стремлении обеспечить выгодный для нее состав представительных органов и вместе с тем уменьшить представительство мелких политических партий: нет равенства в избирательных правах граждан, которые принадлежат к разным классовым группам, – резюмирует советский государствовед¹⁷.

Справедливости ради отметим, что в современных работах по конституционному и избирательному праву указанные недостатки мажоритарной системы также подвергаются справедливой критике, что еще раз подчеркивает актуальность выдвинутых В. С. Основиним положений и необходимость их устранения с помощью современного юридического инструментария.

Правовому и организационному обеспечению агитации ученый уделял особое внимание. Так, В. С. Основин говорит о материальных гарантиях обеспечения выборов, заключающихся в том, что все расходы, связанные с ними, осуществляются за счет Советского государства, в том числе посредством предоставления для агитации типографий, общественных зданий, средств транспорта и связи.

Подчеркивая положительные моменты советской избирательной системы, ученый противопоставляет их негативным обстоятельствам проведения агитации в капиталистических странах, среди них: бесконечно транслируемые по телевидению и радио «посулы» о благах, которых будут добиваться партии и кандидаты

¹⁵ Аналогичные положения закреплены в части 3 статьи 33 Федерального закона от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁶ Основин В. С. Чем отличаются выборы... С. 10.

¹⁷ Там же. С. 12.

в случае победы на выборах; продажа и скупка голосов избирателей; сенсационные разоблачения с взаимным «шельмованием» и «потоками грязи», преследующие единственную цель – «оглушить» избирателя, отвлечь его от реальных проблем экономической и политической жизни¹⁸. Оставив возникающие при этом некоторые современные аллюзии, отметим, что несомненным достоинством действующей избирательной системы России продолжают оставаться принципы прямого избирательного права и тайны голосования.

Вместе с тем критика буржуазной избирательной системы В. С. Основиным не носила самоценного характера, но выступала фундаментом для последующего формулирования содержания раскрываемого им понятия «представительной системы» и аргументацией принципиального отличия от, казалось бы, схожей правовой конструкции – «системы представительных органов». Под первой он понимал прежде всего особую систему общественных отношений, связанных с формированием и функционированием представительных органов государственной власти и оказанием на них влияния со стороны народных масс¹⁹.

Совершенно иные нормативные коннотации механизма народного представительства, описанного ученым, вызывают современные положения действующего законодательства, закрепленные, в частности, в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414). Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4 указанного закона в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации входит «законодательный орган субъекта Российской Федерации». Обратим внимание, что в наименовании данного органа то ли в результате утраты, то ли в результате «квалифицированного умолчания» отсутствует традиционное в семантическом определении данного органа слово «представительный». Последующий анализ ч. 1 и 2 ст. 7 ФЗ № 414 подтверждает целенаправленный характер указанного терминологического уточнения: именно «законодательный орган» государственной власти субъекта Российской Федерации именуется единственным, что не относится к пред-

ставительному. Последнее дает возможность для самых разных интерпретаций: от предположения о присутствии нескольких региональных органов, выполняющих представительные функции, до формирования самостоятельного представительного органа субъекта Российской Федерации, реализующего свои полномочия наряду с законодательным.

Существующая в настоящее время возможность отделения представительных задач от законодательных, призванного, в частности, обеспечить формирование профессионального органа из состава квалифицированных юристов, якобы с целью повышения качества принимаемых нормативных правовых актов, представляется ошибочной. Равно как и наделение, например, представительной функцией общественных палат. Указанные новации зачастую преследуют попытки разрешить проблему разобщенности власти и общества, повысить уровень взаимодействия или, говоря современным языком, найти новые формы партиципаторной (партиципативной) демократии – демократии участия²⁰.

Заметим, что подобные, казалось бы, модернистские концепции совсем не новы. Так, характеризуя специфику «властеотношений советского представительства», В. С. Основин выделял и обстоятельно анализировал контрольные функции народных представителей, раскрывая их не только через деятельность депутатов Советов и непосредственное участие в них гражданских «активистов», членов собраний, но также через возможность внесения своих предложений по улучшению деятельности государственных органов и их аппаратов. Такое право ученый обосновывал самостоятельным принципом представительной системы – органической связи прямой и представительной демократии, продолжением развития самоуправления народа²¹.

Наличие данного принципа В. С. Основин подтверждал необходимостью расширения различных способов вовлечения населения в непосредственное осуществление государственной власти, преодоления разделенности и отчужденности²², что в настоящее время является одной из причин пресловутого абсентеизма.

²⁰ Хорунжий С. Н. Партиципативная демократия как элемент гражданского общества // Законы России : опыт, анализ, практика. 2024. № 4. С. 53–58.

²¹ См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 9–10, 25–26, 31.

²² См.: Там же. С. 35–37.

¹⁸ Основин В. С. Чем отличаются выборы... С. 21, 24–26.

¹⁹ Основин В. С. Советская представительная система... С. 6–7.

Вместе с тем подобные аналогии не раскрывают глубины представительной системы в понимании В. С. Основиним, который ее природу видел прежде всего в социальных функциях и задачах представительства: «построение демократического общества, в центре которого должен находиться человек с его нуждами и заботами». Не удивительно, что принципы построения государственного управления ученый рассматривал через идеологическую призму, где максимальное привлечение «масс к управленческому процессу» является целью общенародного, социального управления²³.

Анализируя изложенные выше постулаты советского ученого и сопоставляя их с современными конституционными правоположениями ч. 1 ст. 7 Основного закона, закрепляющей социальный характер Российской Федерации, нельзя не увидеть фундаментальных различий. Несмотря на провозглашенный вектор государственной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, нормы действующего законодательства обеспечивают его исполнение преимущественно в виде различных материальных выплат социального характера на основе заявительного принципа.

Не отрицая бесспорной необходимости подобных мер для многих категорий граждан, отметим, что ограничение природы социального государства исключительно сферой права социального обеспечения не только недопустимо суживает социальную природу Российского государства, но также является почвой для порождения иждивенческих настроений.

В этом смысле конституционная презумпция социального государства не подразумевает указанное выше «общенародное, социальное управление», отсутствие которого оставим здесь без очевидной оценки.

Фундаментальное значение В. С. Основин отводил одному из главных принципов функционирования как избирательной, так и представительной системы – принципу гарантированности, замыкавшему и, одновременно, стоящему над всеми иными. Подобное «первенство среди равных» выглядит вполне обоснованным: все принципы, по мнению ученого, должны быть не только провозглашены, но и обеспечены ма-

териальными, правовыми и организационными гарантиями. В противном случае они являются исключительно декларативными.

От взгляда ученого не ускользали прозорливо подмеченные и негативные аспекты советской представительной системы, что особенно актуально и для российской правовой действительности. Так, совершенно некомплементарную оценку получают Советы народных депутатов, превратившиеся в придатки административно-командной системы управления и служащие «голосующим механизмом» для одобрения решений, подготовленных исполнительными органами власти²⁴. Одним из путей решения указанного перекоса В. С. Основин видел в изменении организационной структуры аппарата управления и повышении квалификации своих кадров.

За скобками позволим оставить вопросы бюрократизма, научно обоснованная филиппика которых практически ничем не отличается от порицаний наших дней.

Весьма интересно и познавательно с точки зрения современного понимания взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (глава 9 ФЗ № 414)²⁵, ученый рассматривает содержание отношений, составляющих представительную систему государства. В ее содержание он включает не только отношения, возникающие в рамках избирательной системы между депутатами и избирателями, депутатами и трудовыми коллективами, но также отношения, возникающие между органами представительной власти и «народом в целом», депутатами, хозяйствующими субъектами и «другими субъектами государственно-правовых отношений»²⁶.

Примечательно, насколько глубоко ученый погружается в правовые аспекты анализируемых им правоотношений, уходя от поверхностных, нарративных описаний, свойственных, к сожалению, не только советской публицистике, но целому ряду современных правовых работ. Так, раскрывая правовую сущность правоотношений, возникающих между Советом народных депутатов и народом в целом, В. С. Основин характеризует их как бессрочные, выступающие в

²⁴ См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 32–33.

²⁵ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 49–50.

²³ См.: Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971.

виде правового состояния, определенной политико-правовой связи народа с органами представительной власти, которая включает в себя право народа учреждать саму систему Советов народных депутатов, формировать их состав, направлять их деятельность и оказывать влияние на нее, включая функцию контроля, непосредственно или через создаваемые органы руководить отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства²⁷.

Мысль ученого приведена здесь не столько ради установления параллелей, сколько для демонстрации возможностей использования правового инструментария и методологии научного изложения в осмыслении современных законодательных основ. Многие действующие нормативные конструкции и юридические институты, пропущенные через подобное «сито», стали бы понятнее для науки и значительно более прагматичными для практики.

В этом смысле представляет самостоятельный интерес суждение ученого по вопросам ослабления государственной децентрализации и развития местного самоуправления²⁸. Бесконечно длительный по времени существования и недоопределенный до настоящего момента вопрос о материальном обеспечении муниципальных образований для исполнения закрепленных за ними полномочий получает весьма элегантное разрешение: перераспределение объема полномочий на основании Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»,²⁹ по мнению В. С. Основина, следовало бы осуществить путем делегирования снизу вверх, а именно: когда нижестоящие Советы не в состоянии реализовать переданные им полномочия – передать к «ведению вышестоящего звена»³⁰.

Вопросы выстраивания «горизонтальных управленческих отношений», уже в то время из-

²⁷ Основин В. С. Советская представительная система... С. 52.

²⁸ Подробнее см.: Бялкина Т. М. Городское самоуправление на современном этапе муниципальной реформы // *Личность. Учёный. Учитель* : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 138–150.

²⁹ Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 59.

вестных для административного права, но закрытых для государственного, также остаются актуальными до настоящего времени³¹. По терминологии того времени это называется «взаимоотношениями между смежными сельскими, районными, городскими, краевыми Советами народных депутатов»³².

В отсутствие классических цивилистических связей, присущих современному правопорядку, где Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают самостоятельными участниками правоотношений, регулируемых нормами частного права (глава 5 Гражданского кодекса РФ), подобные суждения являлись не только прогрессивными с точки зрения советского экономического хозяйства, но и юридически обоснованными.

Последнее проясняет также исторические корни некоторых современных институтов административного права, в частности публично-го (административного) договора³³, где сотрудничество, координация усилий и взаимопомощь выступают вектором, определяющим развитие действенной системы публичной власти³⁴.

В этом смысле принцип демократического централизма³⁵ приобретает сравнительно новые, прогрессивные аспекты, с одной стороны, обеспечивающие единство государственной власти на всей территории страны, с другой, – ее децентрализацию и реализацию федеральных основ единого государства.

В предмете нашего исследования научного наследия В. С. Основина отдельно следует выделить теоретическое обоснование регулирования общественных отношений представительства народа в Советах народных депутатов.

³¹ Подробнее см.: Актуальные вопросы соотношения административно-территориального и муниципального деления субъектов Российской Федерации : материалы научно-практического круглого стола от 19 апреля 2024 г. Комитет по региональной политике и местному самоуправлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2024).

³² См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 59–60.

³³ См., например: Давыдов К. В., Стариков Ю. Н. Административный договор : к общей характеристике правового феномена // *Юридические записки*. 2013. № 3. С. 95–102.

³⁴ См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 60, 106–108.

³⁵ См.: Там же. С. 66–69.

Предваряя анализ системы выделяемых норм, В. С. Основин отличает особый вид связи между всеми нормами представительной системы – связь подчинения.

В иерархии норм, которые составляют институт представительной системы, помимо традиционных норм-принципов, норм-целей, а также запретительных, ученый выделяет «предоставительно-обязывающие». К последним он, например, относит законодательные установления, определяющие компетенцию органа государственной власти, а также права, вытекающие из закона о статусе народных депутатов³⁶.

Предоставительно-обязывающие нормы призваны обеспечить конкретизацию наиболее общих предписаний и самым непосредственным образом связаны с запретительными, которые, по мнению профессора, выступают «средствами гарантирования», обеспечивающими реализацию предписаний, содержащихся в предоставительно-обязывающих нормах³⁷.

Высказанные В. С. Основиним суждения о системе норм, в основе которых лежат связи подчинения, весьма интересно ложатся на современные правовые институты, определяющие деятельность органов публичной власти и должностных лиц. Прежде всего речь идет о юридической природе дискреционных полномочий, а также границах реализации. Современные требования действующего законодательства направлены на их исключение, поскольку «широта дискреционной власти администрации» и обилие «предоставительных норм» в настоящее время квалифицируются в качестве коррупционных проявлений, нормативная основа которых должна быть исключена на этапе проведения обязательной для всех органов власти антикоррупционной экспертизы³⁸.

³⁶ См. также: *Основин В. С.* Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов // Закон о статусе депутата на практике : материалы научно-практической конференции. Ярославль, 1976. С. 14–20.

³⁷ См.: *Основин В. С.* Советская представительная система... С. 81.

³⁸ О проблемах дискреции в части реализации прав органов публичной власти, см., например: *Елистратов А. А.* Рождественский. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. М., 1914 ; *Зеленцов А. Б.* Субъективное публичное право. М., 2012. С. 110 ; *Талапина Э. В.* Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 77–78.

Предложения ученых обосновать дискреционные полномочия посредством категории субъективных публичных прав представляются недостаточно уместной попыткой «цивилизации» публичного права.

Как справедливо отмечает Г. М. Лановая, властвующий субъект, даже при реализации предоставленных ему прав, не может выйти за рамки своих полномочий, поскольку, являясь управомоченной стороной, свободой усмотрения пользуется в рамках дозволенного объективным правом³⁹. В этой части, например, В. А. Федосенко справедливо отмечает, что необходимо «говорить не о правах и обязанностях в чистом виде, а об обязанности выполнять полномочия по должности»⁴⁰.

В этом смысле экстраполяция выделенной В. С. Основиним системы норм за пределы представительной системы позволяет гармонизировать проблему административного усмотрения, которое, с одной стороны, признается недопустимым (например, в деятельности государственных гражданских служащих), с другой – неотъемлемым элементом статуса органа (или должностного лица) публичной власти, реализующего свои полномочия в рамках установленной законом компетенции (например, в процессе правотворческой деятельности соответствующего законодательного органа). Указанная гармонизация осуществляется через предоставительно-обязывающие нормы, которые обеспечены запретительными предписаниями, взаимодействующими между собой связями гарантирования.

Основной смысл указанных связей профессор видел в обеспечении предписаний, содержащихся в предоставительно-обязывающих нормах, подчиненных в свою очередь нормам-принципам и нормам-целям в рамках государственно-правового процесса. Под последним ученый понимал определение государством строгой периодичности и последовательности действий обязанных субъектов по реализации предписаний, содержащихся в нормах государственно-го права⁴¹.

³⁹ См.: *Лановая Г. М.* Государственная власть : теоретико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 29–33.

⁴⁰ См.: *Федосенко В. А.* Понятие субъективного права в публичной сфере. М., 2006. С. 3–5.

⁴¹ См.: *Основин В. С.* Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 12.

Глубокой теоретической проработке подверглись правоотношения, связанные с формированием представительных органов. В. С. Основин рассматривает их как результат действия учредительной функции государства, протекающий в рамках процессуально-процедурных норм. При этом ученый, соглашаясь с высказанным в литературе суждением, отдельно выделяет материальные нормы (они составляют основу формирования органов государственной власти) и процессуальные нормы, регулирующие сам процесс указанного формирования (они определяют порядок реализации полномочий)⁴².

В целом правовое регулирование осуществляется при помощи двойственного правового механизма, в котором материально-правовые нормы составляют его содержание, а процедурно-процессуальные регламентируют его динамическую сторону, а именно воплощение содержания в жизнь⁴³.

Через процессуальные формы В. С. Основин рассматривает не только избрание, но и реализацию организационно-представительных форм деятельности Советов народных депутатов (проведение сессий, работа постоянных комиссий). Кроме того, отношения, возникающие в результате принятия избирателями наказа кандидату в депутаты, ученый относит к самостоятельному виду процессуальных норм, где указанное принятие относится к юридическому факту (действию), послужившему основанием возникновения соответствующих отношений⁴⁴.

Оставляя за скобками предпринятое В. С. Основиним объединение процессуальных и процедурных норм в «процессуально-процедурные», в том числе определение процессуальных правоотношений через процедурные основы деятельности органов публичной власти⁴⁵, укажем

⁴² См.: Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1968. С. 10–11.

⁴³ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве : в «непроцессуальных» отраслях / И. А. Галаган, А. П. Глебов, В. С. Основин [и др.] ; науч. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1985. С. 37–38.

⁴⁴ См.: Основин В. С. Процессуальные нормы и отношения... С. 96, 103.

⁴⁵ См.: Там же. С. 56–67, 71–77, 87, 97. В частности, В. С. Основин в целом соглашается с высказанным в научной литературе суждением В. О. Лучина о том, что назначение государственно-процессуальных норм состоит в том числе в установлении процедуры деятельности государственных органов и общественных организаций по реализации материальных норм (Лучин В. О. Про-

на сохранившую до настоящего времени актуальность соотнесения процессуальных и процедурных норм, в том числе на необходимость принятия специальных норм, регламентирующих, например, порядок подготовки и проведения различного рода собраний и совещаний, а также в целом устанавливающих процедуры реализации различных институтов непосредственной демократии⁴⁶. Ученый совершенно верно отметил основные потребности развития законодательства своего периода.

Несмотря на то что практика законодательства, на наш взгляд, должна идти по пути размеживания процессуальных и процедурных норм, говорить сейчас об ошибочности суждений ученого вряд ли уместно, поскольку в тот момент они соответствовали особенностям советской правовой системы. Учредительный процесс, как считает профессор, и соответствующие ему процедурно-процессуальные нормы в советской государственной деятельности и в советской правовой структуре представляют собой ту объективную реальность, с которой нельзя не считаться⁴⁷.

Предпринятое нами весьма краткое исследование наследия В. С. Основина хотелось бы завершить также его словами о том, что подлинное всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании, а также подконтрольность депутатов избирателям в нашей стране не только провозглашаются, но и обеспечиваются материальными, политическими, правовыми и организационными гарантиями⁴⁸, а представительная система является сферой общественных отношений, в которой формируется и выражается в виде государственных властных велений суверенная воля народа, направленная на совершенствование всей системы экономических, политических и социальных отношений и обеспечивающая самоуправление народа⁴⁹.

Когда и если эти слова сейчас воспринимаются не как утверждение, но как пожелание, в этом случае предлагаем рассматривать их как призыв к совершенствованию существующей

процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1980. С. 10).

⁴⁶ См.: Основин В. С. Процессуальные нормы и отношения... С. 107–108.

⁴⁷ См.: Там же. С. 23.

⁴⁸ См.: Основин В. С. Чем отличаются выборы... С. 20.

⁴⁹ См.: Основин В. С. Советская представительная система... С. 15–17.

избирательной системы в целях формирования подлинного суверенного представительства народа России, способствующего разрешению вопросов, поставленных многими десятилетиями ранее не только в части основополагающих аспектов функционирования системы органов публичной власти, но и в преодолении отмеченного ученым бюрократического раболепства и административного nepотизма.

Библиографический список

Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм : государственно-правовые аспекты / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1985. 154 с.

Бялкина Т. М. Городское самоуправление на современном этапе муниципальной реформы // *Личность. Учёный. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина* / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 138–150.

Давыдов К. В., Стариков Ю. Н. Административный договор : к общей характеристике правового феномена // *Юридические записки*. 2013. № 3. С. 95–102.

Елистратов А. А. Рождественский. Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. // *Ученые записки Императорского лицея в память цесаревича Николая*. Вып. 8. М., 1914. С. 1–21.

Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право. М., 2012. 146 с.

Зражевская Т. Д. Виктор Степанович Основин : память в науке и людях // *Личность. Учёный. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина* / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 3–12.

Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1980. 159 с.

Лановая Г. М. Государственная власть : теоретико-правовой анализ // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 6. С. 29–33.

Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1980. 168 с.

Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1968. 162 с.

Основин В. С., Евсеев Г. И. Организационно-правовые проблемы повышения эффективности работы местных Советов // *Правоведение*. 1985. № 1. С. 3–12.

Основин В. С. Вопросы дальнейшего совершенствования законодательства о статусе советских депутатов // *Закон о статусе депутата на практике : материалы научно-практической конференции*. Ярославль, 1976. С. 14–20.

Основин В. С. Нормы советского государственного права. М., 1963. 110 с.

Основин В. С. О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм // *Теоретические вопросы реализации Конституции СССР*. М., 1982. С. 13–16.

Основин В. С. Процессуальные отношения в советском государственном праве // *Советское государство и право*. 1982. № 8. С. 11–13.

Основин В. С. Советская представительная система : Вопросы теории и перестройки. Воронеж, 1991. 128 с.

Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения // *Советское государство и право*. 1963. № 6. С. 64–72.

Основин В. С. Чем отличаются выборы в СССР от выборов в капиталистических странах (материал в помощь лекторам и докладчикам). Воронеж, 1958.

Основин В. С., Галаган И. А. Отчеты перед избирателями – конституционная обязанность депутата : материалы в помощь депутату Воронежского горсовета депутатов трудящихся. Воронеж, 1961.

Процессуальные нормы и отношения в советском праве : в «непроцессуальных» отраслях / И. А. Галаган, А. П. Глебов, В. С. Основин [и др.] ; науч. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1985. С. 37–38.

Стариков Ю. Н. Воспоминания об Учителе // *Личность. Учёный. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина* / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. С. 13–21.

Талатина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2016. № 6. С. 77–78.

Федосенко В. А. Понятие субъективного права в публичной сфере. М., 2006. 46 с.

Хорунжий С. Н. Партиципативная демократия как элемент гражданского общества // *Законы России : опыт, анализ, практика*. 2024. № 4. С. 53–58.

References

Bobrova N. A., Zrazhevskaya T. D. Responsibility in the system of guarantees of constitutional norms: state-legal aspects / ed. V. S. Osnovin. Voronezh, 1985. 154 p.

Byalkina T. M. Urban self-government at the present stage of municipal reform // *Personality. Scientist. Teacher: in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin* / ed. T. D. Zrazhevskaya. Voronezh, 2008. P. 138–150.

Davydov K. V., Starilov Yu. N. Administrative contract: towards a general characteristic of a legal phenomenon // *Legal notes*. 2013. No. 3. P. 95–102.

Elistratov A. A. Rozhdestvensky. The theory of subjective public rights, a critical and systematic study //

Scientific notes of the Imperial Lyceum in memory of Tsarevich Nicholas. Iss. 8. Moscow, 1914. P. 1–21.

Zelentsov A. B. Subjective public law. Moscow, 2012. 146 p.

Zrazhevskaya T. D. Viktor Stepanovich Osnovin : memory in science and people // Personality. Scientist. Teacher: in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / ed. T. D. Zrazhevskaya. Voronezh, 2008. P. 3–12.

Zrazhevskaya T. D. Responsibility under Soviet State law / ed. V. S. Osnovin. Voronezh, 1980. 159 p.

Lanova G. M. State power: theoretical and legal analysis // State power and local self-government. 2015. No. 6. P. 29–33.

Luchin V. O. Procedural norms in Soviet state law. Moscow, 1980. 168 p.

Manokhin V. M. Bodies of the Soviet state administration. Saratov, 1968. 162 p.

Osnovin B. C., Evseev G. I. Organizational and legal problems of improving the efficiency of local Councils // Pravovedenie. 1985. No. 1. P. 3–12.

Osnovin V. S. Issues of further improvement of legislation on the status of Soviet deputies // Law on the status of a deputy in practice : materials of a scientific and practical conference). Yaroslavl, 1976. P. 14–20.

Osnovin V. S. Norms of Soviet state law. Moscow, 1963. 110 p.

Osnovin V. S. On some methodological issues of the implementation of constitutional norms // Theoretical issues of the implementation of the Constitution of the USSR. Moscow, 1982. P. 13–16.

Osnovin V. S. Procedural relations in Soviet state law // Soviet State and Law. 1982. No. 8. P. 11–13.

Osnovin V. S. The Soviet Representative system: Issues of theory and Perestroika. Voronezh, 1991. 128 p.

Osnovin V. S. Soviet state-legal relations // The Soviet state and law. 1963. No. 6. P. 64–72.

Osnovin V. S. What is the difference between elections in the USSR and elections in capitalist countries (material to help lecturers and speakers). Voronezh, 1958.

Osnovin V. S., Galagan I. A. Reports to voters – the constitutional duty of a deputy : materials to help a deputy of the Voronezh City Council of Workers' Deputies. Voronezh, 1961.

Procedural norms and relations in Soviet law: in "non-procedural" branches / I. A. Galagan, A. P. Glebov, V. S. Osnovin [et al.] ; ed. I. A. Galagan. Voronezh, 1985. P. 37–38.

Starilov Yu. N. Memories of the Teacher // Personality. Scientist. Teacher: in memory of Professor Viktor Stepanovich Osnovin / ed. by T. D. Zrazhevskaya. Voronezh, 2008. P. 13–21.

Talapina E. V. The right to information in the light of the theory of subjective public law // Comparative Constitutional Review. 2016. No. 6. P. 77–78.

Fedosenko V. A. The concept of subjective law in the public sphere. Moscow, 2006. 46 p.

Khorunzhiy S. N. Participatory democracy as an element of civil society // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2024. No. 4. P. 53–58.

Воронежский государственный университет
Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и административного процессуального права, доцент кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: snhor@mail.ru

Поступила в редакцию: 03.05.2024

Для цитирования:

Хорунжий С. Н. Избирательная система, проблемы формирования и деятельности представительных органов власти в научном наследии В. С. Основина: актуальные вопросы современной конституционной практики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 48–58. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/48-58>.

Voronezh State University
Khorunzhiy S. N., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: snhor@mail.ru

Received: 03.05.2024

For citation:

Khorunzhiy S. N. Electoral system, problems of formation and activities of representative bodies of power in the scientific heritage of V. S. Osnovin: current issues of modern constitutional practice // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 2 (57). P. 48–58. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/2/48-58>.