

ПРОЦЕДУРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

Аннотация. Статья посвящена анализу и перспективам совершенствования действующих процедур формирования органов государственной власти в Российской Федерации, служащих механизмом наделения полномочиями и легитимации таких органов как на внутригосударственном уровне, так и на международной арене и выступающих первичной ступенью для функционирования институтов опосредованной демократии. Нестабильность конституционно-правового регулирования и практики свидетельствует об активном поиске оптимальных путей развития в данной сфере. Автором отмечается наличие в современной правовой действительности различных видов процедур выборов (в зависимости от используемой избирательной системы), назначений (с учетом сопутствующих процедур отбора, согласования, утверждения и т.п.) и их гибридных сочетаний, при этом основной проблемой выступают отсутствие системы и единых стандартов в их использовании, возможность выработки ситуативных форм наделения государственно-властными полномочиями, что чревато не только недостатками в работе создаваемых органов, но и подрывом доверия населения к публичным институтам. К проблемам правового регулирования существующих процедур относятся также их излишняя урегулированность, сложность, наличие пробелов, дублирующих норм, иных коррупциогенных факторов, что не позволяет реализовать процедуру, значительно затрудняет ее либо создает возможности для злоупотреблений при формировании государственных органов. В российском праве встречается и отсутствие процедур, предполагающее декларативный характер соответствующих им материальных правовых норм. С учетом указанной проблематики в статье рассматриваются отдельные избирательные процедуры, процедуры формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ и органов исполнительной власти в Российской Федерации. Автором предлагается разработка теоретической основы, которая позволила бы систематизировать процедуры формирования государственных органов, выработать единые принципы их применения, стадии, основы взаимодействия участвующих в них субъектов, что позволит исключить негативные элементы в их использовании (узурпация власти, неопределенная дискреция полномочий, конъюнктурные политические предпосылки и пр.) и в конечном итоге позволит повысить эффективность деятельности публичных органов в реализации интересов источника власти, направить конституционно-политическое развитие государства в определенное русло.

© Акчурин А. Р., 2017

* Акчурин Александр Ростамович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, муниципального и административного права Бурятского государственного университета
ar_akchurin@mail.ru
670000, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, д. 24а

Ключевые слова: демократия, разделение властей, органы государственной власти, конституционные процессуальные нормы, процедуры формирования, выборы, избирательное право, избирательная система, назначение, наделение полномочиями, согласование кандидатуры.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.187-195

Россия — демократическое государство. Такая емкая качественная характеристика вместе с тем довольно аморфна и пространна. Единых стандартов демократии, как известно, не существует. Государство развивается в уникальных условиях и с учетом выработанных в этих условиях ориентиров. Обычный для определенного государства правовой порядок в публичной сфере может дестабилизировать аналогичные отношения в другом государстве, если он будет перенесен искусственно, без учета исторического развития государства, его правовых традиций, правопонимания и многих других условий.

Однако существо характеристики государства в качестве демократического состоит в построении системы властеотношений на основе народной воли, которая должна определяться и реализовываться в рамках разнообразных специальных конституционно-правовых процедур, существующих в современной мировой практике. Базовый пласт таких процедур — процедуры формирования органов государственной власти, служащие механизмом наделения полномочиями и легитимации таких органов как на внутригосударственном уровне, так и на международной арене и выступающие первичной ступенью для функционирования институтов опосредованной демократии.

Современная российская конституционно-правовая практика в этой сфере достаточно нестабильна, что говорит об активном поиске оптимальных путей развития, отсутствии устоявшихся традиций. Цикличность изменений правового регулирования отдельных институтов говорит о недооценке их применения, недостатках прогнозирования либо конъюнктурных политических предпосылках.

В этой связи выработка сбалансированных процедур формирования, способных не только исключить негативные элементы в формировании органов власти (узурпация власти,

неопределенная дискреция полномочий, исключение конкуренции и пр.), но и направить конституционно-политическое развитие государства в определенное русло в целом — весьма актуальная задача, решение которой будет способствовать повышению эффективности и стабильности деятельности публичных органов в реализации интересов источника власти.

Процедуры формирования органов государственной власти — совокупность конституционных процессуальных норм, регулирующих порядок формирования указанных органов. Основными процедурами формирования органов государственной власти в государствах с республиканской формой правления в мировой практике выступают выборы и назначение, при этом первая из них служит основой властеотношений, применяется, как правило, на общегосударственном (общерегиональном, общемуниципальном) уровне, призвана определять концепцию развития публично-правовой единицы и соотношение политических сил на данном уровне. Вторая — носит сугубо практический характер, решает оперативные управленческие задачи и применяется лицами, прямо или опосредованно наделенными полномочиями от первоисточника. Однако оба этих механизма служат выполнению общих целей управления в демократическом государстве в интересах народа. Как справедливо указывает С. А. Авакьян, «механизмы образования органов публичной власти могут влиять на виды, организационные формы представительства, но задачи их служения народу, общественным интересам остаются ключевым фактором и от конкретики прихода к власти не должны зависеть»¹.

Вместе с тем современная правовая действительность свидетельствует не только о наличии разных видов указанных процедур (так, например, можно говорить о различных видах

¹ Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20—30.

выборов с использованием определенных избирательных систем, назначений с учетом сопутствующих процедур отбора, согласования, утверждения и т.п.), но и о выработке их гибридных сочетаний. Однако проблема состоит в отсутствии единых стандартов и системы в их использовании, разработке ситуативных форм наделения государственно-властными полномочиями, что чревато не только недостатками в работе создаваемых органов, но и подрывом доверия населения к публичным институтам.

Основные недостатки действующих правовых процедур — излишняя урегулированность либо сложность процедуры, делающая ее реализацию невозможной либо затруднительной для всех или отдельных субъектов отношений по формированию соответствующего органа; несовершенство, выражающееся в наличии пробелов, дублирующих норм, иных коррупциогенных факторов; отсутствие процедур, предполагающее декларативный характер соответствующих им материальных правовых норм. Общей проблемой является и относительная нестабильность правового регулирования процедур, не позволяющая субъектам соответствующих отношений учитывать недостатки организации прошлой деятельности, эффективно прогнозировать последствия и т.д. Рассмотрим указанные проблемы на конкретных примерах.

Правовое регулирование процедур избрания органов и должностных лиц на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, именуемых в совокупности избирательным процессом, в последние годы развивается очень стремительно. Однако сложность отдельных процедур делает зачастую нереализуемыми права отдельных субъектов избирательного процесса. Так, например, требования Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² к сбору подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и списков кандидатов оказались практически непреодолимым барьером для граждан и избирательных объединений, осуществлявших сбор подписей на выборах депутатов Го-

сударственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва, прошедших 18 сентября 2016 г. Так, доля зарегистрированных кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, составила 0,94 % (19 из 2030 кандидатов) в общем числе зарегистрированных кандидатов по одномандатным избирательным округам. Из 225 депутатских мандатов, распределяемых по мажоритарной избирательной системе, только один мандат достался кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения. Избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов на основе собранных подписей избирателей, на данных выборах не оказалось вовсе³. Все это свидетельствует о невозможности либо значительных затруднениях в реализации процедуры сбора подписей, учитывая порядок и сроки их сбора, количество, основания признания недействительными и прочие обстоятельства.

Стремление законодателя исключить процедурные нарушения зачастую приводит к детальной, пошаговой регламентации деятельности отдельных субъектов избирательного процесса. Так, например, деятельность участковых избирательных комиссий в день голосования и в ходе подсчета голосов максимально урегулирована с целью исключения возможных нарушений, способных поставить под сомнение итоги голосования. Вместе с тем процедура досрочного голосования, не предусматривающая в настоящее время конкретных оснований такого голосования и необходимости документального подтверждения, оценки уважительности таких оснований, создает почву для соответствующих злоупотреблений гражданами своим активным избирательным правом, особенно учитывая, что такая процедура не всегда может обеспечить одинаковый уровень гарантий избирательных прав по сравнению с основным голосованием (состав комиссии, количество наблюдателей и др.).

В отдельных сферах избирательного процесса также наблюдается недостаток правовой регламентации. Так, необходимо законодательно урегулировать параметры использования про-

² Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

³ Сведения о кандидатах, выдвинутых по одномандатным избирательным округам // URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100067795854&vrn=100100067795849®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=0&vibid=100100067795849&type=220 (дата обращения: 1 октября 2016 г.).

порциональной избирательной системы на выборах в Российской Федерации в целях ее применения в соответствии с конституционным смыслом в целях исключения создания в результате распределения мандатов искусственных преимуществ отдельным избирательным объединениям⁴. К таким параметрам, например, можно отнести установление методик распределения депутатских мандатов (методы Хэйра, д'Ондта, метод делителей Империи и другие их модифицированные формы), типа списка кандидатов (открытый, закрытый, закрытый с разделением на территориальные группы), механизм передачи освободившихся депутатских мандатов (по очередности, по решению руководящего органа партии) и другие условия.

В настоящее время известные недостатки и преимущества конкретных методик для участников избирательного процесса могут использоваться законодателем в политических целях (например, возможность получения одного или двух лишних мандатов при применении метода Империи по сравнению с другими методиками⁵). Более того, нет запрета законодательному органу субъекта РФ создать свою методику, например методику делителей, начиная с числа «3», которая может давать серьезные искажения результатов волеизъявления.

Разделение списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, на территориальные группы предполагает необходимость регламентации процедуры распределения депутатских мандатов между такими группами, но способов такого распределения также большое множество, а их выбор зависит исключительно от усмотрения регионального законодателя, что при одинаковых абсолютных значениях дает различные результаты по получению депутатских мандатов. Возможность влияния партии на передачу освободившихся мандатов (в результате досрочного прекращения полномочий депутата) и их распределение

между территориальными группами списка кандидатов также не может быть безграничной, поскольку не зависит от фактических результатов волеизъявления и может искажать смысл пропорциональной системы. Рамочный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ)⁶ никоим образом не регулирует эти весьма важные для реализации избирательных прав граждан вопросы, хотя необходимость определенных законодательных коридоров представляется очевидной.

Другой пример — пробелы правового регулирования процедуры выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Так, например, Федеральным законом № 67-ФЗ не установлен запрет выдвижения на выборах лица, полномочия которого на данной выборной должности были прекращены досрочно в связи с вступлением в отношении него в законную силу приговора суда. Такой запрет создал бы заслон злоупотреблению избирательными процедурами и способствовал эффективности использования бюджетных средств, затрачиваемых на проведение выборов. Аналогично теоретически возможна ситуация и с прекращением полномочий в связи с отзывом выборного лица избирателями соответствующего избирательного округа. Очевидно, что в этом случае законодательство также должно ограничивать право повторного выдвижения лица на выборах, назначенных досрочно в связи с его отзывом избирателями.

Избирательным законодательством также не определены многие другие процедурные вопросы выдвижения и регистрации кандидатов, так, например, не определены правовые последствия представления документов для выдвижения кандидата позднее установленного законом срока. Соответствующих оснований отказа в регистрации кандидата не установлено, на практике в таких случаях избирательны-

⁴ Любарев А. Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 28.

⁵ См.: Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 178—182; Любарев А. Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 28.

⁶ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

ми комиссиями принимаются решения об отказе в выдвижении кандидата, однако законом такие решения напрямую не предусмотрены.

Вместе с тем конкретность и узкая направленность правового воздействия, отсутствие концептуальных подходов к определению объектов регулирования создают предпосылки появления таких явлений, как злоупотребление правом и полномочиями. Например, в последние годы с развитием партийной системы получили достаточное распространение факты использования наименований, аббревиатур, символики, слоганов политических партий, сходных до степени смешения с другими известными партийными атрибутами, в том числе в ходе агитационной деятельности. В этой связи вполне приемлемым было бы использование инструментов и правоприменительной практики из области гражданского и антимонопольного законодательства для квалификации таких деяний, в числе которых может быть введение в избирательное законодательство понятий «недобросовестная политическая конкуренция», «агитация, сходная до степени смешения» и др.⁷ Такие емкие формулировки позволят правоприменителю оперативно реагировать на возникающие в практике проявления так называемых негативных избирательных технологий.

Процедуры формирования органов государственной власти не на основе выборов также должны стать предметом детального теоретического осмысления в целях их систематизации и повышения эффективности в применении.

Такая процедура, как назначение должностных лиц, как правило, свойственна исполнительной власти в целях оперативного решения ее задач и функций. Однако такие процедуры с учетом принципа разделения властей и в целях эффективности осуществления ими взаимоконтроля не должны замыкаться на усмотрении одного лица, а предполагать реальные согласи-

тельные процедуры либо предварительный отбор. Так, например, назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ в порядке, предусмотренном ст. 111 Конституции РФ, несмотря на необходимость получения согласия Государственной Думы, фактически может стать вопросом времени в назначении изначально предложенной Президентом РФ кандидатуры. В случае трехкратного отклонения кандидатуры может последовать роспуск Государственной Думы, что фактически делает процедуру согласования условной и может привести к конституционному кризису.

Похожая модель применялась федеральным законодателем при наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), она предполагала право Президента РФ двукратно предлагать кандидатуру на указанную должность под угрозой роспуска законодательного органа региона, что вызвало обоснованную критику эффективности такой процедуры, поскольку в этом случае «безальтернативная кандидатура просто обречена быть утвержденной»⁸.

С 2012 г. регионам предложены две процедуры: избрание глав регионов избирателями либо законодательным органом субъекта РФ. Такая альтернатива, по сути, не является общим принципом формирования исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, предполагает замену по усмотрению органов власти субъекта РФ процедуры непосредственного волеизъявления избирателей региона процедурой федерально-регионального согласования и опосредованного избрания. Однако сама по себе процедура, предусматривающая возможность выбора законодательным органом субъекта РФ одной из трех предложенных Президентом РФ кандидатур, которые, в свою очередь, представляются ему политическими партиями⁹, представляется вполне эффектив-

⁷ Подробнее см.: Акчурин А. Р. Злоупотребление правом в избирательном процессе: проблемы противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 53—57.

⁸ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. Г. Ярославцева к постановлению Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета. 2005. 29 дек.

⁹ См.: п. 3.2 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

ной в плане распределения полномочий по подбору кандидатур, их внесению и дальнейшему избранию, использования выборных механизмов в системе исполнительной власти, а также обеспечения взаимодействия органов государственной власти с учетом принципа разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали в федеративном государстве. Указанные подходы вполне могут быть использованы при формировании иных органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Сочетание принципов выборности и назначения может способствовать выработке новых моделей формирования, однако их использование не должно становиться формальной декларацией, перегружать процедуру, приводя к ее неэффективности.

В этом аспекте нельзя не остановиться на процедуре формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее — Совет Федерации), которая менялась в последние годы неоднократно, и сегодня, несмотря на недавнее внесение поправок в Конституцию РФ¹⁰ и изменений в Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 229-ФЗ)¹¹, нуждается в совершенствовании. Причина таких изменений видится в продолжающемся поиске оптимального пути формирования Совета Федерации с учетом обеспечения баланса между правовой природой парламента, требующей участия населения в его формировании, и его предназначением в представлении интересов регионов при решении общефедеральных задач.

Отсутствие конкретной процедуры формирования Совета Федерации в Конституции РФ неоднократно критиковалось в литературе¹². Однако, на наш взгляд, Конституция РФ вполне ясно определяет состав данной палаты, детальная процедура формирования — прерогатива законодателя. Различные модели формирования Совета Федерации, имевшие

место за последние два с лишним десятилетия, показывают, что такой порядок вряд ли мог быть однозначно определен в Конституции РФ без учета конкретной правоприменительной практики, которая и выявляла недостатки предыдущих моделей. Вместе с тем процедура формирования Совета Федерации, предусмотренная Федеральным законом в настоящее время, также достаточно противоречива, а в отдельных случаях прямо не определена.

Так, конституционная поправка о вхождении в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, число которых составляет не более 10 % от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, не имеет законодательной регламентации. Фактически данная конституционная норма остается нереализованной, что недопустимо для правового акта высшей юридической силы. Неопределенный численный состав палаты может создать трудности в определении кворума заседаний, принятии решений и других организационных вопросах.

Попытка законодателя сочетать в процедуре формирования Совета Федерации элементы всенародного избрания и участие органов государственной власти в определении и назначении кандидатур членов Совета Федерации вполне оправданна, но нуждается в коренном переосмыслении.

Согласно действующему порядку формирования Совета Федерации представитель от законодательного органа власти определяется им из числа депутатов данного органа. Однако граждане изначально голосуют за гражданина в качестве кандидата в законодательный орган, а не в орган федерального уровня, что требует решения иных задач и иной профессиональной компетенции, следовательно, и отношение избирателей к конкретной кандидатуре с учетом вышеуказанного обстоятельства может быть иным.

¹⁰ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 26 февр.

¹¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 7 дек.

¹² См., например: Конституционное право государств Европы : учеб. пособие / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 2005. С. 154 ; Ныrkova Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 41.

Наделение одного из депутатов, избранного по одномандатному округу, полномочиями члена Совета Федерации учитывает волеизъявление избирателей только данного округа, а не избирателей региона в целом, а избрание членом Совета Федерации депутата, избранного по списку от политической партии, вступает в определенное противоречие с принципом, заложенным самим федеральным законодателем: Совет Федерации формируется по непартийному принципу (ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 229-ФЗ).

Закрепленная ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 229-ФЗ возможность совмещения полномочий члена Совета Федерации и депутата законодательного органа субъекта РФ в случае, если все депутаты данного органа избраны по одномандатным избирательным округам, также представляется недопустимой с учетом необходимого в условиях Федерации разграничения предметов ведения и полномочий, исключения конфликта интересов, неравенства статуса депутатов, организационных сложностей и пр. Так, например, при одобрении проекта закона о поправке к Конституции РФ одни и те же лица будут участвовать в голосовании дважды: при одобрении проекта в Совете Федерации и в региональном парламенте, в то время как конституционные положения требуют четкого разделения инстанций при решении данного вопроса. Определенные сложности могут вызывать и вопросы, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В этой связи следует согласиться с мнением А. Н. Черткова о том, что «запрет совмещения осуществления представительной власти на разных уровнях является существенной гарантией самостоятельности субъектов РФ в осуществлении государственной (в том числе представительной) власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения»¹³.

Наделение полномочиями члена Совета Федерации — представителя от исполнительной власти региона на основе избрания главы региона и предложенного им списка кандидатов в Совет Федерации нельзя назвать осно-

ванным на прямом волеизъявлении избирателей, поскольку отдельного голосования по самим кандидатурам членов Совета Федерации не производится. При условии голосования за соответствующего кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ предполагается согласие избирателей и с представленными им кандидатурами в Совет Федерации. Вместе с тем возможна ситуация, когда избиратели могут поддерживать самого кандидата, но относиться отрицательно к представленным им кандидатурам в Совет Федерации, либо относиться к ним нейтрально, либо поддерживать некоторые из них и т.п. Однако учет мнения избирателей по данным вопросам не предполагается, а правовые последствия в случае избрания высшего должностного лица субъекта РФ всегда одинаковы. Таким образом, законодатель исходит из принципа презумпции согласия избирателей, что не является, по существу, прямым волеизъявлением.

Представляется, что для реализации в процедуре формирования Совета Федерации двух составляющих (волеизъявление избирателей и наделение полномочиями соответствующим органом) необходимо институционально выделить две стадии такого формирования. В результате первой стадии — голосования избирателей (по аналогии голосования в многомандатном избирательном округе) — возможно формирование списков кандидатур, из числа которых на второй стадии будут определяться представители соответствующего органа законодательной и исполнительной власти их последующими решениями.

В целом процедура формирования Совета Федерации еще далека от совершенства и требует качественной регламентации, в том числе в части используемой юридической терминологии. Так, например, представляется недопустимым использование в Федеральном законе № 229-ФЗ применительно к кандидатам в члены Совета Федерации такой оценочной категории, как «безупречная репутация».

В целом процедуры формирования органов государственной власти в настоящее время нуждаются в разработке теоретической основы, которая позволила быть их систематизировать, выработать единые принципы их

¹³ Чертков А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2006.

применения, стадии, основы взаимодействия участвующих в них субъектов и т.д. Процедурные конституционно-правовые нормы сегодня тесно переплетаются с материальными, их выделение в самостоятельную подотрасль невозможно и нецелесообразно, однако постановка вопроса о формировании чисто процессуальных понятий, институтов и категорий, безус-

ловно, необходима, поскольку без совершенствования процессуальных норм невозможно совершенствование большинства важнейших материально-правовых норм и институтов конституционного права, в том числе в сфере формирования органов государственной власти, составляющих основу демократической модели Российского государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 11. — С. 20—30.
2. Акчурина А. Р. Злоупотребление правом в избирательном процессе: проблемы противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 11. — С. 53—57.
3. Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. — М., 2005. — 333 с.
4. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие / отв. ред. Д. А. Ковачев. — М., 2005. — 320 с.
5. Любарев А. Е. Регулирование избирательной системы в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 2010. — № 4. — С. 76—82.
6. Ныrkova Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 9. — С. 41—46.
7. Чертков А. Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). — М. : Юстицинформ, 2006.

Материал поступил в редакцию 2 марта 2017 г.

PROCEDURES FOR SETTING PUBLIC AUTHORITIES BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: MODERN PERSPECTIVE

AKCHURIN Aleksandr Rostamovich — Associate Professor of the Department of Constitutional, Municipal and Administrative Law, Buryat State University, PhD in Law
ar_akchurin@mail.ru
670000, Russia, Republic of Buryatia, Ulan-Ude, Smolina Str., 24a

Abstract. The article is devoted to the analysis and prospects of improving the current procedures for the formation of bodies of State power in the Russian Federation serving as a mechanism for empowerment and legitimization of these bodies both at national and international level and being the primary stage for functioning institutions of the mediated democracy. The instability of constitutional legal regulation and practice testifies to the active search for optimal ways of development in this area. The author mentions that in the modern legal reality there exist different kinds of election procedures (depending on the electoral system), appointments (taking into account the related procedures for the selection, coordination, approval, etc.) and their hybrid combinations. The main problem here is the absence of stands and uniform standards in their use of situational forms for empowerment of a public authority, which is fraught with inefficiencies not only created authorities, but also with undermining public confidence in public institutions. The problems of legal regulation of existing procedures also include their excessive settlement, complexity, gaps, duplicative rules, other factors of corruption, which does not make it possible to implement the procedure, that makes it difficult to use or creates the potential for abuse in the formation of public authorities. Russian law often lacks procedures involving the declarative nature of their respective substantive legal standards. In view of such issues the article considers separate electoral procedures, the procedures for the formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation and bodies of executive power in the Russian Federation. The author suggests developing a theoretical framework that would make it possible to systematize the procedures for State bodies in order to unify the principles of their application, basics of interaction of participating subjects. This would

eliminate the negative elements in their use (usurpation of power, indefinite latitude of powers incidental political preconditions, etc.) and eventually will increase the efficiency of the activities of the public authorities in the the source of power, and will forward constitutional and political evolution of the State in a certain direction.

Keywords: *democracy, separation of powers, government authorities, constitutional procedural rules, procedure of formation, elections, electoral law, electoral system, appointment, empowerment, matching candidates.*

REFERENCES

1. *Avakyan, S. A.* Public Power and Representation: Institutional, Social and Personalistic Origin (Constitutional and Legal Opinion) // *Constitutional and Municipal Law*. 2014. No. 11. — P. 20—30.
2. *Akchurin, A. R.* Abuse of Right in the Electoral Process: the Problem of Counteraction // *State Power and Local Self-Government*. 2015. No.11. — P. 53—57.
3. *Ivanchenko, A. V., Kynev A. V., Lyubarev A. E.* Proportional Electoral System in Russia: the History, Current State, Prospects. M., 2005. — 333 p.
4. *The Constitutional Law of States in Europe: Course Book for Students of Law Institutions / D.A. Kovachev (ed.).* M., 2005. — 320 p.
5. *Lyubarev, A. E.* Regulation of the Electoral System in the Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation // *Russian Juridical Journal*. 2010. No.4. — P. 76—82.
6. *Nyrkova, T. Yu., Petrova, N.* The Changing of the Order of Formation of the Federation Council // *Constitutional and Municipal Law*. 2009. No. 9. — P. 41—46.
7. *Chertkov, A. N.* Notes to the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation" (article by article). "Justicinform", 2006 // Computer-Based Legal Research System «Consultantplus».