

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

УДК 342.92

DOI 10.17308/vsu.proc.law.2020.1/2744

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ИТОГ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 марта 2020 г.

Аннотация: *исследуются отдельные итоги проведенной в Российской Федерации в 2020 г. конституционной реформы. В центр внимания ставится проблема формального закрепления в тексте Конституции Российской Федерации термина «государственное управление» и его соотношения с исполнительной властью. Рассматривается вопрос о законодательном установлении в российской Конституции категории «публичная власть». Анализируется теоретическая обоснованность и практическая полезность данной терминологии для дальнейшего совершенствования системы государственного управления.*

Ключевые слова: *конституционная реформа, государственная власть, публичная власть, исполнительная власть, государственное управление, публичное управление.*

Abstract: *the individual results of the constitutional reform carried out in the Russian Federation in 2020 are investigated. The focus is on the problem of formalizing the term «public administration» in the text of the Constitution of the Russian Federation and relationship of it with the executive branch. The question of the legislative establishment of the category of «public authority» in the Russian Constitution is considered. The theoretical validity and practical usefulness of this terminology for further improvement of the public administration system is analyzed.*

Key words: *constitutional reform, government, public authority, executive branch, public administration, public administration.*

2020. № 1

20

В 2020 г. по-настоящему актуализировался и приобрел самые «модные» очертания вполне «рядовой» политико-юридический термин «*публичная власть*». «Публичная власть» моментально привлекла внимание журналистов и аналитиков¹. Даже еще не предложенная в качестве официальной терминологии в соответствующий законодательный акт о поправке к Конституции Российской Федерации, она ожидаемо быстро стала предметом обсуждения в дискуссиях государственных деятелей и политиков (декабрь 2019 г.)². Одно лишь упоминание данного понятия во

¹ См., например: *Маленький А.* Поправка Конституции : чем «публичная власть» лучше «народовластия». URL.: <https://regnum.ru/news/polit/2859068.html>

² См.: *Гармоненко Д.* Кому нужна единая система публичной власти : вокруг точечной корректировки Конституции разгораются дискуссии. URL: http://www.ng.ru/politics/2019-12-25/1_7761_constitution.html

внесенном Президентом страны в Государственную Думу проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» усиливало значимость и воздействие на дальнейшее развитие законодательства.

«Публичная власть» сохранилась и в названии принятого Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». При этом предлагаемое наименование указанного закона было дополнено словом «функционирование». «Публичная власть» теперь включена и в текст многих статей Конституции Российской Федерации. Например, п. «г» ст. 81 определяет, что «организация публичной власти» находится в ведении Российской Федерации; «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80 Конституции; здесь вообще идет речь об органах, составляющих единую систему публичной власти); «организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается ... федеральным законом» (ч. 1 ст. 67 Конституции); «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом» (ч. 3 ст. 131 российской Конституции).

Внесенные законодателем в Конституцию Российской Федерации изменения, касающиеся организации и функционирования *публичной власти*, никак не коснулись (как это можно было предположить в первую очередь) системы *государственного управления*, ее нормативного определения, понятийного дифференцирования, взаимодействия с исполнительной властью; не появился в тексте Конституции и термин «*государственное управление*» или «*управление*» с приданием ему конкретного значения (применительно к функционированию специальных органов (исполнительных) государственной власти, предназначение которых – осуществлять функции государственного управления, исполнение законов и иных нормативных правовых актов, а также административное нормотворчество и принятие административных актов). При всем желании понять замысел авторов конституционной реформы по формальному закреплению категории «публичная власть» (очевидно, с целью подведения под объединяющее понятие «публичная власть» функционирования большого многообразия субъектов как государственной, так и негосударственной власти) сложно предположить, что публичная власть (как конституционно-правовой термин) способна надлежащим образом выполнять функцию политико-правовой конструкции, гарантирующей взаимодействия многочисленных субъектов публичного управления. Ведь ст. 10 Конституции Российской Федерации определяет осуществление государственной власти на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Теперь (уже после закрепления «публичной власти» в тексте Конституции) закономерно возникает вопрос о соотношении *государственной власти* и *власти публичной*.

Публичная власть как общественное явление (понятие, система отношений, властная деятельность, организующий и распорядительный правовой потенциал) получила надлежащее исследование в научных трудах. Именно характеристика публичной власти как «государственной власти» считается одним из ее важнейших общих признаков³. При этом другими признаками публичной власти, по мнению ученых, являются: международная публичная власть международного сообщества; политическая негосударственная власть территориальной автономии; политическая негосударственная власть муниципального образования; власть общественного объединения⁴. Динамичное толкование публичной власти непременно приведет к поиску и определению так называемых «уровней публичной власти». Не будет сомнительным предположение о том, что «публичная власть» – это в большей степени «университетско-профессорский» термин, предназначенный для объяснения существования разнообразных властвующих субъектов, действующих в обществе и государстве и реализующих принадлежащий им правовой статус.

Автор настоящей статьи не против самого термина «публичная власть» и его использования в дебатах, в наукоемких заключениях экспертов по сложным вопросам юридической практики, в публикациях различного жанра. Сомнения возникают относительно его включения в число главенствующих понятий конституционно-правового механизма. Публичная власть получила надлежащий анализ в научных трудах, авторы которых отмечали необходимость ее исследования, исходя из факта нарастающего за последние годы использования данной категории в специальной литературе, в системе правоприменения, в судебной и административной практике⁵. Основываясь на заметной актуализации и привлекательности данной терминологии, появлялись и идеи «возможной институционализации публичной власти в законодательстве»⁶; публичной власти придаются правовые признаки, и тогда она называется «публично-правовой властью», модели которой весьма разнообразны⁷.

В Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с

³ См.: Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. М., 2004. С. 20.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 19.

⁶ Там же.

⁷ См.: Там же. С. 26.

запросом Президента Российской Федерации»⁸ разъясняется терминология «единая система публичной власти» с учетом многочисленных властных отношений и взаимодействия соответствующих субъектов на различных уровнях. При этом данная категория рассматривается посредством выяснения ее производности от таких основополагающих понятий, как «государственность» и «государство», вместе взятых «означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа». Далее в качестве аргументации используется ссылка на положения ст. 2 и 18 Конституции РФ, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Функциональное предназначение единства публичной власти направлено на обеспечение «согласованного действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан». Как установлено в Заклучении Конституционного Суда РФ, важным проявлением принципа единой системы публичной власти, который не устанавливается в главе 1 российской Конституции, служит конституционно-правовое положение о многонациональном народе Российской Федерации как о носителе суверенитета, распространяющегося на всю территорию страны; при этом власть осуществляется им непосредственно, а также путем участия в организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (т. е. через органы *публичной власти или единой системы органов публичной власти*). Именно эти последние пояснения и направлены на обоснование необходимости включения в текст Конституции термина «публичной власти». Однако с формальных юридических позиций ее использование может создавать определенные неясности и двусмысленности, потому что вновь возникает вопрос о соотношении власти государственной, муниципальной и публичной как раз в условиях неясности их *нормативно установленного соотношения, функционального взаимодействия и даже единства*.

Если смотреть с устоявшихся теоретических позиций, публичная власть как термин является более широким по сравнению с государственной властью⁹. Такая современная терминологическая дифференциация вряд ли придает системе конституционных терминов ожидаемой правовой гармонии и должной юридической организованности. Указание на нормативное определение «общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» также характеризует лишь необходимое принципиальное единство принципов построения всех государственных органов и органов муниципальной власти.

Конечно, можно разделить стремление законодателя найти единый для всех видов государственной деятельности, государственных органов, органов местного самоуправления термин (такой как «публичная власть») и объединить им всё существующее многообразие институтов,

⁸ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

⁹ См.: Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 24.

органов, объединений, общностей, потенциально заключающих в правовом положении властвующих характеристики. Однако надлежащий вид и правильную форму указанная новелла приобрела бы в случае первоначального установления норм о публичной власти в главе 1 Конституции Российской Федерации. Данное мнение, думается, могут разделить многие ученые. Понятно и желание законодателя установить принципиальные положения, обеспечивающие как «государственное единство Российской Федерации», так и равную применимость к местному самоуправлению «базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства»¹⁰. Именно поэтому завершающей констатацией в понимании единства системы публичной власти служит обеспечение «функционального единства» и «организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории»¹¹. При этом гарантируется как самостоятельность местного самоуправления (в объеме и границах полномочий, установленных для него в законах), так и невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Чтобы прийти к такому завершающему выводу, нужно было известный в научных кругах термин «публичная власть» внести в текст Конституции Российской Федерации и связать им все уровни публичной власти и при этом гарантировать единство ее системы. На сложности конструкции ст. 12 Конституции Российской Федерации, дающей «повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти», конечно, всегда обращалось внимание; при этом отмечалось, что «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти Российской Федерации»¹². Таким образом, уровни, звенья, типы, модели публичной власти – тема многих дискуссий, в процессе которых формулировались и развивались идеи законодательного установления категории «публичная власть».

Как же повлияло нормативное укоренение публичной власти в тексте Конституции на усиление баланса между различными видами государственной власти и самой деятельности, призванной раскрывать специальное предназначение каждой из них? Очевидно, что все «ветви» государственной власти (правда, кроме *исполнительной*) прочно закреплены на конституционно-правовом уровне с позиции юридического содержания и «функционально-деятельностного» подхода. Во-первых, «*принятие законов*» находится в системе полномочий законодательных органов власти (например, Государственной Думы согласно ч. 1 ст. 105 Конституции Российской Федерации). Для обеспечения развития содержания термина «*законодательная власть*» в Конституцию включено множество конструкций: «законодательный орган» (органы законодательной власти), «деятельность законодательной власти», «законодательная инициатива».

¹⁰ Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 47.

¹¹ Там же. С. 48–49.

¹² Зорькин В. Буква и дух Конституции // Рос. газета – Федер. вып. 2018. 10 окт.

Во-вторых, «судопроизводство» и «правосудие» – основное содержание *судебной власти* и ее функционирования. В-третьих, должна быть какая-то государственная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти. И эта деятельность имеет наименование «государственное управление». А каково же содержание и функциональное предназначение *исполнительной власти*? Здесь в ходу следующие понятийные конструкции конституционно-правового уровня: «исполнительный орган государственной власти», «органы исполнительной власти», «акты органов исполнительной власти». Далее возможен вопрос: что же обозначает с содержательно-функциональной точки зрения «исполнительный орган» государственной власти? В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации «исполнительная власть в России осуществляется Правительством Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации». Следующие вопросы: каково содержание категории «*осуществление исполнительной власти*»? К какому виду государственной деятельности относится «осуществление» исполнительной власти? Ответ очевиден: данный вид государственной деятельности – это *государственное управление*, которое всегда считалось глубоким смыслом, предназначением, содержанием исполнительной власти. Так почему же тогда столь последовательно законодатель игнорирует данный термин и не делает попыток его включения в систему конституционно-правового регулирования даже в подходящих для этого условиях проведения конституционной реформы? Ведь сама по себе современная дискуссия о взаимодействии исполнительной власти и государственного управления является общеизвестной и уходит своими корнями в 90-е гг. прошлого столетия.

Невключение в текст Конституции Российской Федерации 1993 г. термина «государственное управление» справедливо оценивается учеными как «очередной перегиб»¹³. На сложности, которые возникли в понимании государственного управления в постсоветской России (90-е гг. прошлого столетия) и отстаивании приоритетного нормативного правового установления в административном законодательстве, многократно обращалось внимание в литературе¹⁴. Г. В. Атаманчук писал, что исследователи-юристы вполне серьезно обосновывали свое негативное отношение к категории «государственное управление» одним лишь фактом отсутствия данного термина в тексте Конституции Российской Федерации¹⁵. Вместе с тем многие авторы единодушны во мнении, что государственное управление – это «содержание деятельности органов исполнительной власти»¹⁶. Практически весьма затруднительно, как говорят, на

¹³ См.: Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М., 2015. С. 23.

¹⁴ См.: Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.

¹⁵ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, доп. М., 2004. С. 3–4.

¹⁶ Попов Л. Л. Указ. соч. С. 23.

концептуальном уровне объяснить отсутствие в Конституции Российской Федерации категории «государственного управления» переходом в начале 90-х гг. прошлого столетия к *либеральной* модели политико-правовой системы, организации государственной власти и ее органов, кардинального изменения отраслевого законодательства. «Старые» подходы к пониманию государственного управления критикуются¹⁷. А как же быть с теорией государственного управления¹⁸, сложившейся на протяжении столетий и продолжающей существовать поныне как в России, так и за рубежом? Ведь именно эти теоретические установления – основа концепции построения системы государственной власти. Исполнительную власть и государственное управление разделить невозможно; исключение термина «государственное управление» из конституционно-правовой материи означает превращение одной из ветвей государственной власти (исполнительной) в аморфную систему традиционных управленческих ценностей, не способных объяснить саму неизбежность существования конституционно-правового закрепления принципа разделения властей.

Невозможно представить государственную власть вне содержательных характеристик специальной деятельности, ради которой она и создается. Эффективность исполнительной власти, по понятным причинам, заключена в эффективности самой деятельности по осуществлению государственного управления. «Государственное управление» – термин для характеристики функционирования самого государства, его исполнительных, властвующих органов, применяющих в своей деятельности законы и иные нормативные правовые акты. «Публичная власть» и вслед за ней «публичное управление» дают возможность понять существование различных элементов публично-правовой реальности. Государственное управление в системе конституционно-значимых понятий вообще невозможно переоценить, ибо оно – принадлежность государственной власти, ее деятельности и функционирования. Конституционный правопорядок вряд ли можно создать и гарантировать, если не включить в него обеспечительные юридические механизмы государственного управления с его функциями, средствами, способами, нормами, принципами, административными процедурами.

2019. № 4

26

Весьма привлекательно мнение, согласно которому «Конституция 1993 г. утратила парный член объяснения содержания исполнительной власти и уже не применяет для этого термин “государственное управление”»¹⁹. Применить исполнительную власть в любых ее образованиях, границах, институтах и принципах возможно, используя лишь потенциал и процедуры государственного управления. Само понимание «испол-

¹⁷ См.: *Осинцев Д.* О категории «государственное управление» // Бизнес. Менеджмент. Право. 2008. № 2. С. 64–73.

¹⁸ См., например: *Научные основы государственного управления в СССР* / ред. коллегия: А. Е. Лунев, М. И. Пискотин, Ц. А. Ямпольская. М., 1968. См. также о сущности государственного управления: *Попов Л. Л.* Указ. соч. С. 12–21.

¹⁹ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М., 1998. С. 27.

нительной власти» заключается традиционно в качестве «ветви государственной власти, осуществляющей исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах (предметах) ведения путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного и преимущественного административного права»²⁰. Ведь не секрет, когда говорят об эффективности (или неэффективности) государственного управления, то имеют в виду именно само управление, а не философско-юридическую категорию «исполнительной власти». Иными словами, выявить эффективность исполнительной власти возможно только через анализ системы государственного управления. Следовательно, юридическое качество деятельности органов законодательной и судебной власти невозможно рассматривать посредством оценивания государственного управления. Управленческие порядки, функции этих органов государственной власти, процедуры, способы организации деятельности их аппарата, безусловно, воздействуют на общую организованность и результативность их функционирования. Однако существо деятельности и принимаемые данными органами государственной власти правовые акты отличаются от самой исполнительной власти; система государственного управления, создаваемая в законодательных и судебных органах государственной власти, расценивается как *внутриаппаратное управление*, которое выполняет *организационно-обеспечительные функции* с целью формирования порядков их надлежащего функционирования. Именно наличие таких внутренних характеристик и взаимодействий различных подразделений всякого органа государственной власти и позволяет говорить о различных видах государственного управления, в том числе понимаемого в широком смысле.

В качестве главного вывода всех этих рассуждений относительно предназначения новой конституционно-правовой категории «публичная власть» становится дальнейшее укрепление позиции в понимании государственного управления именно *вшироком смысле* данного термина, т. е. включение в его содержание практической деятельности (*публичного управления*) всех органов государственной власти: государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. При таком подходе система государственного управления расширяет свои границы, в пределах которых достаточно места и государственным органам, осуществляющим *законотворчество* (законодательную деятельность) и *судопроизводство* (правосудие). Насколько правилен и объясним этот подход?

Широкий и узкий подход в изучении понятия «государственное управление» является предметом научного анализа и в новейшей юридической литературе²¹. Изданы весьма крупные, фундаментальные научные работы, в которых полноценному анализу подвергаются такие

²⁰ Там же. С. 29.

²¹ См.: Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России. М., 2020. С. 11–19.

категории, как «публичное управление», «государственное управление», «муниципальное управление», соотношение «государственного управления» с «государственной политикой»²². Государственное управление в широком смысле рассматривается всегда как способ осуществления всей государственной власти²³ (т. е. всех видов государственной власти). Следовательно, государственное управление в узком смысле этого слова и есть реализация исполнительной власти. В современной литературе отмечается, что в отличие от прошлых лет, когда государственное управление понималось в узком смысле как только деятельность исполнительно-распорядительных органов, в новых условиях понимается в широком смысле, т. е. считается деятельностью не только всех ветвей государственной власти, но и других (весьма многочисленных) государственных органов²⁴. В научных трудах Ю. Е. Аврутина отстаивается точка зрения, что «широкая трактовка государственного управления» должна рассматриваться в качестве анахронизма, не позволяющего «понять социальную и правовую сущность государственного управления» механизмы и формы его осуществления, их эффективность»²⁵. Следовательно, в качестве предпочтительного мнения нужно считать «узкое понимание» государственного управления (многократно рассмотренного и аргументированного учеными в научных трудах) как «исполнительно-распорядительная деятельность специально создающихся государственных органов, функционально и компетенционно отличающихся от иных форм реализации государственной власти»²⁶.

Если попытаться проанализировать многочисленные подходы к пониманию современного государственного управления, становится очевидной тенденция по замене термина «государственное управление» понятием «публичное управление», рассматриваемое учеными в качестве организационно-правовой формы осуществления «публичной исполнительной власти»²⁷, в которую включаются как минимум государственная и муниципальная власти. Можно предположить, что публичное управление и есть понимаемое в широком смысле государственное управление, объединяющее разные уровни организации и функционирования публичной власти с участием и взаимодействием многочисленных государственных, негосударственных, общественных образований, организаций, объединений, коллективов.

Конституционно-правовое формальное закрепление категории «публичная власть» неминуемо станет отправной точкой для кардинального изменения российского законодательства и не только администра-

²² См., например: *Понкин И. В.* Теория государственного управления : учебник. М., 2019. С. 14–70.

²³ См.: *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 98.

²⁴ См.: *Россинский Б. В.* Государственное управление и административные реформы // *Законы 90 России*. 2018. № 11. С. 6.

²⁵ *Аврутин Ю. Е.* Указ. соч. С. 21.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

тивного. Значит, в будущем ожидаемы бесконечные совершенствования огромного количества федеральных и региональных законов. В административной и судебной практике начнут формироваться новые порядки, правила и традиции. И вся эта сложно-структурированная государственная машина будет испытываться «на прочность» из-за внесения в Конституцию страны одного лишь термина «публичная власть»?!

Весьма плодотворным может оказаться исследовательский путь, позволяющий посмотреть на появление «публичной власти» в тексте Конституции Российской Федерации с позиции сложившейся на протяжении последних 25 лет идеологии развития творческого, правового потенциала²⁸ Конституции Российской Федерации и его неисчерпаемости. Уместен вопрос: была ли альтернатива развитию *созидающего потенциала* российской Конституции без конструктивного изменения ее текста, выразившегося в конституционно-правовом закреплении категории «публичная власть»? Очевидна неизбежность проведения в скором времени фундаментальных научных исследований данной тематики.

К сожалению, новейшая конституционная реформа не включила в свое содержание *настоящую модернизацию* государственного управления, основанную на творческом развитии основных положений, касающихся российской правовой государственности и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Именно к нереализованному потенциалу конституционно-правового регулирования мы относим отсутствие в нашей стране законодательства *об общих принципах организации и осуществления государственного управления и административных процедурах*. Чтобы решить данную задачу неоднократно предлагалось разработать и принять федеральный закон «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации»²⁹. Таким образом, идея о государственном управлении как *формы осуществления и исполнительной власти* приобрела бы последовательное конституционно-правовое развитие. В рамках проведенной конституционной реформы, к сожалению, было оставлено без внимания следующее предложение о внесении изменений в ее текст, а именно дополнение ст. 32 Конституции новым пунктом: «Граждане Российской Федерации имеют право на участие в государственном и муниципальном управлении, основанном на общих принципах осуществления государственной власти и местного самоуправления. Взаимодействие гражд-

²⁸ См.: Шахрай С. М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал рос. права. 2018. № 12. С. 33–39. См. также: Зенкин С. А. Модернизация Конституции Российской Федерации : нормативная модель и практика // Lex Russica. 2018. № 11. С. 40–61 ; Киреев В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008 ; Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2018.

²⁹ См. обоснование данного предложения: Стариков Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 20–23.

дан, организаций с государственными органами и органами местного самоуправления при реализации ими властных полномочий основывается на установленных в федеральном законе принципах административных процедур». Предлагаемые изменения можно определить в новом п. 4 действующей ст. 32 Конституции, которая размещена в главе 2 Конституции; поэтому нормы этой главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием в обычном порядке. Хотя если распространить на государственное управление и административные процедуры примененные стандарты внесения изменений в виде поправки к Конституции Российской Федерации по законодательному установлению категории «публичная власть», то и обсуждаемый вопрос совершенствования государственного управления, очевидно, можно было бы успешно разрешить.

Есть еще один вопрос, непосредственно не касающийся вопросов публичной власти, исполнительной власти, государственного управления, но представляющий интерес с точки зрения внесения в текст российской Конституции новой терминологии, хотя и установленной в многочисленных законах и применяемый на протяжении десятилетий. Речь идет о процессе восполнения понятийно-терминологических пробелов, имеющих в Конституции, но относящихся к другой ветви власти – судебной власти и видам судопроизводства.

Упоминание дискуссии о возможных изменениях текста ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации позволяет также обратить внимание на вопрос о новейшей *конституционной реформе*. Несмотря на содержательную спорность³⁰ поправки³¹ к Конституции Российской Федерации (2020 г.), воодушевляет изменение текста указанной статьи, где теперь наряду с конституционным, гражданским, административным и уголовным в качестве отдельного (самостоятельного) вида устанавливается и *арбитражное судопроизводство*. Следовательно, законодатель и далее (уже на конституционно-правовом уровне) делает новый шаг в сторону усиления *дифференциации судопроизводства* и развития дополнительной специализации правосудия. Вот такой сложный путь конституцион-

³⁰ См., например: *Авакьян С. А.* Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации : грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44 ; *Медведев Д. А.* 25 лет Конституции : баланс между свободой и ответственностью // Закон. 2018. № 12. С. 8–16 ; *Верещагин А. Н., Румак В. Б.* На пороге конституционной реформы // Там же. 2020. № 1. С. 120–131 ; *Формат и скорость внесения изменений в Основной закон – просто неуважение в нашу сторону : интервью главного редактора журнала «Арбитражная практика для юристов» А. Набережного с адвокатом, управляющим партнером АБ «КИАП» А. Корельским // Арбитражная практика для юристов. 2020. № 3. С. 95–105 ; *Пресняков М. В.* Правовая определенность и верховенство Конституции : к проблеме стабильности Основного закона // Государство и право. 2020. № 3. С. 48–56.*

³¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>

но-правового определения видов судопроизводства наблюдается начиная с 1993 г., когда впервые на законодательном уровне и был установлен термин «административное судопроизводство». В литературе встречается мнение, что включение в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации категории «административное судопроизводство» считается ошибочным законодательным решением³². Появление в этой же статье арбитражного судопроизводства, очевидно, можно рассматривать и как *разделение* самого *гражданского судопроизводства*. При этом, конечно, можно попытаться найти аргументы против такой констатации, но само по себе простое перечисление (через запятую) *гражданского* и *арбитражного* судопроизводства позволяет задуматься над новыми подходами к законодательному разграничению цивилистического процесса, уводящими дискуссию «в сторону» от проблемы *единого гражданского процессуального кодекса*³³. Как известно, планы были иные; предполагалось, что единый Гражданский процессуальный кодекс в будущем неминуемо «поглотил» бы АПК РФ³⁴. Теперь же установлено, что в соответствии с ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации отраслевое процессуальное законодательство регулирует порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

В отличие от таких внятных, взаимосвязанных с другими нормами Конституции и относящихся к осуществлению судебной власти конституционно-правовых изменений, пока не наблюдаются планы по разработке корректных и полезных конкретизаций текста законодательных установлений применительно к исполнительной власти, государственному управлению, административным процедурам.

³² См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 558.

³³ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265–271; Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Там же. 2016. № 3. С. 10–24.

³⁴ См.: Громошина Н. А. О единстве процесса, едином ГПК и рабочих программах, преподаваемых по кафедре гражданского процесса дисциплин // Там же. 2020. Т. 10, № 1. С. 17.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru