

ФЕДОРОВ Сергей Викторович,
Аспирант 2-го года обучения ЧОУ ВО СПбУТУиЭ,
e-mail: mail@law-books.ru

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРЕОДОЛЕНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Конфликты в публичной сфере обладают особой спецификой. Они затрагивают не только частные интересы отдельных лиц, но и функционирование государственного механизма в целом. Неразрешенные противоречия между органами власти способны парализовать управленческие процессы, снизить эффективность государственной политики, подорвать доверие граждан к институтам публичной власти. В настоящем исследовании автор проводит анализ конфликтных отношений в системе государственного управления России, выявляет пробелы правового регулирования механизмов их преодоления и обосновывает направления совершенствования законодательства.

Ключевые слова: публичное право; государство; правоотношения; суд; законность.

FEDOROV S.V.,
Post-graduate student of the 2nd year of study
at the SPbUMTE

THE GENESIS OF LEGAL REGULATION OF MECHANISMS FOR OVERCOMING DISAGREEMENTS IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

Annotation. Conflicts in the public sphere have a special specificity. They affect not only the private interests of individuals, but also the functioning of the State mechanism as a whole. Unresolved contradictions between authorities can paralyze management processes, reduce the effectiveness of public policy, and undermine citizens' trust in public authorities. In this study, the author analyzes conflict relations in the Russian public administration system, identifies gaps in the legal regulation of mechanisms for overcoming them, and substantiates areas for improving legislation.

Key words: public law; state; legal relations; court; legality.

Понятие конфликта в публично-правовой сфере не получило единообразного определения в российской доктрине. Одни авторы рассматривают его как столкновение интересов субъектов властных правоотношений, другие акцентируют внимание на противоречиях в толковании правовых норм, третьи связывают конфликт с нарушением установленного порядка осуществления публичных функций. Публично-правовой спор представляет собой форму юридического конфликта, возникающего и разрешаемого в сфере публичного права [1].

Зеленцов А.Б. определяет публично-правовой конфликт как «противоречие между субъектами, один из которых наделен властными полномочиями, возникающее по поводу реализации либо защиты публичных или частных прав» [2]. Определение акцентирует властный характер отношений. Однако оно не охватывает споры

между органами власти, обладающими равным статусом. Старилов Ю.Н. трактует административно-правовой спор шире — как «разногласие субъектов по вопросам применения норм административного права либо установления фактических обстоятельств в сфере государственного управления» [3]. Такая формулировка представляется более универсальной.

Конфликт в публичном праве обладает рядом отличительных признаков.

Во-первых, обязательным участником выступает субъект, реализующий властные полномочия — орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо.

Во-вторых, объектом спора являются права и обязанности, возникающие в сфере публичного управления. Частноправовые интересы могут присутствовать, но не определяют правовую природу конфликта.

В-третьих, процедура разрешения публично-правового спора носит формализованный характер и регламентируется императивными нормами.

Четвертый признак — преобладание публичного интереса над частным. Бахрах Д.Н. подчеркивал, что в административно-правовых отношениях «интерес государства и общества имеет приоритет перед интересами индивида, хотя последние не игнорируются» [4]. Это положение вызывает дискуссии. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (статья 17 Конституции РФ), но при этом публичный интерес не может служить основанием для произвольного ограничения прав личности.

Пятый признак — возможность применения административного принуждения для исполнения решения, вынесенного по результатам рассмотрения спора. Это отличает публично-правовые конфликты от частноправовых, где принудительное исполнение осуществляется в иных процедурных рамках.

Сущность публично-правового конфликта раскрывается через его функции.

Первая функция — сигнальная. Возникновение спора свидетельствует о несовершенстве правового регулирования, пробелах в законодательстве либо ошибках правоприменительной практики. По данным Верховного Суда РФ, в 2023 году около 38% решений по административным делам были вынесены в пользу заявителей, оспаривавших действия органов власти. Столь высокий показатель указывает на системные недостатки в деятельности административных структур.

Вторая функция — регулятивная. Процесс разрешения конфликта позволяет скорректировать правоотношения, устранить нарушения прав субъектов, восстановить законность. Суды формируют правовые позиции, которые затем используются в аналогичных ситуациях, что способствует единообразию правоприменения.

Третья функция — превентивная. Возможность судебного обжалования действий органов власти стимулирует последние к соблюдению законодательства, снижает риск произвола.

Правовая природа публично-правового конфликта определяется характером правоотношений, в рамках которых он возникает. Административные правоотношения традиционно рассматриваются как вертикальные, построенные по модели «власть–подчинение». Однако современное административное право знает и горизонтальные отношения — между органами власти, действующими в рамках своей компетенции без подчинения друг другу. Споры о разграничении

полномочий между федеральными министерствами, между региональными органами исполнительной власти различных субъектов РФ относятся именно к этой категории.

Проблема разграничения компетенции между федеральными органами исполнительной власти обострилась после административной реформы 2004 года, когда была введена трехуровневая система «министерства–службы–агентства». Отсутствие четких критериев распределения функций между ведомствами породило множество конфликтов, часть которых разрешалась в судебном порядке, часть — посредством принятия координирующих актов Правительства РФ.

Конфликты между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления — отдельная категория публично-правовых споров. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил перечень вопросов местного значения, однако на практике региональные власти нередко вторгаются в компетенцию муниципалитетов, устанавливая дополнительные требования, ограничивающие самостоятельность местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в ряде постановлений признавал подобные нормы региональных законов не соответствующими Конституции РФ.

Особую категорию образуют конфликты между гражданами (организациями) и органами публичной власти. Здесь налицо классическое вертикальное правоотношение, в котором одна сторона обладает властными полномочиями, а другая — правами и обязанностями подвластного субъекта. Асимметрия правового положения сторон требует особых процессуальных гарантий защиты прав слабой стороны. Кодекс административного судопроизводства РФ устанавливает повышенный стандарт доказывания для органов власти: если гражданин обжалует решение административного органа, бремя доказывания законности этого решения лежит на ответчике.

Формирование системы разрешения публично-правовых конфликтов в России прошло несколько этапов. В дореволюционный период основным способом защиты прав граждан от действий администрации являлось обращение в административные присутствия — специализированные коллегиальные органы при губернских и уездных правлениях.

Проект создания административных судов разрабатывался в начале XX века. В 1917 году Временное правительство приняло Положение о судах по административным делам, однако оно не было реализовано из-за событий Октябрьской революции.

Советский период характеризовался отрицанием концепции административной юстиции. Считалось, что социалистическое государство выражает интересы трудящихся, а потому конфликт между гражданином и органом власти невозможен по определению. Жалобы на действия должностных лиц рассматривались вышестоящими органами в административном порядке. Судебный контроль за законностью административных актов был крайне ограничен.

Первые шаги к созданию механизмов судебного обжалования действий администрации были сделаны в конце 1980-х годов. Закон СССР от 30.06.1987 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» впервые предоставил гражданам право обращаться в суд с жалобами на административные решения. Однако сфера применения этого закона была узкой, а процедура обжалования — громоздкой.

Конституция РФ 1993 года закрепила право каждого на судебную защиту (статья 46). Это положение стало основой для развития системы административного правосудия в постсоветской России. В 1993 году был принят Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», который значительно расширил возможности судебного обжалования.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ 1995 года ввел институт рассмотрения споров, возникающих из административных правоотношений, арбитражными судами. Это было важным шагом, поскольку хозяйствующие субъекты получили возможность оспаривать в суде ненормативные акты органов власти, решения налоговых и таможенных органов.

Проблема заключалась в отсутствии единого процессуального порядка рассмотрения административных дел. Суды общей юрисдикции руководствовались нормами Гражданского процессуального кодекса РФ, что не всегда соответствовало специфике публично-правовых споров. Арбитражные суды применяли АПК РФ, в котором процедура рассмотрения дел, возникающих из административных правоотношений, была детально регламентирована.

Кодекс административного судопроизводства РФ, принятый в 2015 году, создал единую процессуальную форму для рассмотрения административных дел судами общей юрисдикции. Введение КАС РФ стало завершением многолетних дискуссий о необходимости специализированного административного процесса.

Особенностью административного судопроизводства является активная роль суда в сборе доказательств и установлении фактиче-

ских обстоятельств дела. Это обусловлено неравенством процессуальных возможностей гражданина и органа власти: последний обладает большими ресурсами для сбора информации, подготовки правовой позиции.

Законодательство о медиации в публично-правовых спорах находится в стадии формирования. Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» формально применим к административным делам, однако практика его применения минимальна. Органы власти неохотно соглашались на примирительные процедуры, опасаясь нарушить императивные предписания законодательства или превысить полномочия.

Опыт зарубежных стран показывает, что медиация может быть эффективным инструментом разрешения публично-правовых споров при условии законодательного закрепления оснований и порядка ее применения. В Германии медиация в административных делах регулируется параграфами 173–178 Административно-процессуального кодекса. Во Франции существует институт административного медиатора, который рассматривает жалобы граждан на действия органов власти и способствует их внесудебному разрешению.

Конституционное правосудие в России играет особую роль в разрешении конфликтов между органами публичной власти. Конституционный Суд РФ рассматривает споры о компетенции, проверяет конституционность нормативных актов, дает толкование Конституции РФ. Правовые позиции Конституционного Суда РФ обязательны для всех органов власти и формируют единообразное понимание конституционных норм.

Анализ генезиса правового регулирования показывает, что в России постепенно формируется система судебного контроля за деятельностью органов публичной власти. Этот процесс далек от завершения. Остаются нерешенными вопросы внесудебного разрешения публично-правовых споров, недостаточно развиты механизмы медиации, отсутствует четкая регламентация процедур досудебного обжалования.

Публично-правовой конфликт представляет собой противоречие между субъектами, один из которых наделен властными полномочиями, возникающее по поводу реализации либо защиты публичных или частных прав в сфере государственного управления. Его отличительные признаки — участие субъекта власти, публичный характер объекта спора, формализованная процедура разрешения, приоритет публичного интереса, возможность применения административного принуждения.

Генезис правового регулирования демонстрирует постепенное формирование системы судебного контроля за деятельностью органов публичной власти — от отрицания административной юстиции в советский период до принятия КАС РФ в 2015 году. Остаются нерешенными вопросы внедрения медиации и совершенствования досудебных процедур.

Список литературы:

[1] Туганбаев М.А. Юридический конфликт в публичном праве: теоретико-правовая и динамическая характеристика // Ленинградский юридический журнал. 2025. №1 (79). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskiy-konflikt-v-publichnom-prave-teoretiko-pravovaya-i-dinamicheskaya-harakteristika> (дата обращения: 09.05.2026).

[2] Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: РУДН, 2005. С. 47.

[3] Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. С. 89.

[4] Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2010. С. 112.

References:

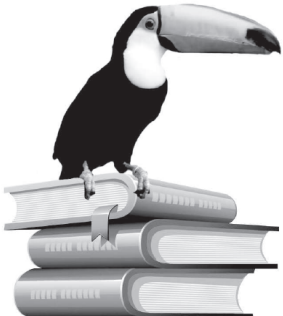
[1] Tuganbaev M.A. Legal conflict in public law: theoretical and legal and dynamic characteristics// Leningrad Law Journal. 2025. №1 (79). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskiy-konflikt-v-publichnom-prave-teoretiko-pravovaya-i-dinamicheskaya-harakteristika> (дата обращения: 09.05.2026).

[2] A.B. Zelentsov Administrative and legal dispute: questions of theory. M.: RUDN UNIVERSITY, 2005. S. 47.

[3] Starilov Yu.N. Administrative justice. Theory, history, perspective. M.: Norma, 2001. S. 89.

[4] Bakhrakh D.N. Administrative Law of Russia. M.: Eksmo, 2010. S. 112.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.