Дата поступления рукописи в редакцию: 05.12.2025 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2025-11-447-452
Дата принятия рукописи в печать: 17.12.2025 г.

ЗУДИН Александр Викторович,
магистрант, Дальневосточный Федеральный университет, Юридическая школа,
e-mail: zudin.av@dvfu.ru

МАРАХОВСКАЯ Кристина Геннадьевна,
магистрант, Дальневосточный Федеральный университет, Юридическая школа,
e-mail: marakhovskaya.kg@dvfu.ru

ГРЕХОВА Кристина Ярославовна,
студент, Дальневосточный Федеральный университет, Юридическая школа,
e-mail: grekhova.ky@dvfu.ru

БАРАНОВ Артем Дмитриевич,
Студент, Дальневосточный Федеральный университет, Юридическая школа,
e-mail: baranov.ad@dvfu.ru

Научный руководитель:
ХАБИБУЛИНА Ольга Владимировна,
Кандидат юридических наук, доцент,
Кафедра конституционного и административного права,
e-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

К ВОПРОСУ О МНОЖЕСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ, НАДЕЛЕННЫХ ВЛАСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ, В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Аннотация. *В статье исследуются актуальные проблемы правового регулирования статуса и компетенций субъектов, наделённых властными полномочиями, в административном праве, связанные с их структурной сложностью и многообразием. Рассматривается динамика полномочий государственных контрольных органов, региональные особенности формирования властных структур. Особую сложность представляет двойственность статуса отдельных субъектов, например, высших должностных лиц субъектов РФ, которые одновременно действуют в рамках федеральных и региональных норм, что приводит к неопределенности их статуса в общей системе. В заключение предлагаются возможные пути совершенствования законодательства для повышения прозрачности и эффективности функционирования властных субъектов.*

Ключевые слова: *субъекты административного права, наделённые властными полномочиями, административные отношения, система публичной власти, полномочия, компетенция, множественность субъектов.*

ZUDIN Alexander Viktorovich,
master's student, Far Eastern Federal University, Law School

MARAKHOVSKAYA Kristina Gennadievna,
master's student, Far Eastern Federal University, Law School

GREKHOVA Kristina Jaroslavovna,
student, Far Eastern Federal University, Law School

BARANOV Artem Dmitrievich,
student, Far Eastern Federal University, Law School

Scientific supervisor:
KHABIBULINA Olga Vladimirovna,
Candidate of Sciences, Associate Professor
Department of Constitutional and Administrative Law

ON THE QUESTION OF THE PLURALITY OF SUBJECTS ENFORCEABLE WITH AUTHORITY IN ADMINISTRATIVE LAW

Annotation. *This article examines current issues in the legal regulation of the status and competencies of entities vested with public authority in administrative law, related to their structural complexity and diversity. It examines the dynamics of the powers of state oversight bodies and the regional characteristics of the formation of government structures. Particularly challenging is the dual status of certain entities, such as senior officials of constituent entities of the Russian Federation, who simultaneously operate under both federal and regional regulations, leading to uncertainty about their status within the overall system. In conclusion, possible ways to improve legislation to enhance the transparency and effectiveness of government entities are proposed.*

Key words: *subjects of administrative law vested with powers, administrative relations, the system of public authority, powers, competence, plurality of subjects.*

На сегодняшний день большое количество разнородных субъектов административного права (граждане, юридические лица, органы публичной власти, общественные организации и т.д.) создает сложности в обеспечении правовой определенности, эффективности публичного управления и защите прав граждан. Множественность властных субъектов административного права ведет к пересечению их полномочий. Это порождает конфликты юрисдикций, дублирование проверок и «правовой нигилизм» среди граждан. Размытость границ между субъектами провоцирует избыточное администрирование. Так, получение разрешения на строительство требует взаимодействия с федеральными, региональными и местными органами. Например, если строительство планируется на территории с особым правовым статусом, необходимо положительное заключение экспертизы проектной документации (ч. 4 ст. 49 “Градостроительный кодекс Российской Федерации” от 29.12.2004 N 190-ФЗ; далее — ГрК РФ [1]), такое заключение может выдаваться ФАУ “Главгосэкспертиза России” [2] или соответствующим органом на уровне субъекта РФ (в Приморском крае — КГАУ “Примгосэкспертиза” [3]). Непосредственно разрешение на строительство в общем порядке выдается органом местного самоуправления (ч. 4 ст. 51 ГрК РФ [1]), во Владивостоке уполномоченным органом является Управление градостроительства администрации г. Владивостока [4]).

Данный механизм замедляет процессы и увеличивает коррупционные риски, а также усложняет бюрократический аппарат. Децентрализация власти, усиливающая роль регионов, часто конфликтует с необходимостью единых стандартов управления.

В качестве примера можно рассмотреть различия в правилах торговли между субъектами РФ, осложняющие деятельность федеральных сетей: п. 9 ст. 16 Федерального закона № 171-ФЗ “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции” от 22.11.1995 [5] устанавливает общий запрет на розничную продажу алкоголя с 23:00 до 08:00 по местному времени. В компетенцию субъектов РФ входит возможность ужесточения данных правил (абз. 2. п. 9 ст. 16 Федерального закона № 171-ФЗ [5]).

Так, на территории Республики Саха (Якутия) действуют ограничения на продажу алкогольной продукции, за исключением продажи в точках общественного питания, с 20:00 до 14:00 (ст. 1 Закона Республики Саха (Якутия) “Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в Республике Саха (Якутия)” от 05.12.2013 года 1248-3 № 51-V [6]). В Камчатском крае в соответствии с региональным законодательством также установлены ограничения с 22:00 до 10:00 [7]).

Таким образом, наблюдается несовершенность взаимодействия региональных и местных норм с федеральными нормами.

Одной из ключевых проблем современного административного права является обязательное участие властных субъектов в административных правоотношениях в сочетании с их чрезмерным разнообразием и сложной системой организации, что вытекает из императивного метода правового регулирования, ключевого в административном праве. Данный метод предполагает нали-

чие неравноправия сторон: наделенных властными полномочиями и ненаделенных ими, в результате чего между субъектами складываются отношения на началах субординации. Однако в реальности, реализация настоящего принципа сталкивается с организационно-правовыми сложностями.

Система властных субъектов в Российской Федерации, наделенных полномочиями в области исполнительной власти, а также контрольно-надзорными, публично-управленческими и организационными полномочиями (в статье далее рассматривается только указанный круг субъектов), характеризуется значительной сложностью и иерархичностью, что объективно создает предпосылки для возникновения коллизий компетенции и требует постоянного совершенствования механизмов координации и взаимодействия. В систему входят: федеральные органы исполнительной власти, региональные органы исполнительной власти, исполнительные органы местного самоуправления, различные государственные организации (фонды) и корпорации, должностные лица различных уровней. Таким образом, данная многоуровневость порождает следующее: каждый из этих субъектов обладает собственным объемом полномочий, которые зачастую пересекаются с компетенцией других органов.

Проблема дублирования функций и размывания ответственности создает серьезные трудности для граждан и организаций, которые зачастую не могут определить, в какой именно орган им следует обращаться для решения своего вопроса. По мнению Ю. Н. Старилова, множественность субъектов административной власти, отсутствие четкого разграничения их компетенции, дублирование функций — все это создает серьезные препятствия для эффективного государственного управления, порождает волокиту и бюрократизм, а зачастую приводит к прямому нарушению прав граждан и организаций [8].

Так, в сфере экологического надзора Росприроднадзор согласно ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024) “Об охране окружающей среды” [9] на федеральном уровне контролирует соблюдение природоохранного законодательства, Региональные экологические службы дублируют часть полномочий Росприроднадзора. Данное дублирование легко проследить в контрольной деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО).

Росприроднадзор осуществляет федеральный государственный экологический надзор за объектами I категории (оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду), к которым относятся крупные мусорные полигоны, мусоросортировочные и мусоросжигательные заводы. Субъекты Российской Федерации несут ответственность за организацию деятельности по обращению с ТКО на своей территории. Региональные органы осуществляют контроль за региональными операторами по обращению с ТКО (в Приморском крае — Управление Росприроднадзора по Приморскому краю [10]), а поскольку региональный контроль непосредственно опирается на федеральный, то и проверки на федеральном и региональном уровне являются смежными, но проводятся разными исполнительными органами власти.

Помимо специализированных органов, проверки по жалобам, в том числе на экологические нарушения, могут инициировать органы прокуратуры РФ на основании ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) “О прокуратуре Российской Федерации” [11]. Как итог, предприятие может получить три разных предписания по одному нарушению (например, за несанкционированную свалку).

Особую сложность представляет смешанный статус некоторых властных субъектов, совмещенный с гибкостью и мобильностью административной системы. Одним из ярких примеров является правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ (далее — ВДЛ). ВДЛ совмещает статус лица, замещающего государственную должность РФ, и руководителя региональной исполнительной власти. Это противоречие, формирующее коллизию правового статуса ВДЛ, закреплено Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2024 N 974 “О государственных должностях Российской Федерации” [12] и Федеральным законом от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации” [13].

То есть формально Указ закрепляет, что ВДЛ является лицом, замещающим государственную должность, что относит его к федеральной системе. Государственные должности Российской Федерации — должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории (п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.09.2025) “О государственной гражданской службе Российской Федерации” [14]). Однако согласно Федеральному закону, а также ст. 77 Конституции РФ [15] субъекты самостоятельно формируют органы власти, что предполагает региональный мандат. Это вызывает столкновение компетенций: ВДЛ обязан учитывать интересы как региона, так и федерального центра, что может приводить к конфликтам (например, при распределе-

нии бюджетных средств), а также созданию неопределённости административно-правового статуса ВДЛ в целом (при создании новых нормативно-правовых актов).

Для устранения такого противоречия необходимо четкое разграничение полномочий в федеральном законодательстве, исключающее дуализм статуса ВДЛ и уточнение его положения в единой системе публичной власти.

Важной проблемой в определении состава и правового статуса субъектов административного права является региональная специфика их формирования. В Российской Федерации, с учетом федеративного устройства, субъекты административного права могут создаваться не только на общегосударственном уровне, но и в рамках регионов: "Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом" (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ) [15]. Данные полномочия, с одной стороны, порождают правовую неоднородность, с другой же, очевидно, что на сегодняшний день государственно-территориальное устройство Российской Федерации не позволяет не учитывать региональную специфику при формировании органов исполнительной власти. Это проявляется в структуре органов, их наименованиях, распределении функций между ними, что отражает особенности экономического, социального и политического развития региона.

Так, в Республике Саха (Якутия) создано и функционирует уникальное Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера Республики Саха (Якутия) [16]. Данное Министерство отражает специфику территориального расположения данной республики, а также государственной политики: Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, утвердив Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года обозначил, что развитие российской Арктики является стратегическим приоритетом государственной политики.

В качестве еще одного примера можно рассмотреть такой специфический орган исполнительной власти субъекта РФ, как Агентство ветеринарии и племенного животноводства Сахалинской области [17]. В условиях уязвимости острова Сахалин к заносу и распространению карантинных болезней животных, включая зооантропонозы, ключевой функцией Агентства является осуществление ветеринарно-санитарного контроля и надзора. Параллельно реализация полномочий в сфере племенного животноводства направлена на развитие устойчивого и продуктивного агропромышленного комплекса, что способствует повышению уровня продовольственного суверенитета области.

Таким образом, множественность властных субъектов административного права — это неизбежное следствие усложнения общественных отношений, которое требует системных решений. Среди них: чёткое законодательное разграничение компетенций, развитие межведомственной координации (например, через цифровые платформы), внедрение принципа «единого окна» в предоставлении государственных и муниципальных услуг, что означает организацию предоставления услуг таким образом, чтобы заявитель мог получить все необходимое, обратившись лишь в один уполномоченный орган или учреждение. Только через баланс между гибкостью и единообразием можно обеспечить эффективность управления и защиту публичных интересов в условиях разнообразия субъектов административного права.

Список литературы:

[1] "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 20.10.2025).

[2] Государственная экспертиза проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий. [Электронный ресурс] URL: https://gge.ru/services/expertise/ (дата обращения: 20.10.2025).

[3] Приморская государственная экспертиза. [Электронный ресурс] URL: https://primgosexpert.ru/ (дата обращения: 20.10.2025).

[4] Управление градостроительства администрации города Владивостока. [Электронный ресурс] URL: https://www.vlc.ru/city-environment/gradostroitelstvo-/upravlenie-gradostroitelstva/ (дата обращения: 20.10.2025).

[5] Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8368/ (дата обращения: 21.10.2025).

[6] Закон Республики Саха (Якутия) "Об установлении дополнительных ограничений вре-

мени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции в Республике Саха (Якутия)" от 05.12.2013 года 1248-3 № 51-V (с изменениями на 22.06.2023) // Электронный ресурс. – URL: https://docs.cntd.ru/document/460232759 (дата обращения: 20.10.2025).

[7] Постановление Правительства Камчатского края от 28 марта 2012 г. N 167-П "Об установлении дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции, за исключением розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, на территории Камчатского края" (ред. 10.10.2024) // Электронный ресурс. – URL: https://base.garant.ru/25982239/ (дата обращения: 21.10.2025).

[8] Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 451.

[9] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "Об охране окружающей среды" // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 20.10.2025).

[10] Управление Росприроднадзора по Приморскому краю — Владивосток. [Электронный ресурс] URL: https://gogov.ru/g/711002 (дата обращения: 20.10.2025).

[11] Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) "О прокуратуре Российской Федерации" // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 19.10.2025).

[12] Указ Президента РФ от 14.11.2024 № 974 "О государственных должностях Российской Федерации" // Электронный ресурс. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202411140003 (дата обращения: 20.10.2025).

[13] Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 19.10.2025).

[14] Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.09.2025) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 20.10.2025).

[15] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 18.10.2025).

[16] Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 13 февраля 2019 года № 23 "Об утверждении положений о Министерстве по развитию Арктики и делам народов Севера Республики Саха (Якутия) и его коллегии" (ред. от 23.10.2024) // Электронный ресурс. – URL: https://docs.cntd.ru/document/553108156/titles/1H8MNUT (дата обращения: 21.10.2025).

[17] Постановление Правительства Сахалинской области от 14 августа 2015 года № 329 "Об утверждении Положения об агентстве ветеринарии и племенного животноводства Сахалинской области" (ред. от 21.03.2025) // Электронный ресурс. – URL: https://docs.cntd.ru/document/428659390 (дата обращения: 21.10.2025).

[18] "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 04.11.2025) // Электронный ресурс. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 18.10.2025).

[19] Закон Приморского края от 05.03.2007 № 44-КЗ (ред. от 07.08.2025) "Об административных правонарушениях в Приморском крае" // Электронный ресурс. – URL: https://docs.cntd.ru/document/494215166 (дата обращения: 20.10.2025).

[20] Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Изд-во Тихомирова М. Ю., 2006. С. 98.

[21] Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Норма, 2015. С. 78.

References:

[1] "Urban Planning Code of the Russian Federation" dated 29.12.2004 N 190-FZ (as amended by 31.07.2025) //Electronic resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (access date: 20.10.2025).

[2] State expert review of design documentation and (or) results of engineering surveys. [E-resource] URL: https://gge.ru/services/expertise/ (access date: 20.10.2025).

[3] Primorsky State Expertise. [E-resource] URL: https://primgosexpert.ru/ (access date: 20.10.2025).

[4] Urban planning department of the Vladivostok city administration. [Электронный ресурс] URL: https://www.vlc.ru/city-environment/gradostroitelstvo-/upravlenie-gradostroitelstva/ (дата обращения: 20.10.2025).

[5] Federal Law of 22.11.1995 No. 171-FZ "On State Regulation of the Production and Circulation of Ethyl Alcohol, Alcoholic and Alcohol-Containing Products and on Limiting the Consumption (Drinking) of Alcoholic Products "//Electronic Resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8368/ (access date: 21.10.2025).

[6] Law of the Republic of Sakha (Yakutia) “On the establishment of additional restrictions on the time, conditions and places of retail sale of alcoholic beverages in the Republic of Sakha (Yakutia)” dated 05.12.2013 1248-3 No. 51-V (as amended by 22.06.2023) //Electronic resource. - URL: https://docs.cntd.ru/document/460232759 (access date: 20.10.2025).

[7] Decree of the Government of the Kamchatka Territory of March 28, 2012 N 167-P “On the establishment of additional restrictions on the time, conditions and places of retail sale of alcoholic beverages, with the exception of retail sale of alcoholic beverages in the provision of catering services in the Kamchatka Territory” (ed. 10.10.2024) //Electronic resource. - URL: https://base.garant.ru/25982239/ (access date: 21.10.2025).

[8] Starilov Yu. N. Course of general administrative law: In 3 vols. T. I: History. Science. Subject. Norms. Subjects. M.: Norma, 2002. P. 451.

[9] Federal Law No. 10.01.2002 of 7-FZ (as amended by 08.08.2024) “ On Environmental Protection “//Electronic Resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (access date: 20.10.2025).

[10] Office of Rosprirodnadzor in Primorsky Krai - Vladivostok. [E-resource] URL: https://gogov.ru/g/711002 (access date: 20.10.2025).

[11] Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 (ed. 03.02.2025) “ On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation “//Electronic resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (access date: 19.10.2025).

[12] Decree of the President of the Russian Federation of 14.11.2024 No. 974 “On Public Positions of the Russian Federation “//Electronic resource. - URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202411140003 (access date: 20.10.2025).

[13] Federal Law of 21.12.2021 N 414-FZ (as amended by 31.07.2025) “ On General Principles of the Organization of Public Power in the Constituent Entities of the Russian Federation “//Electronic Resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (access date: 19.10.2025).

[14] Federal Law of 27.07.2004 N 79-FZ (as amended by 29.09.2025) “ On the State Civil Service of the Russian Federation “//Electronic resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (access date: 20.10.2025).

[15] The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote 01.07.2020) //Electronic resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (access date: 18.10.2025).

[16] Decree of the Government of the Republic of Sakha (Yakutia) dated February 13, 2019 No. 23 “On approval of the provisions on the Ministry for the Development of the Arctic and the Affairs of the Peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia) and its collegium” (as amended by 23.10.2024) // Electronic resource. - URL: https://docs.cntd.ru/document/553108156/titles/1H8MNUT (access date: 21.10.2025).

[17] Decree of the Government of the Sakhalin Region dated August 14, 2015 No. 329 “On approval of the Regulation on the Agency for Veterinary Medicine and Livestock Breeding of the Sakhalin Region” (as amended by 21.03.2025) //Electronic Resource. - URL: https://docs.cntd.ru/document/428659390 (access date: 21.10.2025).

[18] “Code of Administrative Offenses of the Russian Federation” dated 30.12.2001 N 195-FZ (as amended by 04.11.2025) //Electronic resource. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (access date: 18.10.2025).

[19] Law of Primorsky Krai dated 05.03.2007 No. 44-KZ (as amended by 07.08.2025) “ On Administrative Offenses in Primorsky Krai “//Electronic resource. - URL: https://docs.cntd.ru/document/494215166 (access date: 20.10.2025).

[20] Yu. A. Tikhomirov. Administrative Law and Process: Full Course. M.: Publishing house Tikhomirova M. Yu., 2006. S. 98.

[21] Shugrina E. S. Municipal Law: Textbook. M.: Norma, 2015. S. 78.