

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

В. А. Дмитриенко, asp23dva483@susu.ru
Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются доктринальные и легальные подходы к определению понятия «полномочия Правительства РФ». Предлагается синтез нормативного, практического и сравнительного анализа полномочий Правительства РФ, рассматриваются основания и критерии классификации полномочий. Особое внимание уделено адаптивному характеру полномочий Правительства РФ в современных условиях, включая кризисные ситуации, такие как пандемия COVID-19, санкционное давление, а также ускоренной технологической трансформации, в частности цифровизация. Рассматриваются риски смещения баланса между исполнительной и другими ветвями власти, способные привести к размыванию конституционных границ компетенции.

Ключевые слова: полномочия Правительства РФ, классификация полномочий, орган исполнительной власти, цифровизация, кризисные полномочия.

Для цитирования: Дмитриенко В. А. Трансформация полномочий правительства Российской Федерации в условиях современных вызовов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25. № 4. С. 60–65. DOI: 10.14529/law250408.

Original article
DOI: 10.14529/law250408

TRANSFORMATION OF THE POWERS OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

V. A. Dmitrienko, asp23dva483@susu.ru
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article examines doctrinal and legal approaches to defining the concept of "powers of the Government of the Russian Federation". A synthesis of normative, practical and comparative analysis of the powers of the Government of the Russian Federation is proposed, the grounds and criteria for classifying powers are considered. Particular attention is paid to the adaptive nature of the powers of the Government of the Russian Federation in modern conditions, including crisis situations such as the COVID-19 pandemic, sanctions pressure, as well as accelerated technological transformation, in particular digitalization. The risks of shifting the balance between the executive and other branches of government, which can lead to the erosion of constitutional boundaries of competence, are considered.

Keywords: powers of the Government of the Russian Federation, classification of powers, executive authority, digitalization, crisis powers.

For citation: Dmitrienko V. A. Transformation of the powers of the government of the Russian Federation in the context of modern challenges. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2025. vol. 25. no. 4. pp. 60–65. (in Russ.) DOI: 10.14529/law250408.

Ключевым механизмом функционирования институтов власти является наделение их определенными полномочиями и последующая реализация последних. Отсутствие единого легального определения понятия «полномочия» в отношении органов исполнительной власти признается в российской юриди-

ческой литературе устойчивой доктринальной проблемой, что подчеркивает необходимость его междисциплинарного осмысления и теоретико-нормативной конкретизации. Так, Л. И. Гадельшина отмечает: «Полномочие – юридически закрепленная совокупность прав и обязанностей субъекта правоотношения,

связанная с осуществлением им власти в сфере определенных общественных отношений» [3, с. 1]. По определению А. В. Кнутова и Л. Х. Синятуллиной, «полномочия – закрепленное за органом исполнительной власти право и (или) обязанность осуществлять самостоятельно или совместно с другими органами конкретную функцию» [6, с. 5]. Аналогичным образом Г. В. Атаманчук связывает полномочия с поставленными задачами, ресурсами и юридической ответственностью [1, с. 121].

Преобладающим является научный подход, согласно которому полномочия Правительства РФ представляют собой совокупность установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативными актами прав и обязанностей, осуществляемых данным органом в целях реализации функций исполнительной власти и обеспечения эффективного государственного управления.

Основные полномочия Правительства РФ закреплены в ст. 114 Конституции РФ. Помимо перечисленных полномочий и функций, в п. «ж» указано, что Правительство РФ осуществляет и иные полномочия, возложенные на него законодательством. Это свидетельствует о том, что полномочия Правительства РФ носят открытый характер и могут изменяться и дополняться в зависимости от текущих задач. Данная характеристика указывает на то, что высший орган исполнительной власти осуществляет свою деятельность гибко, динамично и адаптивно, что крайне необходимо для реагирования на стремительное внедрение инноваций, особенно в сфере информационных технологий. Правительство РФ также осуществляет координационную деятельность федеральных органов исполнительной власти, обеспечивая целостность иерархии государственного управления, благодаря своему межотраслевому, комплексному характеру полномочий. Правительство РФ, будучи высшим органом исполнительной власти, обладает и правом законодательной инициативы. Именно благодаря данным полномочиям Правительство РФ активно участвует в формировании правовой базы, осуществляет издание постановлений и распоряжений.

Особенностью полномочий Правительства РФ является их тесная связь с реализацией приоритетных национальных программ и проектов, направленных на социально-эконо-

мическое развитие страны в различных сферах жизни общества. Правительство РФ непосредственно осуществляет разработку государственных планов и программ, координируя деятельность, направленную на их реализацию как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Перед лицом современных вызовов (цифровизации, глобализации, задач национальной безопасности и устойчивого развития) перед Правительством РФ стоит необходимость оперативного реагирования, что проявляется в способности к быстрой корректировке стратегий и перераспределению ресурсов для решения приоритетных задач. Это проявляется, в частности, в возможности перераспределения функций между министерствами и ведомствами, создании временных межведомственных рабочих групп, а также в развитии механизмов государственно-частного партнерства. Основопологающим фактором расширения полномочий являются кризисы и те обстоятельства, при которых полнота и эффективность имеющихся полномочий ставятся под сомнения.

Таким наиболее существенным кризисом последнего десятилетия для всех сфер жизни общества и государства стала пандемия, вызванная распространением коронавируса COVID-19. Всеобщая внешняя и внутренняя изоляция обозначила ряд социальных и экономических вызовов. Именно в 2020 году Правительство РФ усилило свою роль в качестве основного регулятора в различных сферах государственной деятельности, что выразилось в увеличении объема принимаемых нормативных и распорядительных актов.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» полномочия Правительства РФ были дополнены, например, полномочиями по введению режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, включая возможность устанавливать обязательные правила поведения при таких режимах и координировать действия органов власти всех уровней. Кроме того, Правительству РФ предоставлено право оперативно увеличивать бюджетные ассигнования резервного фонда для финансирования мероприятий по борьбе с коронавирусом, что расширило возможности в том числе исходя из увеличения

финансирования. Поэтому совершенно справедливо отмечается, что «указанные законодательные акты направлены на создание организационных и финансовых условий для функционирования системы публичной власти в новых условиях» [4, с. 10].

Пандемия COVID-19 привела к ускоренному развитию цифровых технологий и их использованию в органах власти, повысив оперативность принятия решений и обеспечив непрерывность их работы, что привело к расширению полномочий Правительства РФ, подчеркнув необходимость гибкого управления в кризисных условиях и укрепив позиции высшего исполнительного органа власти. Цифровизация позволила ускорить процессы принятия решений, планирования и контроля, что помогло Правительству РФ эффективнее реагировать на социально-экономические изменения и реализовывать государственную политику.

П. П. Кабытов указывает, что цифровизация привела и к появлению полномочий органов исполнительной власти в области управления оборотом данных посредством создания и обеспечения функционирования различных государственных информационных систем [5, с. 4]. Это привело не только к упрощению ряда процессов для граждан, но и породило определенные как положительные, так и негативные особенности функционирования органов исполнительной власти.

Цифровизация способствует широкому распространению электронных сервисов, что ведет к положительным изменениям: автоматизация и цифровизация процедур снижают бюрократические барьеры и экономят время граждан при получении госуслуг. Применение электронных систем повышает прозрачность и подотчетность органов власти, укрепляя доверие общества. Развитие межведомственных электронных сервисов ускоряет взаимодействие между ведомствами и улучшает координацию, а цифровые инструменты позволяют принимать более обоснованные управленческие решения. Такие платформы, как «Госуслуги», делают сервисы доступнее, даже в отдаленных регионах страны. Вместе с тем ускоренная цифровизация сопровождается новыми рисками. Возрастает потребность в надежной защите данных из-за угроз кибербезопасности и объема информации, сохраняется цифровое неравенство: часть населения не имеет доступа к современным сервисам из-за

технических ограничений или отсутствия навыков. Необходимы адаптация правового регулирования и повышение квалификации госслужащих, поскольку внедрение современных технологий увеличивает бюджетную нагрузку. Особое значение приобретает необходимость координации и управления ИТ-активами. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 июля 2024 г. № 900 «О порядке учета ИТ-активов, используемых для осуществления деятельности по цифровой трансформации системы государственного (муниципального) управления» органы власти обязаны обеспечивать учет и эффективное использование ИТ-активов для цифровой трансформации системы государственного управления, что требует расширения полномочий по контролю за цифровыми ресурсами и их интеграцией в государственную систему. Наконец, становится все более очевидным дефицит квалифицированных специалистов, обладающих необходимыми компетенциями для эффективного внедрения, сопровождения государственных цифровых систем и реализации национальных программ. Решение этих задач является ключевым условием дальнейшего успешного развития цифровизации в России.

Цифровизация государственного управления предопределяет радикальную трансформацию содержания полномочий Правительства РФ, включая формирование новых направлений (управление данными, обеспечение кибербезопасности), и порождает возникновение новых рисков (цифровое неравенство, киберугрозы). Эффективное осуществление полномочий Правительства РФ в цифровую эпоху требует обновления нормативной базы, внедрения независимых инструментов контроля (экспертные цифровые платформы, парламентский надзор) и учета зарубежного опыта регулирования цифровой среды.

Тем не менее в научной доктрине акцентируется, что расширение полномочий неизменно сопровождается рисками смещения баланса между исполнительной и другими ветвями власти, что может вести к размыванию конституционных границ компетенции.

Анализ реальных механизмов функционирования исполнительной власти в России выявляет ряд системных противоречий институционального характера, которые рассмотрим подробнее. Первое противоречие заключается в дуализме подчиненности: с одной

стороны, формальная ответственность Правительства РФ перед парламентом сочетается с его фактической подотчетностью Президенту РФ. Данный дуализм подтверждается не только практикой кадровых назначений, но и характером правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти, что находит свое отражение в нормах Конституции РФ (ст. 112, 113). Второе противоречие проявляется в асимметрии законотворческого процесса. При том что Правительство РФ выступает инициатором большинства законопроектов и демонстрирует высокую эффективность их продвижения, законодательные инициативы депутатского корпуса реализуются значительно реже. Указанная диспропорция свидетельствует об институциональном дисбалансе в пользу исполнительных структур. Третье противоречие связано с избирательным распределением компетенций. Ключевые министерства (МВД, МИД, Минобороны) находятся в прямом подчинении Президента РФ, что приводит к сегментации системы центральных органов исполнительной власти и выведению «силового блока» из сферы непосредственного управления Правительства. И четвертое системное противоречие обусловлено процессами вертикализации исполнительной власти и усилением роли Администрации Президента РФ. Наблюдается тенденция к подмене координационных функций контролем, что объективно ограничивает самостоятельность федерального Правительства в реализации его конституционных полномочий.

Текущая правоприменительная практика демонстрирует необходимость четкого определения пределов и процедур осуществления полномочий Правительства РФ с целью укрепления принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и предупреждения коллизий законодательства. Изучение и сравнение зарубежных моделей позволяют выработать институциональные решения по оптимизации системы контроля и подотчетности. Открытость перечня полномочий при всех плюсах требует пересмотра барьеров против избыточной концентрации власти и внедрения независимых инструментов гражданского контроля.

Правительство РФ обладает большим объемом полномочий в различных сферах жизни общества и государства, что обуславливает отсутствие законодательного закреп-

ления единой классификации и унификации данных полномочий. Тем не менее именно классификация полномочий может способствовать определению полноты, широты и характера, предоставленных Правительству РФ полномочий, а также определению роли Правительства РФ в системе государственной власти и определению специфики ее деятельности в качестве высшего органа исполнительной власти.

В научной литературе авторами предпринимались попытки поиска подходов к определению видов и классификации полномочий. Такие ученые, как И. Л. Бачило, М. А. Лапина, Д. В. Карпухин, рассматривая вопрос классификации полномочий органов исполнительной власти, исходят из следующих критериев: распорядительные, регулирующие, организационно-контрольные и исполнительные полномочия [3, с. 7]. А. В. Кнутов и Л. Х. Синятуллина считают, что исследовательский и практический интерес представляет функциональный критерий классификации полномочий [6, с. 6].

Предлагаем разграничивать виды полномочий Правительства РФ по основным направлениям деятельности. При этом полномочия Правительства РФ с учетом нормативных и доктринальных позиций можно классифицировать следующим образом.

1. *Учредительные и организационные*, включают формирование структуры системы центральных органов исполнительной власти (ст. 110, 112 Конституции РФ); координацию деятельности федеральных органов).

2. *Нормотворческие* (предполагают формирование инициативы, подготовку и внесение законопроектов, издание постановлений и распоряжений (ст. 114, 115 Конституции РФ)).

3. *Правоприменительные и управленческие* (состоят в управлении федеральной собственностью, реализации социально-экономической политики, бюджетных полномочия (Бюджетный кодекс РФ, ст. 6–9 Федерального закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»)).

4. *Полномочия по исполнению международных договоров и внешнего курса Российского государства*.

5. *Кризисные и специальные* (это полномочия, расширяющиеся в условиях чрезвычайных ситуаций (постановления Правительства РФ и антикризисные распоряжения в пе-

риод пандемии COVID-19 и санкционного режима)). Классификация полномочий Правительства РФ отражает их многоаспектность и комплексный характер, что позволяет более четко определить роль Правительства в системе государственной власти и специфику его деятельности как высшего органа исполнительной власти. Такая систематизация способствует эффективному управлению, координации и контролю за реализацией государственных функций в различных сферах общественной жизни.

Таким образом, адаптивный характер полномочий Правительства РФ, как ответ на современные вызовы, позволяет оперативно реагировать на кризисные ситуации, такие как пандемия COVID-19, санкционное давление и технологические трансформации, в частности цифровизация. Полномочия Правительства РФ характеризуются открытостью перечня и динамизмом, что определяется закреплением механизма «иных полномочий» и подтвер-

ждается практикой делегирования дополнительных функций. Такая конструкция требует развития правовых гарантий против чрезмерной концентрации властных полномочий, предусматривающих четкие процедуры делегирования и эффективные институты парламентского контроля. При этом важно обратить внимание на то, что реализация полномочий Правительства РФ сопряжена с институциональными противоречиями, проявляющимися в двойной подчиненности (формальная ответственность перед парламентом при фактическом контроле со стороны Президента РФ), асимметрии законопроектной инициативы (преобладание правительственных законопроектов), а также сегментации компетенции, выражающейся в особом статусе силовых министерств. Данные противоречия обуславливают необходимость реформирования механизмов подотчетности и нормативно-правового разграничения функций в рамках дуалистической модели исполнительной власти.

Список источников

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1975. 239 с.
2. Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12–22.
3. Гадельшина Л. И. К вопросу о понятии «государственное полномочие» // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2. С. 121–124.
4. Глигич-Золотарева М. В., Лукьянова Н. И. Эффективность федеративного государства в условиях пандемии коронавируса // Федерализм. 2020. № 3. С. 145–168.
5. Кабытов П. П., Стародубова О. Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113–126.
6. Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 109–125.

References

1. Atamanchuk G. V. *Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovaniya* [Public administration: problems of legal research methodology]. Moscow, 1975, 239 p.
2. Bachilo I. L., Lapina M. A., Karpukhin D. V. [Methodology of systematization of functions and powers in the system of federal executive authorities]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2016, no. 3, pp. 12–22. (in Russ.)
3. Gadel'shina L. I. [On the issue of the concept of "state authority"]. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii* [Bulletin of Economics, Law and Sociology], 2012, no. 2, pp. 121–124. (in Russ.)
4. Gligich-Zolotareva M. V., Luk'yanova N. I. [The effectiveness of the federal state in the context of the coronavirus pandemic]. *Federalizm* [Federalism], 2020, no. 3, pp. 145–168. (in Russ.)
5. Kabytov P. P., Starodubova O. E. [The impact of digitalization on the implementation of the powers of executive authorities]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2020, no. 11, pp. 113–126. (in Russ.)

6. Knutov A. V., Sinyatullina L. Kh. [Powers of federal executive authorities: quantitative analysis and classification]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Issues of State and municipal management]*, 2018, no. 1, pp. 109–125. (in Russ.)

Информация об авторе

Дмитриенко Вячеслав Андреевич, аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Vyacheslav A. Dmitrienko, Postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

*Статья поступила в редакцию 25 августа 2025 г.
Received August 25, 2025.*