

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ, ТЕХНОЛОГИИ /  
POLITICAL INSTITUTIONS, PROCESSES, TECHNOLOGIES**<https://doi.org/10.15507/2413-1407.26343.590-610><http://regionsar.ru>EDN: <https://elibrary.ru/fggdaq>

ISSN 2413-1407 (Print)

УДК / UDC 32:342.511(470+571)

ISSN 2587-8549 (Online)

Оригинальная статья / Original article

**Соотношение формальных и фактических полномочий  
Президента России: влияние на федеральный  
и региональный политический процесс****Н. А. Борисов**

*Российский государственный гуманитарный университет, <https://ror.org/0473ch268>  
(г. Москва, Российская Федерация)  
[borisov.na@rggu.ru](mailto:borisov.na@rggu.ru)*

**Аннотация**

**Введение.** Вступление в силу поправки в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. положило начало новому этапу конституционного строительства в России, существенно трансформировав статус и полномочия президента. Цель статьи – выявить формальные и фактические полномочия Президента России в 2018–2025 гг., а также оценить их конгруэнтность в контексте федерального и регионального уровней публичной власти.

**Материалы и методы.** Исследование основано на авторской методике, синтезировавшей индексный анализ формы правления (А. Кроувел – О. Зазнаев) оценку законодательных и незаконотательных полномочий президента (М. Шугарт – Дж. Кэри), а также индекс институционализации института президентства. Полномочия президента систематизированы по пяти группам, для каждой определены конкретные полномочия и критерии их измерения (от 0 до 3 баллов) на основе конституционных норм и политической практики.

**Результаты исследования.** Установлено, что фактические полномочия президента превышают формальные (+5 баллов из 50). Ряд конституционных прерогатив (право вето, роспуск Думы, отрешение губернаторов) применяются крайне редко либо не используются; расширение фактической власти происходит через косвенные механизмы: назначение временно исполняющих обязанности глав регионов, оценку эффективности губернаторов, отставку «по собственному желанию». Поправки 2020 года и принятые в их развитие федеральные законы приблизили формальные нормы к сложившейся практике, повысив конгруэнтность институциональных правил.

**Заключение.** В новой конституционной модели президент консолидирует функции главы исполнительной власти, а иные органы выстраивают взаимодействие в рамках единой системы публичной власти. Президент обладает широкими инструментами влияния как на федеральном уровне, так и на региональный политический процесс, что укрепляет управляемость системы. Вместе с тем усиление

© Борисов Н. А., 2026



Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License.  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.



президентских полномочий актуализирует вопрос о механизмах обеспечения стабильности при возможной смене главы государства или изменении партийного состава парламента. Результаты могут быть использованы в государственном управлении для совершенствования институциональных механизмов и повышения устойчивости политической системы.

*Ключевые слова:* конституционные поправки, Президент России, формальные полномочия, фактические полномочия, политический институт, форма правления, политический процесс, региональная власть

*Конфликт интересов.* Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

*Финансирование.* Исследование выполнено за счет средств гранта Российского научного фонда № 25-28-00430 (<https://rscf.ru/project/25-28-00430>).

*Для цитирования:* Борисов Н.А. Соотношение формальных и фактических полномочий Президента России: влияние на федеральный и региональный политический процесс. *Регионоведение*. 2026;34(3):590–610. <https://doi.org/10.15507/2413-1407.26343.590-610>

## The Ratio of Formal and Actual Powers of the President of Russia: Influence on the Federal and Regional Political Process

N. A. Borisov

*Russian State University for the Humanities, <https://ror.org/0473ch268>  
(Moscow, Russian Federation)  
[borisov.na@rggu.ru](mailto:borisov.na@rggu.ru)*

### Abstract

**Introduction.** The entry into force of the amendment to the Constitution of the Russian Federation in 2020 marked the beginning of a new stage in Russia's constitutional development, substantially transforming the status and powers of the president. The aim of this article is to identify the formal and actual powers of the Russian President in 2018–2025, as well as to assess their congruence in the context of the federal and regional levels of public authority.

**Materials and Methods.** The study is based on the author's methodology, which synthesizes the index analysis of the form of government (A. Crouwel – O. Zaznaev), the assessment of legislative and non-legislative powers of the president (M. Shugart – J. Carey), as well as the index of institutionalization of the presidency. The powers of the president are systematized into five groups, with specific powers and criteria for their measurement (ranging from 0 to 3 points) defined for each group, based on constitutional norms and political practice.

**Results.** It has been established that the actual powers of the president exceed the formal ones (+5 points out of 50). A number of constitutional prerogatives (the veto power, dissolution of the Duma, dismissal of governors) are applied extremely rarely or not used at all; the expansion of actual power occurs through indirect mechanisms: the appointment of acting regional heads, the assessment of governors' performance, and resignation "at one's own request". The 2020 amendments and the federal laws adopted in their development brought formal norms closer to established practice, thereby increasing the congruence of institutional rules.

**Conclusion.** In the new constitutional model, the president consolidates the functions of the head of the executive branch, while other bodies organize their interaction within the framework of a unified system of public authority. Alongside the federal level, the president possesses broad instruments of influence over the regional political process, which strengthens the manageability of the system. At the same time, the enhancement of presidential powers brings to the fore the issue of mechanisms for ensuring stability in the event of a possible change of head of state or a shift in the party composition of the Parliament. The results may be used in public administration to improve institutional mechanisms and enhance the resilience of the political system.

*Keywords:* constitutional amendments, President of Russia, formal powers, actual powers, political institution, form of government, political process, regional authority

*Conflict of interest.* The author declares no conflict of interest.

*Funding.* The research was funded by the grant of the Russian Science Foundation no. 25-28-00430 (<https://rscf.ru/en/project/25-28-00430>).

*For citation:* Borisov N.A. The Ratio of Formal and Actual Powers of the President of Russia: Influence on the Federal and Regional Political Process. *Russian Journal of Regional Studies*. 2026;34(3):590–610. <https://doi.org/10.15507/2413-1407.26343.590-610>

## ВВЕДЕНИЕ

Вопрос о соотношении формальных институтов и их фактических полномочий в политическом процессе часто становится предметом внимания политологов и в основном рассматривается через соотношение формальных и неформальных институтов<sup>1</sup>. О важности изучения последних писал еще основоположник нового институционализма Д. Норт<sup>2</sup>. При этом очевидно, что неформальные институты сложно поддаются изучению, поскольку трудно достоверно зафиксировать и оценить их роль в политическом процессе, тем более операционализировать их влияние.

Следует говорить о соотношении формальных институтов и их фактического применения в политическом процессе, измеряя, таким образом, степень их конгруэнтности. Фактическое применение может как расширять формальные полномочия институтов, так и ограничивать или сужать их.

Рассмотрение формальных институтов и их фактического применения на российском материале представляется необходимым и относительно доступным, поскольку возможно детально проанализировать политическую практику. Внимание стоит обратить прежде всего на институт президентства<sup>3</sup>, его формальные полномочия в отношении органов власти субъектов Федерации и их реализацию в политическом процессе. Важный этап конституционного строительства в России начался после вступления в силу поправки в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.<sup>4</sup>, которая существенно изменила статус и полномочия президента, а также ряда органов государственной власти.

Политические процессы и изменения в правовом поле актуализируют изучение этого вопроса. Фактически конституционные поправки 2020 г. стали началом масштабной политической реформы по трансформации всей системы органов власти, которая в основном завершилась к концу 2025 года созданием единой

<sup>1</sup> См., например: Przeworski A. Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts. In: Elster J., Slagstad R. (eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press; 1988. P. 59–80 ; Przeworski A. *Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press; 1991. 210 p. ; Ginsburg T., Simpser A. Introduction: Constitutions in Authoritarian Regimes. In: *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Ed. by T. Ginsburg, A. Simpser. Cambridge: Cambridge University Press; 2013. P. 1–18. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107252523.001> ; Hale H. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press; 2015. 538 p.

<sup>2</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала»; 1997. 180 с. <https://www.elibrary.ru/yqdvye>

<sup>3</sup> Борисов Н.А. Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций. М.: Российский государственный гуманитарный университет; 2018. 537 с. <https://www.elibrary.ru/xpzucd>

<sup>4</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_346019](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019) (дата обращения: 25.05.2025).



системы публичной власти. На базе и в развитие конституционных поправок были приняты федеральные конституционные законы о принципах организации публичной власти в субъектах России<sup>5</sup>, а также поправки к ряду законов. Завершил формирование новой системы публичной власти и создал ее цельную конструкцию федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>6</sup>, принятый в 2025 г. и вступающий в полном объеме в силу с 2027 г.

На практике были закреплены новые формы и способы рекрутирования, а также отставки руководителей глав субъектов Федерации, влияния президента на региональную политику, методики оценки эффективности органов власти субъектов Федерации. После президентских выборов 2024 г. и формирования нового состава правительства использовались нормы обновленной конституции. Эти процессы протекали на фоне и отчасти под влиянием беспрецедентных внешних угроз и вызовов, которые стали фактором открытой конфронтации с западными государствами, и начала специальной военной операции в 2022 г.

Все это свидетельствует о создании если не принципиально новой, то существенно модернизированной системы органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях; требует внимательного изучения в ракурсе не только конституционного права, но и политической науки.

Цель настоящей работы – выявление формальных и фактических полномочий президента России в 2018–2025 гг., а также их соотношения с позиции конгруэнтности.

Новизна исследования состоит в следующем: анализ соотношения полномочий президента периода 2018–2025 гг., т. е. до конституционной реформы и после нее, с учетом политической практики, а также изменений федеральных законов ранее комплексно не проводился; конституционные поправки изучались в основном представителями юридической науки; к анализу полномочий президента России применена концепция конгруэнтности; выявлены конкретные механизмы, через которые фактические полномочия президента влияют на региональный политический процесс. Исследование, таким образом, призвано в перспективе решить, помимо научной, проблему поиска оснований стабильности российской политической системы.

## ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Институт президентства в России 2018–2025 гг. изучался преимущественно в общем контексте конституционных поправок 2020 г., в первую очередь представителями юридической науки. Предметом дискуссии выступали как изменение

<sup>5</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/) (дата обращения: 25.05.2025); О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_366950/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/) (дата обращения: 25.05.2025); О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370105/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/) (дата обращения: 25.05.2025).

<sup>6</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_501319/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/) (дата обращения: 25.05.2025).

основ конституционного строя в результате поправок, так и новый статус органов власти [1–4].

Д. А. Авдеев полагает, что конституционные поправки де-юре закрепили сложившуюся де-факто практику взаимодействия президента и правительства, а также конституционализировали монархическую модель государственного управления [5]. При этом А. Н. Медушевский считает, что общий вектор конституционных изменений в части организации публичной власти состоит в дальнейшем пересмотре модели смешанной формы правления со свойственной ей системой разделения властей в направлении президентской формы правления [2, с. 24]. На концентрацию конституционных полномочий президента и смещение системы сдержек и противовесов в пользу президентской власти указывает и О. Г. Румянцев [6]. Однако вне рассмотрения остаются индикаторы смены формы правления.

Отмечается возможность нарастания рисков деформации политической системы страны вследствие внесения конституционных поправок [7; 8]. По мнению А. А. Кондрашева, поправки ставят под контроль главы государства все ветви власти, усиливают гиперцентрализацию страны [9]. Мысль о персонификации конституционно-правового статуса президента и фактическом существовании института президента – национального лидера в России высказал А. В. Нечкин [10].

Некоторые авторы обращают внимание на трансформацию формы государственного правления России в результате поправок из полупрезидентской республики в президентскую [11], несмотря на отдельные признаки парламентаризации формы правления [12], или даже в новую категорию – конституционную монархию, признаками которой являются «...сосредоточение в одном политическом центре значительного объема государственно-властных полномочий по государственному управлению, доминирование исполнительно-распорядительных органов в системе публичной власти, отсутствие контрольно-сдерживающих полномочий иных органов власти и управления» [13, с. 94].

Соотношение формальных и неформальных институтов некоторые исследователи предлагают изучать с помощью категорий «субститут»<sup>7</sup> и «параинститут»<sup>8</sup>. Субститутами Н. В. Петров<sup>9</sup> назвал структуры, замещающие изымаемые или ослабляемые институты, которые призваны обеспечить функционирование государственного механизма в новых условиях. Автор считает, что многочисленные субституты повышают неэффективность политической системы и ведут ее к неизбежному кризису.

Р. Саква полагает, что в российском политическом процессе преобладают параконституционные поведенческие нормы – институты, которые, формально не нарушая букву закона, подрывают дух конституционализма (примеры автора:

<sup>7</sup> Петров Н.В. Политическая механика российской власти: субституты против институтов. *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. 2009;(4):5–23. <https://www.elibrary.ru/lpcpub>  
Настоящий материал произведен иностранным агентом (внесен Минюстом России в реестр СМИ – иностранных агентов 03.06.2022).

<sup>8</sup> Саква Р. Дуалистичное государство в России: параконституционализм и парapolитика. *Политические исследования*. 2010;(1):8–26. <https://elibrary.ru/kxotdp>

<sup>9</sup> Внесен Минюстом России в реестр СМИ – иностранных агентов 03.06.2022.



федеральные округа, Государственный Совет РФ, Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, Общественная палата РФ)<sup>10</sup>.

Тем не менее применение понятий «субститут» и «параинститут» не дает ответа на вопрос о причинах стабильности и эффективности российской политической системы. Опыт прошедших со времени публикации этих работ более пятнадцати лет позволяет сделать обратные выводы: прогнозы относительно кризиса и дестабилизации российской политической системы не реализовались, что говорит как об ошибочности тезисов в основе этих прогнозов, так и о возможностях адаптации политических институтов к изменяющимся условиям.

П. Штыков справедливо отмечает, что в основе ряда конституций постсоветских государств лежит доктрина президентского верховенства, и предлагает концепцию «евразийского типа президентализма», или «суперпрезидентализма»<sup>11</sup>. Представляется, однако, что данные дефиниции вносят мало нового в изучение института постсоветского президентства и не позволяют рассматривать его в широкой сравнительной перспективе.

Г. Хелмке и С. Левитски определяют неформальные институты как принятые в обществе правила, создающиеся, становящиеся известными и насаждающиеся вне официально санкционированных каналов<sup>12</sup>; имеющие возможность как расширять, так и ограничивать власть президента. Иными словами, функционирование неформальных институтов они рассматривают в контексте использования формальных полномочий. «Недоиспользование» последних, таким образом, тоже становится проявлением неформальных институтов.

В качестве одного из типов неформальных институтов (наряду с дополняющими, конкурентными и замещающими) выделяются аккомодационные, которые соответствуют эффективным формальным институтам и несовпадающим последствиям применения формальных и неформальных институтов<sup>13</sup>. Они создают мотивы для такого поведения, которое существенно изменяет последствия соблюдения формальных правил без их прямого нарушения. Однако применение такого рода неформальных институтов соответствует фактическим полномочиям органов власти, прежде всего президента как основного субъекта российского политического процесса.

Таким образом, каждая из публикаций на тему конституционных поправок отражает отдельный аспект или отдельную проблему изменений, фокусируясь в основном на юридическом смысле и значении поправок, но не ставит вопрос о методике сравнительного анализа полномочий Президента России до и после внесения поправок. Методика, в соответствии с которой можно оценить соотношение формальной и фактической власти президента, а также сделать вывод о расширении (сокращении) его полномочий, в указанных работах не предлагалась.

<sup>10</sup> Саква Р. Указ. соч.

<sup>11</sup> Stykow P. The Devil in the Details: Constitutional Regime Types in Post-Soviet Eurasia. *Post-Soviet Affairs*. 2019;35(2):122–139. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1553437>

<sup>12</sup> Хелмке Г., Левитски С. Неформальные институты и сравнительная политика. *Прогнозис: журнал о будущем*. 2007;(2):188–211. URL: [https://intelros.ru/pdf/prognosis2\\_07/Helmke.pdf](https://intelros.ru/pdf/prognosis2_07/Helmke.pdf) (дата обращения: 25.05.2025).

<sup>13</sup> Там же. С. 196.

Не рассматривался и вопрос о фактическом влиянии расширения конституционных полномочий парламента на полномочия президента.

Настоящая работа призвана частично восполнить эти пробелы: предпринята попытка предложить методику измерения соотношения формальных и фактических полномочий президента, используя как юридический смысл поправок, так и фактическое осуществление президентской власти в указанный период.

## МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

**Дизайн исследования** основан на комбинированном подходе, совместившем неоинституционализм и количественные методы индексного анализа. Неоинституционализм определяет выбор индикаторов, которые позволяют не только зафиксировать полномочия, закрепленные в нормативных актах, но и оценить их реальное использование и политический вес в конкретных условиях.

Эмпирический анализ опирался на сравнение индексов формальных и фактических полномочий Президента РФ. Для расчета индексов разработана авторская методика, синтезировавшая ряд концепций:

- методику А. Кроувела – О. Зазнаева<sup>14</sup>, представляющую собой способ измерения президентской и парламентской власти с целью выявления степени президентизации (парламентаризации) формы правления, которая использовалась для общей оценки баланса власти и определения «силы» президентской позиции через набор дискреционных полномочий;

- подход М. Шугарта и Дж. Кэри<sup>15</sup>, который сфокусирован на измерении законодательных и незаконотательных полномочий президента, анализе их соотношения, в качестве основания категоризации, а также измерения законодательных и незаконотательных полномочий, в частности выделения сфер исключительной компетенции президента;

- индекс институционализации полномочий президента<sup>16</sup>, который был применен для оценки устойчивости и предсказуемости института, что важно для разграничения ситуативной власти и системных полномочий.

**Источники данных и методика оценки.** Формальные полномочия кодировались на основе анализа текста Конституции РФ (в редакциях до<sup>17</sup> и после 2020 г.<sup>18</sup>), федеральных конституционных законов и регламентов органов власти. Фактические – оценивались по данным о политическом процессе в России за 2018–2025 гг. (отставке и формировании правительства, участии президента

<sup>14</sup> Krouwel A. Measuring Presidentialism and Parliamentarism: An Application to Central and East European Countries. *Acta Polit.* 2003;38:333–364. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500041> ; Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань: Казанский гос. ун-т; 2006. 372 с. <https://elibrary.ru/qwzgwgn>

<sup>15</sup> Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press; 1992. 316 p. Available at: <https://archive.org/details/presidentsassemb0000shug> (accessed 25.05.2025).

<sup>16</sup> Борисов Н.А. Указ. соч.

<sup>17</sup> Конституция Российской Федерации 1993 года, 15-я редакция (действовала с 04.04.2019 по 04.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--h1aaafpfwibk7a.xn--plai/1993/15/> (дата обращения: 25.05.2025).

<sup>18</sup> 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/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 25.05.2025).



и парламента в назначении членов правительства, судей, глав субъектов Федерации, случаях применения права вето, статистике законодательной инициативы).

Итоговые индексы рассчитывались как сумма баллов по всем индикаторам внутри каждой группы. Для обеспечения сопоставимости данных по 4 и 5-му срокам, а также с целью учета изменений после конституционной реформы 2020 года анализ проводился отдельно по временным периодам с последующим сравнением динамики индексов. Это дало возможность выявить общие индексы формальных и фактических полномочий, сравнить их, на основании разницы сделать выводы об их соотношении.

**Временная рамка исследования.** В фокусе внимания находится период с 2018 по 2025 гг., т. е. 4-й и начало 5-го сроков полномочий Президента России В. В. Путина. Выбор сроков обусловлен тем, что именно в этот период произошла самая масштабная с 1993 г. конституционная реформа, завершившаяся к 2025 г. созданием новой системы публичной власти.

**Операционализация переменных.** Каждое отдельное полномочие оценивалось по шкале от 0 до 3 баллов по следующим критериям:

- отсутствует в правовом поле или является исключительно церемониальным (декоративным), 0 баллов;

- существует формально, но его реализация жестко ограничена процедурами, требующими согласия других ветвей власти (высокая степень контроля со стороны парламента или судов), 1 балл;

- выступает дискреционным: президент может применять его по собственному усмотрению в рамках закона, оказывая существенное влияние на политический процесс, 2 балла;

- имеет исключительный характер, служит инструментом прямого контроля над ведущей структурой (например, право роспуска, назначения без согласования), 3 балла.

Полномочия президента классифицировались по пяти группам:

1) статус и срок полномочий:

- а) статус: глава государства и исполнительной власти (3), только глава государства (2), не является главой ни государства, ни исполнительной власти (0),

- б) срок полномочий: без ограничения или снятие ограничений для конкретного лица (3), не более двух (2), не более одного (1),

- в) орган, определяющий основные направления внутренней и внешней политики: президент (3), иной орган, в который входит или может входить президент (2), иной орган, в который не входит президент (0),

- г) статус и полномочия надпарламентского органа, председателем или членом которого является президент: широкие (3), ограниченные (2), символические (либо надпарламентский орган отсутствует) (0);

2) полномочия в отношении правительства:

- а) по назначению премьер-министра: назначает самостоятельно или возглавляет правительство (3), делит с парламентом / палатой парламента (2), не влияет (или обязан учитывать партийный состав парламента) (0),

- б) по назначению кабинета министров: действует единолично (3), с последующим утверждением кандидатур или введением их в должность парламентом

(палатой парламента) (2), назначает премьер-министра, а тот – министров (1), только по рекомендации парламента (палаты парламента) (0),

в) по отставке кабинета министров: действует по своему усмотрению (3), ограничен в правах (2), только после принятия парламентом (палатой парламента) альтернативной кандидатуры министра или нового состава кабинета (1), кабинет или министры могут подвергаться порицанию или быть смещены парламентом (палатой парламента) (0),

г) формирование кабинета министров после президентских/парламентских выборов: правительство слагает полномочия перед избранным президентом (2), правительство слагает полномочия перед вновь избранным парламентом (1),

д) вотум недоверия кабинету министров (министрам): парламент (палата парламента) не может выносить порицания кабинету или министрам и смещать их (3), парламент (палата парламента) может выносить порицания, но президент в ответ может распустить парламент (2), «конструктивный» вотум недоверия (большинство парламента (палаты) должно предложить альтернативный состав кабинета) (1), неограниченное право порицания: вотум недоверия всегда ведет к отставке правительства (0);

3) полномочия в отношении парламента:

а) законодательная инициатива: данным правом обладают президент, парламент и правительство (3), данным правом наряду с парламентом, правительством и президентом наделены и другие акторы (2), у президента отсутствует такое право или не используется им (0),

б) право президента распускать парламент (палату парламента): не ограничено (3), ограничено частотой или временем применения в рамках действующего срока (2), ограничено: только как ответ на порицание или отклонение кандидатур членов кабинета (1), отсутствует (0),

в) право вето и его преодоление: без права преодоления (3), с правом преодоления большинством свыше 2/3 голосов (2), с правом преодоления абсолютным большинством голосов или специальным большинством голосов менее 2/3 (1), отсутствует либо с правом преодоления простым большинством голосов (0),

г) инициатива назначения общегосударственного референдума: такой инициативой обладает только президент (3), подобное право имеют и другие субъекты (2), президент не имеет такого права или не использует его (0);

4) полномочия в отношении высших органов судебной власти:

а) по назначению председателей высших судов: назначает единолично (3), назначает с согласия иных органов (2), назначают иные органы по представлению президента (1), не имеет таких полномочий (0),

б) по назначению судей высших судов: назначает их в полном составе (3), назначает более половины таких судей (2), назначает менее половины таких судей (1), не имеет подобных полномочий (0);

5) полномочия президента в отношении региональных органов власти:

а) по назначению руководителей (высших должностных лиц) регионов: назначает единолично (3), назначает по представлению или при участии других органов власти (2), подобные полномочия отсутствуют (0),

б) по освобождению от должности руководителей (высших должностных лиц) регионов: освобождает единолично (3), освобождает по представлению,



по решению или при участии других органов власти (правительства, представительных органов, судов и пр.) (2), подобные полномочия отсутствуют (0).

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

**Статус и базовые характеристики института президента.** В ходе анализа изменений конституционного законодательства в 2020 г. выявлен ряд сдвигов в распределении полномочий.

Согласно Конституции РФ, президент является главой государства, но не возглавляет исполнительную власть (2 балла). По замыслу разработчиков Конституции 1993 г., институт президента, имевшего широкие полномочия в сфере исполнительной, законодательной и судебной властей, фактически был выведен из системы разделения властей и поставлен над ними. «Ключевым элементом нашего проекта, – как отмечал С. Шахрай, один из авторов, – стал полный отказ от “вертикали Советов” и выведение Президента Российской Федерации из классической системы разделения властей»<sup>19</sup>.

В результате поправки президент был определен как гарант гражданского мира и согласия в стране, призван обеспечить «...согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти», осуществлять «общее руководство правительством»<sup>20</sup> (ст. 80), т. е. институт с большей определенностью отнесен к органам исполнительной власти. Также в ст. 110, согласно которой исполнительную власть Российской Федерации осуществляет правительство, было внесено уточнение «под общим руководством президента». Фактически, принимая во внимание определяющее влияние на формирование и отставку правительства, право председательствовать на заседаниях правительства, формировать структуру федеральных органов исполнительной власти, а также непосредственное подчинение ряда органов исполнительной власти, президент осуществляет функции главы исполнительной власти (3 балла).

В соответствии с поправкой (ст. 81) одно и то же лицо не имеет права занимать должность президента более двух сроков (из статьи исключено слово «подряд») (1 балл). Вместе с тем количество сроков для действующего президента исчисляется с момента вступления этой поправки в силу, что позволяет ему занимать должность еще два шестилетних срока. В данном случае Конституция впервые установила регулирование права конкретного лица (3 балла).

Органом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики, выступает Президент России. Это положение присутствовало в первоначальном тексте Конституции 1993 г. и остается неизменным (3 балла).

Однако после вступления в силу поправки подобные полномочия получил также Государственный Совет Российской Федерации, который является «...конституционным государственным органом, формируемым Президентом в целях... определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации...» (ст. 83 п. е.5 Конституции, ст. 3 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»).

<sup>19</sup> Шахрай С.М. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. М.: Синдбад; 2021. С. 60. URL: <https://clck.ru/3VS7Hg> (дата обращения: 26.08.2025).

<sup>20</sup> Здесь и далее ссылки на статьи Конституции РФ в действующей редакции приводятся по: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993...

В настоящее время надпарламентский орган отсутствует как в конституционно-правовом поле, так и де-факто (0 баллов). Прообразом такого органа можно считать Государственный Совет РФ, хотя его решения имеют рекомендательный характер и вводятся в действия актами президента или законодательными.

**Полномочия президента в отношении правительства.** В соответствии с поправкой возросла роль Государственной Думы и Совета Федерации при формировании правительства. Первая утверждает кандидатуру председателя правительства, предложенную президентом, после чего последний назначает председателя правительства (ст. 111) (2 балла). Однако в случае трехкратного отклонения кандидатуры президент назначает председателя правительства и имеет право распустить Государственную Думу (ст. 111).

На практике при сохранении партийной системы с доминирующей партией не может возникнуть ситуации, при которой Государственная Дума не утвердит кандидатуру премьер-министра, предложенную президентом. Фактически выбор данной кандидатуры остается прерогативой президента, а не парламента (3 балла).

На должность заместителей председателя правительства и федеральных министров назначаются кандидатуры, утвержденные Государственной Думой (кроме министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, назначаемых президентом после консультаций с Советом Федерации, ст. 83) (2 балла). «Президентская квота» в Совете Федерации (представители Российской Федерации, назначаемые пожизненно) увеличена с 17 до 30 сенаторов (ст. 95). Поправка впервые конституционно закрепила существование «двух правительств»: подконтрольного лично президенту и подчиненного председателю правительства.

В ситуации наличия в парламенте доминирующей партии отсутствует вероятность того, что Государственная Дума не утвердит кандидатуры федеральных министров. При этом после трехкратного отклонения Думой кандидатур членов правительства президент все равно имеет право назначить их из числа представленных председателем правительства (ст. 112), тем самым оставив без внимания решение Думы (3 балла). В результате фактические полномочия президента по формированию правительства шире, чем конституционные.

Что касается роли партий при формировании правительства, то в его нынешнем составе из 32 членов только 12 (немногим более трети) являются представителями политических партий (11 – «Единой России», 1 – Либерально-демократической партии России)<sup>21</sup>. Последнее обстоятельство не позволяет говорить о приоритете партийного принципа при формировании правительства.

Поправка не затронула вопросы отставки правительства по решению президента. Он, как и раньше, имеет право единолично принять решение об отставке как правительства в целом, так и его отдельных членов вне связи со сроками их деятельности и без учета позиции других органов власти (3 балла).

<sup>21</sup> Партийный и возрастной разрез российских чиновников высшего звена на 1 января 2024 года [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3UJvsw> (дата обращения: 02.06.2025).



На практике формально право принимать решение об отставке правительства в 2018–2025 гг. президентом не использовалось. Правительство слагало полномочия либо перед вновь избранным президентом (ст. 116) (в частности, после выборов президента в 2018 и 2024 гг.), либо путем подачи в отставку по собственной инициативе (ст. 117), как это случилось в январе 2020 года. Таким образом, формально президент ни разу не инициировал отставку правительства.

Однако де-факто правительство заявило об отставке сразу после оглашения Послания президента в январе 2020 года, в котором также объявлялось о внесении поправок в Конституцию<sup>22</sup>. Очевидно, что этот шаг, как и предложение председателю правительства Д. А. Медведеву новой должности – заместителя председателя Совета Безопасности, был заранее согласован президентом и председателем правительства. Отметим, что в последний раз решение об отставке правительства по инициативе президента принималось еще в 2004 г.<sup>23</sup>

В соответствии с Конституцией правительство слагает полномочия после президентских/парламентских выборов перед вновь избранным президентом, что согласуется с политической практикой (отставкой правительства в 2018 и 2024 гг.) (2 балла). В то же время, по смыслу Конституции, кандидатуры членов правительства зависят от парламентского большинства, в связи с чем правительство должно слагать полномочия и после выборов в Государственную Думу. Однако законодатель такой возможности не предусматривает.

Конституция предоставляет возможность Государственной Думе выражать недоверие правительству в целом (ст. 117), а не его отдельным членам (2 балла). Фактически это право не использовалось более двадцати лет (последняя попытка такой инициативы относится к 2005 г.<sup>24</sup>, а первое и единственное голосование, набравшее необходимое число голосов, состоялось в 1995 г.<sup>25</sup>). Для положительного решения при этом выражать недоверие необходимо дважды в течение трех месяцев. Однако даже в этом случае президент вправе распустить Государственную Думу (3 балла).

**Полномочия президента в отношении парламента. Законодательная инициатива президента.** Помимо президента, правом законодательной инициативы обладают депутаты Государственной Думы и сенаторы, правительство, законодательные органы субъектов Федерации, высшие суды по вопросам их компетенции (2 балла). Президент реализует данное право, однако количество внесенных им законопроектов в созыве 2021–2026 гг. составило всего 1,4 % от общего числа законопроектов (депутаты Государственной Думы и сенаторы инициировали 65,8 % законопроектов, правительство – 22,1 %) <sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Медведев объявил об отставке правительства России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4220694> (дата обращения: 02.06.2025).

<sup>23</sup> Полный текст заявления В. Путина об отставке правительства [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/02/2004/5703b5e99a7947783a5a51eb> (дата обращения: 03.06.2025).

<sup>24</sup> Госдума отклонила вотум недоверия правительству РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/02/2005/5703ba659a7947afa08c7700> (дата обращения: 03.06.2025).

<sup>25</sup> О недоверии Правительству Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.06.1995 № 895-1 ГД [Электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/3UJvui> (дата обращения: 01.06.2025).

<sup>26</sup> Информация по субъектам права законодательной инициативы о прохождении законопроектов и законов в Государственной Думе текущего созыва [Электронный ресурс]. URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz\\_info\\_spzi/spzi\\_list](https://sozd.duma.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list) (дата обращения: 01.06.2025).

При этом законодательная активность президента по сравнению с прошлым созывом снижается. Доля внесенных представителями исполнительной власти законопроектов (если президента отнести к исполнительной власти) в созыве 2021–2026 гг. составила 23,5 % (в 7-м созыве – 27,9 %) <sup>27</sup>.

Президент имеет право распустить Государственную Думу только в случае трехкратного отклонения кандидатуры председателя правительства (ст. 111) или кандидатур более 1/3 членов правительства (ст. 112), а также при двукратном в течение трех месяцев выражении недоверия правительству (ст. 117) (1 балл). Фактически этим правом президент не пользовался (0 баллов).

После поправки 2020 года норма о роспуске Государственной Думы после трехкратного отклонения кандидатуры председателя правительства перестала быть императивной и соответственно – инструментом потенциальной угрозы роспуска парламента. Другими словами, в этом аспекте полномочия президента на практике весьма ограничены. При наличии доминирующей партии роспуск Думы нецелесообразен, а в потенциальных условиях наличия в ней партийного большинства, оппозиционного президенту, ее роспуск и досрочные выборы не смогут существенно изменить расстановку сил в парламенте.

Президент имеет право отклонить принятый парламентом федеральный закон. Вето президента преодолевается большинством не менее 2/3 голосов от общего числа сенаторов и депутатов Государственной Думы (ст. 107) (2 балла).

Однако после поправки 2020 года у президента появилась еще одна возможность отклонять законы: на основании решения Конституционного суда об их конституционности (ст. 107). Если Конституционный суд по запросу президента не подтвердит обозначенный статус, президент должен вернуть закон в Думу без подписания.

В этой части формальные полномочия президента усилились. Однако на практике в 2018–2025 гг. право вето им было использовано только однажды (0 баллов): 15 июня 2021 года в отношении законопроекта «О внесении изменений в ст. 57 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации” и ст. 12, 13 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”» <sup>28</sup>.

Случаев преодоления вето президента парламентом с 1998 г. не было. Тем не менее это важный и действенный инструмент отклонения законопроектов, особенно в условиях отсутствия в парламенте поддерживающего партийного большинства.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» <sup>29</sup> инициировать референдум вправе граждане России, Конституционное собрание РФ и федеральные органы государственной власти в случае, предусмотренном международным договором. Президент не может

<sup>27</sup> Сдали сессию и созыв: как поработали депутаты Госдумы – в 15 графиках и таблицах [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4859045> (дата обращения: 01.06.2025).

<sup>28</sup> Путин наложил вето на закон об ответственности СМИ за фейки [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/06/2021/60cc4d5e9a7947c18d93c234> (дата обращения: 01.06.2025).

<sup>29</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48221/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/) (дата обращения: 01.06.2025).



инициировать референдум (0 баллов), но только он имеет право назначать его по инициативе других акторов. На практике референдумы в России на федеральном уровне не проводились с 1993 г. (0 баллов).

**Полномочия президента в отношении высших органов судебной власти.** Поправка 2020 года предусмотрела, что президент представляет для назначения Совету Федерации кандидатуры не только судей Конституционного и Верховного судов, но и председателей, заместителей председателей судов (ст. 128) (1 балл). Прежде председатели и их заместители избирались судами самостоятельно из своего состава.

В соответствии с поправкой Совет Федерации в 2023 г. по представлению президента председателем Конституционного суда РФ назначил В. Д. Зорькина, в 2024 г. председателем Верховного суда РФ – И. Л. Подносову. Оба решения были приняты единогласно.

Также президент получил право назначать по согласованию с Советом Федерации Генерального прокурора (ранее он назначался Советом Федерации) и прокуроров субъектов (ст. 128).

Судьи Конституционного и Верховного судов РФ назначаются Советом Федерации исключительно по представлению президента (3 балла). Палаты парламента, фракции политических партий и другие органы и организации не имеют полномочий в данной сфере.

**Полномочия президента в отношении региональных органов власти.** В соответствии с Конституцией полномочия по назначению глав субъектов Федерации у президента отсутствуют (0 баллов). Руководители субъектов избираются либо непосредственно гражданами (в 75 субъектах), либо депутатами законодательного органа субъекта из числа кандидатур, представленных президентом (по состоянию на начало 2026 года таких субъектов 14).

С 2014 года введен особый порядок избрания на должность глав автономных округов, входящих в состав области. Они избираются законодательным органом округа по представлению президента из числа кандидатур, предложенных главой области, в состав которой входит автономный округ. Предложения по кандидатурам вправе также вносить региональные отделения политических партий, представленных в законодательном органе данного автономного округа<sup>30</sup>.

В субъектах Федерации, главы которых избираются прямыми выборами, сложилась практика назначения президентом временно исполняющего обязанности руководителя, который затем побеждает на выборах (фактическое назначение, 3 балла). В частности, за период 2018–2025 гг. из назначенных президентом исполняющими обязанности руководителей субъектов только А. В. Тарасенко (Приморский край) не смог победить на выборах губернатора (2018 г.) и ушел в отставку после второго тура.

Из действующих глав регионов в указанный период не победили на очередных выборах трое: В. И. Шпорт проиграл С. И. Фургалу (Хабаровский край), С. Ю. Орлова – В. В. Сипягину (Владимирская область), В. М. Зимин снял свою кандидатуру (Хакасия). При этом на момент сложения полномочий все они были уже действующими главами регионов, а не исполняющими обязанности.

<sup>30</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации...

Из числа победивших на выборах, не будучи назначенными президентом, по состоянию на начало 2026 года в должности оставался только В. О. Коновалов в Хакасии. (С. И. Фургал был отправлен в отставку и впоследствии осужден; В. В. Сипягин после трех лет пребывания в должности избран в Государственную Думу, исполняющим обязанности губернатора Приморского края назначен О. Н. Кожемяко, который позднее выиграл выборы.) Характерно, что В. И. Шпорт и В. М. Зимин были впервые назначены исполняющими обязанности соответствующих субъектов Д. А. Медведевым. Таким образом, в период 4 и 5-го сроков полномочий президента В. В. Путина из назначенных им исполняющими обязанности А. В. Тарасенко, так и не ставший губернатором, остается единственным исключением.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>31</sup> президент имеет право в связи с утратой доверия отстранить от должности руководителя субъекта, а также объявить ему предупреждение или выговор с последующим отрешением от должности (ст. 29) (3 балла). Остальные случаи прекращения полномочий глав субъектов президентом возможны только при участии других органов (Законодательного собрания, Генерального прокурора). На практике это право использовалось президентом только два раза: в отношении М. В. Игнатьева (Чувашия) и С. И. Фургала (Хабаровский край).

Намного больше отставок глав субъектов состоялось по собственному желанию. Можно предположить, что их инициатором выступил президент, учитывая, что эффективность деятельности глав субъектов подлежит оценке в соответствии с критериями, утвержденными Указом Президента РФ, и методикой, разработанной Администрацией президента РФ<sup>32</sup>. Таким образом, фактически президент освобождал от должности глав субъектов единолично (3 балла).

Кроме того, президент имеет право роспуска законодательных органов субъектов после вынесения им предупреждения в случае, если судом установлено, что этот орган принял нормативный акт, противоречивший федеральному законодательству и действовавший в течение шести месяцев (ст. 14). На практике до настоящего времени это право не было реализовано.

## ОБСУЖДЕНИЕ

Рассмотрев соотношение формальных и неформальных полномочий президента до и после 2020 г., можно отметить, что поправка к Конституции 2020 г. и принятые на ее основе федеральные законы приблизили первые к политической практике, обеспечив тем самым большую конгруэнтность формальных и фактических полномочий.

Среди важных изменений в этом направлении было сделано следующее: президент получил статус главы не только государства, но и (по общему смыслу внесенных поправок) исполнительной власти, что ранее формально не было закреплено; парламентский контроль над правительством затруднен широкими

<sup>31</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации...

<sup>32</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.11.2024 № 1014 [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202411280003?index=1> (дата обращения: 01.11.2025).



полномочиями президента в сфере исполнительной власти и изменением системы сдержек и противовесов, закрепленной в Конституции в 1993 г.; президент получил право прямо влиять на назначение председателей высших судов и назначать глав прокуратуры.

Расширение полномочий президента де-факто происходило за счет наличия партийной системы с доминирующей партией и партийного большинства в Государственной Думе. Это позволило ему по своему усмотрению определять состав правительства и не использовать права вето и роспуска Государственной Думы.

Президент лишен полномочий по представлению кандидатур для наделения полномочиями глав большинства регионов, как это было в 2005–2012 гг. Однако это ограничение компенсировалось возможностью фактически назначать/отстранять от должности руководителей субъектов, а также распускать законодательные собрания субъектов. На региональном уровне сложилась политическая практика, при которой президент назначает исполняющего обязанности руководителя субъекта, а тот впоследствии побеждает на выборах. Для отставки руководителя субъекта введена формулировка «в связи с утратой доверия». Тем самым создана возможность для президента значимо влиять на политический процесс в субъектах Федерации.

При этом некоторые конституционные полномочия реализуются президентом прямо крайне редко или не используются совсем (право вето, отрешение от должности губернаторов, роспуск Государственной Думы). Для расширения фактических полномочий могут быть задействованы косвенные механизмы (отставка правительства и губернаторов по собственному желанию).

Прогнозы о негибкости, неустойчивости, слабости политической системы с наличием так называемых субститутов не подтвердились<sup>33</sup>. Напротив, многие подобные предостережения были как будто учтены авторами поправки, в результате чего конституционные и законодательные нормы пришли в соответствие с политической практикой, что и обеспечило системе дополнительный источник стабильности и воспроизводства. Вместе с тем полномочия старых институтов расширились. Фактические полномочия президента дополнили формальные и укрепили политическую систему, а не дестабилизировали ее.

Представляется необходимым сместить фокус исследования института президентства с анализа неформальных полномочий президента на фактическое применение формальных полномочий в политическом процессе; выявлять как «спящие», или «мертвые» (не используемые либо используемые крайне редко), полномочия, так и расширительную реализацию формальных полномочий на практике.

Настоящее исследование является попыткой одного из первых приближений к анализу соотношения формальных и фактических полномочий президента и имеет ограничения, связанные с предложенной методикой определения фактических полномочий. Для более точного анализа и получения наиболее достоверных данных необходимы расширение и усложнение методики с привлечением композитных индексов, учитывающих степень фактического контроля президента по отношению к органам исполнительной, законодательной и судебной власти, а также контроль над экономическими ресурсами.

<sup>33</sup> Саква Р. Указ. соч.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итоговые выводы в результате применения предлагаемой методики сформулированы в таблице.

Т а б л и ц а. Соотношение формальных и фактических полномочий Президента России  
T a b l e. The ratio of formal and actual powers of the President of Russia

| Критерий /<br>Criterion                                                                                                                                                                              | Полномочия (баллы) / Powers (points)                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                             | Соотно-<br>шение<br>полно-<br>мочий /<br>Ratio of<br>Powers |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                      | формальные / formal                                                                                                                                                                                                                  | фактические / actual                                                                                                                        |                                                             |
| 1                                                                                                                                                                                                    | 2                                                                                                                                                                                                                                    | 3                                                                                                                                           | 4                                                           |
| Статус / Status                                                                                                                                                                                      | глава государства / head of state (2)                                                                                                                                                                                                | глава государства и глава исполнительной власти / head of state and head of the executive branch (3)                                        | +1                                                          |
| Срок полномочий / Term of office                                                                                                                                                                     | не более двух сроков / no more than two terms (2)                                                                                                                                                                                    | без ограничения сроков для действующего президента / without term limits for the current president (3)                                      | +1                                                          |
| Определяет основные направления политики / Defines the main directions of policy                                                                                                                     | президент / president (3)                                                                                                                                                                                                            | президент / president (3)                                                                                                                   | 0                                                           |
| Статус и полномочия надпарламентского органа, председателем или членом которого является президент / Status and powers of the supra-parliamentary body, of which the President is Chairman or member | отсутствует / absent (0)                                                                                                                                                                                                             | отсутствует / absent (0)                                                                                                                    | 0                                                           |
| Полномочия по назначению премьер-министра / Powers to appoint the Prime Minister                                                                                                                     | делит полномочия с парламентом / shares the powers with Parliament (2)                                                                                                                                                               | назначает самостоятельно / appoints alone (3)                                                                                               | +1                                                          |
| Полномочия по назначению кабинета министров / Powers to appoint the Cabinet of Ministers                                                                                                             | назначает с последующим утверждением кандидатур или введением их в должность парламентом (палатой парламента) / appoints with subsequent approval of the candidates or their appointment by the Parliament (House of Parliament) (2) | назначает единолично / appoints alone (3)                                                                                                   | +1                                                          |
| Полномочия по отставке кабинета министров / Powers to dismiss the Cabinet of Ministers                                                                                                               | распускает по своему усмотрению / dismisses at his discretion (3)                                                                                                                                                                    | распускает по своему усмотрению / dismisses at his discretion (3)                                                                           | 0                                                           |
| Формирование кабинета министров после выборов / Formation of the Cabinet of Ministers after elections                                                                                                | правительство слагает полномочия перед избранным президентом / the Government resigns its powers before the elected President (2)                                                                                                    | правительство слагает полномочия перед избранным президентом / the Government resigns its powers before the elected President (2)           | 0                                                           |
| Инициатива назначения общегосударственного референдума / Initiative to call a nationwide referendum                                                                                                  | не имеет права инициировать референдум или не использует его / does not have the right to initiate a referendum or does not exercise it (0)                                                                                          | не имеет права инициировать референдум или не использует его / does not have the right to initiate a referendum or does not exercise it (0) | 0                                                           |



Окончание таблицы / End of table

| 1                                                                                                                                    | 2                                                                                                                                                                              | 3                                                                                                                                                                                                                              | 4  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Вотум недоверия кабинету министров (министрам) / Vote of no confidence in the Cabinet of Ministers (or individual ministers)         | парламент может выносить порицания, но президент в ответ может распустить парламент / Parliament may pass censures, but the President may respond by dissolving Parliament (2) | парламент (палата парламента) не выносит порицания кабинету/министрам и не смещает их / Parliament (House of parliament) does not pass votes of censure against the Cabinet/ministers, nor does it remove them from office (3) | +1 |
| Законодательная инициатива / Legislative initiative                                                                                  | наряду с парламентом, правительством и президентом обладают и другие акторы / alongside Parliament, the Government, and the President, other actors also possess (2)           | наряду с парламентом, правительством и президентом обладают и другие акторы / alongside Parliament, the Government, and the President, other actors also possess (2)                                                           | 0  |
| Право распускать парламент (палату парламента) / The President's right to dissolve Parliament (the House of Parliament)              | ограничено: только как ответ на порицание или отклонение кандидатур членов кабинета / limited: only as a response to censure or rejection of cabinet members' candidacies (1)  | не используется / not used (0)                                                                                                                                                                                                 | -1 |
| Право вето и его преодоление / The right to dissolve Parliament (House of Parliament)                                                | вето с правом его преодоления свыше 2/3 голосов / veto with the right to override it by more than 2/3 of the votes (2)                                                         | фактически право вето не используется / veto not used in practice (0)                                                                                                                                                          | -2 |
| Полномочия по назначению председателей высших судов / Powers to appoint the chairmen of the Supreme courts                           | назначают иные органы по представлению президента / appointed by other bodies upon the President's proposal (1)                                                                | назначают иные органы по представлению президента / appointed by other bodies upon the President's proposal (1)                                                                                                                | 0  |
| Полномочия по назначению судей высших судов / Powers to appoint judges of the Supreme courts                                         | назначаются президентом или по его представлению / are appointed by the President or upon his proposal (3)                                                                     | назначаются президентом или по его представлению / are appointed by the President or upon his proposal (3)                                                                                                                     | 0  |
| Полномочия по назначению руководителей (высших должностных лиц) регионов / Powers to appoint heads (senior officials) of the regions | отсутствуют / no powers (0)                                                                                                                                                    | назначает единолично / appoints unilaterally (3)                                                                                                                                                                               | +3 |
| Полномочия по освобождению от должности руководителей регионов / Powers to dismiss heads of the regions                              | единолично / unilaterally (3)                                                                                                                                                  | единолично / unilaterally (3)                                                                                                                                                                                                  | 0  |
| Итого / Total                                                                                                                        | 31 из 50 / 31 out of 50                                                                                                                                                        | 36 из 50 / 36 out of 50                                                                                                                                                                                                        | +5 |

*Примечание:* положительное значение означает, что фактические полномочия президента шире формальных; отрицательное – что они уже формальных; нулевое – что фактические и формальные полномочия соответствуют друг другу.

*Note:* a positive value means the President's actual powers are broader than the formal ones; a negative value means they are narrower; a zero value means the actual and formal powers correspond to each other.

*Источник:* подготовлено по результатам исследования.

*Source:* prepared based on the results of the study.

Как видно из таблицы, индекс формальных полномочий президента составил 31 из 50 возможных единиц (62 %), фактических – 36 из 50 (72 %), индекс расширения равен +5. Это означает, что в большинстве случаев в политическом процессе формальные конституционные полномочия президента увеличиваются на основе использования «аккомодационных» неформальных институтов.

Наиболее существенным результатом конституционной поправки 2020 г. представляется утрата президентом статуса «над системой разделения властей». Он становится главой исполнительной власти как де-юре, так и де-факто, перестав быть арбитром. Фактически с этого момента прекратила действовать конституционная формула М. М. Сперанского, заложенная в 1809 г. и составлявшая основу российского конституционного строительства на протяжении более чем двух столетий. При этом форма правления де-юре не трансформировалась в президентскую.

Потенциально в этой ситуации существуют угрозы дестабилизации. Согласимся с С. М. Шахраем, что конституционные новшества «...не просто переплетают все ветви власти в аморфное, несбалансированное образование, но и погружают в него президента... Вдобавок речь идет о перераспределении части полномочий главы государства в пользу Государственной Думы или Совета Федерации... Риски, что в результате конституционных поправок что-то пойдет не так, чрезвычайно велики»<sup>34</sup>. Иными словами, в результате изменения статуса и полномочий президента, с одной стороны, заблокированы даже потенциальные возможности проявления автономности федеральными и региональными органами власти, поскольку все они «замкнуты» на президента; с другой – закладываются риски разбалансировки системы при модификации политической ситуации.

В частности, к дестабилизации в перспективе могут привести потенциальная победа на выборах оппозиционной партии, формирование оппозиционного партийного большинства в Государственной Думе, расширение фактических полномочий Государственного Совета в сфере определения основных направлений внутренней и внешней политики. С целью минимизации рисков законодателям придется пересмотреть Конституцию, придав форме правления более сбалансированный характер, а также решить вопрос о нормативно-правовом регулировании института Конституционного собрания, закон о котором до настоящего времени не принят.

Представленные выводы и рекомендации могут быть полезны в научно-образовательном процессе и в практике государственного управления – для предотвращения дестабилизации ситуации, создания устойчивых механизмов и институтов стабильности политической системы в условиях потенциальных кризисов.

Направления дальнейших исследований в этой сфере могут быть связаны с уточнением методики измерения формальных и фактических полномочий президента и тестирования ее на российском материале, а также проведением сравнительного анализа использования полномочий президента на постсоветском пространстве и в других регионах мира.

<sup>34</sup> Шахрай С.М. Указ. соч. С. 100.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Медушевский А.Н. Конституционная реформа-2020 с позиций теории легитимности. *Теоретическая и прикладная юриспруденция*. 2020;(4):15–30. URL: <https://www.elibrary.ru/gyckdu>
2. Медушевский А.Н. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства. *Публичная политика*. 2020;4(1):43–66. <https://www.elibrary.ru/uguutn>
3. Ким Ю.В. А была ли реформа: к вопросу о правовом значении поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года. *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования*. 2022;8(1):136–151. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151>
4. Мазаев В.Д. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ). *Lex Russica (Русский закон)*. 2021;74(7):15–31. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.176.7.015-031>
5. Авдеев Д.А. Конституционная реформа 2020 года в России и ее политико-правовые последствия (некоторые заметки). *Государство и право*. 2022;(9):47–56. <https://www.elibrary.ru/ahadhz>
6. Румянцев О.Г. Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка. *Конституционный вестник*. 2020;(5):6–32. <https://www.elibrary.ru/yohfwa>
7. Сиденко О.А., Сосунов Д.В. Конституционализм и поправки в Основной закон Российской Федерации 2020: политологический анализ. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2020;15(6):103–118. URL: <https://clck.ru/3VS4DC> (дата обращения: 26.08.2025).
8. Глухова А.В., Сиденко О.А. Конституционная реформа-2021: риски для политической системы РФ. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*. 2021;(1):14–23. <https://www.elibrary.ru/libizz>
9. Кондрашев А.А. Конституционные поправки-2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраиваемые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России. *Конституционное и муниципальное право*. 2021;(3):18–29. <https://www.elibrary.ru/ayxwff>
10. Нечкин А.В. Конституционно-правовой институт «главы государства – национального лидера» в государствах СНГ: современное состояние и перспективы развития (часть первая). *Конституционное и муниципальное право*. 2021;(4):9–14. <https://www.elibrary.ru/vaufvc>
11. Дзидзов Р.М. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: новые грани взаимоотношений. *Журнал российского права*. 2021;25(5):43–54. <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.059>
12. Гуняч С.В. К вопросу становления парламентско-президентской республики в России. *Государство и право*. 2022;(5):153–157. <https://www.elibrary.ru/quxjaq>
13. Авдеев Д.А. Так какая же форма правления в России? Часть 2. *Государство и право*. 2023;(9):87–96. <https://www.elibrary.ru/crhjql>

## REFERENCES

1. Medushevskiy A.N. 2020 Constitutional Reform as the Problem of Legitimacy Theory. *Theoretical and Applied Law*. 2020;(4):15–30. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/gyckdu>
2. Medushevsky A.N. Constitutional Amendments in Russia 2020 as a Political Project of the State Reorganization. *Publchnaya politika*. 2020;4(1):43–66. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/uguutn>
3. Kim Yu.V. Was there a Reform: to the Question of the Legal Significance of the Amendments to the Constitution of the Russian Federation of 2020. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*. 2022;8(1):136–151. (In Russ., abstract in Eng.) <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2022-8-1-136-151>
4. Mazayev V.D. The Search for New Meanings Continues (Concerning the Amendments to the Constitution of the Russian Federation). *Lex Russica*. 2021;74(7):15–31. (In Russ., abstract in Eng.) <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.176.7.015-031>
5. Avdeev D.A. Constitutional Reform 2020 in Russia and its Political and Legal Consequences (Some Notes). *Gosudarstvo i pravo*. 2022;(9):47–56. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/ahadhz>
6. Rumiantsev O.G. [Constitutional Reform 2020 in the Russian Federation: A Biased Assessment.] *Konstitutsionnyi vestnik*. 2020;(5):6–32. (In Russ.) <https://www.elibrary.ru/yohfwa>

7. Sidenko O.A., Sosunov D.V. Constitutionalism and Amendments to the Basic Law of the Russian Federation 2020: Political Analysis. *Central Russian Journal of Social Sciences*. 2020;15(6):103–118. (In Russ., abstract in Eng.). Available at: <https://elck.ru/3VS4DC> (accessed 26.08.2025).
8. Glukhova A.V., Sidenko O.A. The Constitutional Reform-2021: Risks for the Russian Political System. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Geography. Geoecology*. 2021;(1):14–23. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/libizz>
9. Kondrashev A.A. The Constitutional Amendments of 2020: On Collisions and Defects Giving Birth to Unavoidable Conflicts between the “Eternal Chapters” and Chapters 3 to 8 of the Russian Constitution. *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. 2021;(3):18–29. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/ayxwff>
10. Nechkin A.V. The Constitutional Legal Institution of the “Head of State as the National Leader” in the CIS Member States: The Modern Status and Development Prospects (Part One). *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo*. 2021;(4):9–14. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/vaufvc>
11. Dzidzoev R.M. The President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation: New Facets of Relationships. *Journal of Russian Law*. 2021;25(5):43–54. (In Russ., abstract in Eng.) <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.059>
12. Gunich S.V. On the Issue of the Formation of a Parliamentary-Presidential Republic in the Russia. *State and Law*. 2022;(5):153–157. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/quxjaq>
13. Avdeev D.A. So What is the Form of Government in Russia? Part 2. *State and Law*. 2023;(9):87–96. (In Russ., abstract in Eng.) <https://www.elibrary.ru/crhjol>

*Об авторе:*

**Борисов Николай Александрович**, доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник, декан факультета политологии Института международных отношений и политических наук Российского государственного гуманитарного университета (125047, Российская Федерация, г. Москва, пл. Мясницкая, д. 6, стр. 6.), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1378-1083>, Researcher ID: AAR-3007-2020, Scopus ID: 57222146439, SPIN-код: 7806-9594, [borisov.na@rggu.ru](mailto:borisov.na@rggu.ru)

*Доступность данных и материалов.* Наборы данных, использованные и/или проанализированные в ходе текущего исследования, можно получить у автора по обоснованному запросу.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Поступила 25.11.2025; одобрена после рецензирования 10.12.2025; принята к публикации 23.12.2025

*About the author:*

**Nikolai A. Borisov**, Dr.Sci. (Polit.), Associate Professor, Chief Researcher, Dean of the Faculty of Political Science, Institute of Foreign Affairs and Political Sciences, Russian State University for the Humanities (6 Miuskaya Square, Bldg. 6, Moscow 25047, Russian Federation), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1378-1083>, Researcher ID: AAR-3007-2020, Scopus ID: 57222146439, SPIN-code: 7806-9594, [borisov.na@rggu.ru](mailto:borisov.na@rggu.ru)

*Availability of data and materials.* The datasets used and/or analyzed during the current study are available from the author on reasonable request.

The author has read and approved the final manuscript.

Submitted 25.11.2025; revised 10.12.2025; accepted 23.12.2025.