

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

---

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/8-34>

## СТРУКТУРА МАССИВА УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТЫХ В 1994–2021 годах (ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННОЙ СТАТИСТИКИ)

М. А. Краснов

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

## THE STRUCTURE OF THE ARRAY OF DECREES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION ADOPTED IN 1994–2021 (EXPERIENCE OF CONSTITUTIONAL STATISTICS)

M. A. Krasnov

*National Research University «Higher School of Economics»*

**Аннотация:** статья представляет собой опыт количественного анализа указов Президента РФ, принятых с 1 января 1994 г. по 31 декабря 2021 г. Автор проанализировал 6104 указа. Они классифицированы по тематическим блокам, внутри которых выделены более узкие по содержанию группы. Такой метод анализа, который автор называет методом конституционной статистики, позволяет выявить основные направления президентского нормотворчества и их пропорции. Автор также дает оценку некоторым группам указов с точки зрения их соответствия президентской компетенции.

**Ключевые слова:** указ Президента РФ, метод конституционной статистики, количественный анализ, президентская компетенция.

**Abstract:** the article presents the experience of quantitative analysis of the decrees of the President of the Russian Federation adopted from January 1, 1994 to December 31, 2021. The author analyzed 6,104 decrees. They are classified into thematic blocks, within which narrower content groups are highlighted. This method of analysis, which the author calls the method of constitutional statistics, allows us to identify the main directions of presidential rulemaking and their proportions. The author also evaluates some groups of decrees in terms of their compliance with presidential competence.

**Key words:** decree of the President of the Russian Federation, method of constitutional statistics, quantitative analysis, presidential competence.

*Конституционной статистикой*<sup>1</sup> я называю метод исследования государствоведческих проблем, который предполагает совмещение анализа количественных данных, отражающих официальную деятельность какого-либо публич-

но-властного института (институтов), с контент-анализом этой деятельности. Главным образом, речь идет о применении такого метода в отношении правовых актов, издаваемых тем или иным государственным органом на протяжении сравнительно длительного времени. Это, конечно, не технология Big Data, однако тоже весьма эффективно для выявления тенденций в конституционно-правовой практике, подтверждения или опровержения исследовательских гипотез.

---

<sup>1</sup> Возможно, такое название, с точки зрения статистической науки, не вполне правильное. Но как условное обозначение оно вполне пригодно для обозначения соответствующего метода исследования.

© Краснов М. А., 2025

Могу привести в качестве примеров собственное исследование расширения компетенции Президента РФ посредством законодательного наделения его новыми полномочиями<sup>2</sup>, а также учебные работы моих студентов, посвященные, в частности, выявлению тенденций в законопроектной деятельности Президента РФ (1994–2017), в решениях Конституционного Суда РФ по делам: о свободе передвижения, выбора места жительства и пребывания; о праве на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности.

Предметом исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, является массив указов Президента РФ, принятых **с 1994 по 2021 г. включительно**, – период, достаточно длительный, чтобы определить *направления* нормотворческой активности всех трех российских президентов, *соотношение* между этими направлениями и в некоторых случаях *различия в приоритетах*. Важной задачей исследования было также соотнесение указов с президентской компетенцией, прежде всего конституционной. Учитывая характер и объем статьи, на приводимые в качестве примеров указы ссылки не даются, а упоминание некоторых указов не содержит точной даты их принятия и номеров.

### Методика подбора и классификации указов

Для анализа указной деятельности использована **Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»** (далее – Система), к которой я обращаюсь еще с конца 1990-х. Запросных строк было всего три: 1) «Принявший орган» – избиралось «Президент РФ», 2) «Вид документа» – «Указ»; 3) «Дата» – избиралось окно «Диапазон дат» и в запросах указывалось: «01.01» соответствующего года – «31.12» того же года.

Первая сложность состояла в том, что Система выдает **две вкладки** указов<sup>3</sup>: «Российское зако-

нодательство (Версия Проф)» (за все названные годы насчитывает 4393 указа) и «Эксперт-приложение» (21 570). Беглый просмотр обеих вкладок показал, что первая – «*Российское законодательство*» – как бы основная, ибо в ней собраны, как правило, указы нормативного характера или близкие к нему<sup>4</sup>. Поэтому я начал анализ именно с этой вкладки. Но и из нее были отобраны не все указы: 11 представляют собой акты, принимать которые глава государства обязан в соответствии с п. «а» ст. 84 Конституции РФ (указы о назначении выборов Государственной Думы РФ<sup>5</sup>) и с решением Конституционного Суда РФ<sup>6</sup> (указы о включении в текст Конституции РФ нового наименования субъекта Федерации). Таким образом, из этой вкладки было отобрано **4382** указа.

Вкладка «*Эксперт-приложение*», как и ожидалось, содержит большей частью индивидуальные акты: о назначениях и увольнениях руководителей различных органов и иных должностных лиц, присвоении званий, квалификационных разрядов и классов чин, награждении конкретных людей и присуждении премий, приеме

<sup>4</sup> Выражение «близкие к нормативному характеру» может показаться странным, если забыть, что существуют трудности при определении, какие правовые акты следует относить к нормативным и какие – к индивидуальным. Конечно, любому юристу известно, что в нормативном акте, изданном управомоченным органом или должностным лицом, содержатся правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (см., например: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»). Однако этих признаков иногда оказывается недостаточно. В частности, отсутствие неоднократности применения акта не обязательно свидетельствует о его ненормативном характере. Поэтому некоторые суды вводят дополнительные критерии. Например, в судебных решениях встречается такой признак нормативности, как *высокая общественная значимость акта*, хотя он и рассчитан на однократное применение (см., например: Еремина О. А. Оспаривание нормативных правовых актов. Доступ из справ.-информ. системы «Гарант». Аналитическая статья от 19 декабря 2007 г.).

<sup>5</sup> Один из подобных указов (1995 г.) находится в «Эксперт-приложении».

<sup>6</sup> См.: По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П.

в гражданство и выходе из него, помиловании осужденных, увековечении памяти известных людей, установлении дипотношений, наложении и снятии дисциплинарных взысканий (министрам, губернаторам<sup>7</sup>), присвоении почетных наименований городам и военным соединениям, досрочном прекращении обязанностей губернаторов и назначении временно исполняющих обязанности губернаторов, преобразовании или упразднении закрытых административно-территориальных образований, и т. д. Тем не менее в этой вкладке обнаружили **1722** указа (около 8 %), которые оказались вполне пригодны для целей исследования (к сожалению, некоторые однотипные указы одних лет помещены в «Эксперт-приложение», других – в «Российское законодательство»<sup>8</sup>).

Итак, всего для анализа было отобрано **6104** указа Президента РФ, что составляет 15,7% от общего числа (**38 810**) указов<sup>9</sup>, принятых с 1 января 1994 г. по 31 декабря 2021 г. (общее число выводится путем суммирования номеров последних указов, принятых в конце соответствующего года<sup>10</sup>). Таким образом, можно сказать, что Президент РФ принимает в среднем около полутора тысяч указов в год (помимо сотен рас-

поряжений и поручений). Правда, после 2012 г. число указов стало снижаться: самое большое число приходится на 1994 г. (2259), самое маленькое (641) – на 2019 г. Соотношение между числом принятых и проанализированных указов можно видеть на рис. 1.

Стоит отметить, что из выбранного массива довольно большое число указов (**2498** – почти 41 %) вносят *изменения (дополнения)* в ранее принятые указы и/или признают их полностью или частично *утратившими силу* (из приведенного числа таких около 350). Причем если с 1994 по 2006 г. в среднем принималось в год 43 указа об изменении и/или утрате силы, то с 2007 г. это число возросло более чем в два раза (в среднем по 110 указов в год). Подобные указы далеко не всегда означают изменение политики в той или иной сфере, так как чаще всего лишь вносят коррективы в составы множества вспомогательных (консультативных, координационных, экспертных и т. п.) органов, Совета Безопасности РФ и его органов, а также в различные перечни (должностей, сведений и пр.). Признание же каких-то указов утратившими силу часто вызвано принятием соответствующего закона (это характерно не только для конца 1990-х, но и для 2000-х гг.) или упразднением какого-либо вспомогательного органа.

Вторая и наибольшая трудность описываемого исследования состояла в **классификации указов**.

Во-первых, требовалось определиться со *степенью детализации*. Например, тему «Экономика» поначалу я собирался разбить на группы по отраслям народного хозяйства. Но вскоре отказался от этого замысла: получилась бы слишком пестрая картина, которая не соответствовала цели проекта – выявлению *основных (сравнительно крупных)* направлений указной активности Президента РФ. В то же время и слишком большая степень обобщения была неприемлемой. Поэтому была составлена двухуровневая классификация, т. е. весь массив указов разбит на крупные **тематические блоки**, а они, в свою очередь, на **группы** с более или менее однородными вопросами.

Во-вторых, пришлось *несколько раз менять названия практически всех блоков и групп, а главное, определять к какому блоку стоит отнести ту или иную группу*. Вот пример. Долгое время в моем проекте существовал блок с названием «Охрана правопорядка», к которому были отнесены груп-

<sup>7</sup> Полномочие, не очень соответствующее принципам разделения властей и федерализма.

<sup>8</sup> Например, указы 1994–2008 гг. о призыве на срочную военную службу и на сборы пребывающих в запасе помещены в «Эксперт-приложение», а с 2009 г. – в «Российское законодательство».

<sup>9</sup> Не все они помещены в Систему, так как есть некоторое число секретных указов (иногда они в виде *выписок* публикуются в открытом доступе).

<sup>10</sup> Правда, иногда указу, имеющему более раннюю дату принятия, присваивается больший порядковый номер. **Примеры** указов: 1) от **21 декабря 2001 г. № 1514** «О взаимодействии Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного и муниципального имущества» и от **23 декабря 2001 г. № 1474** «О внесении дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 30 декабря 1995 года № 1341 “Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации”»; 2) от **13 апреля 2020 г. № 266** «О внесении изменений в состав президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 6 февраля 2020 года № 98» и от **14 апреля 2020 г. № 252** «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию и состава президиума этого Совета».

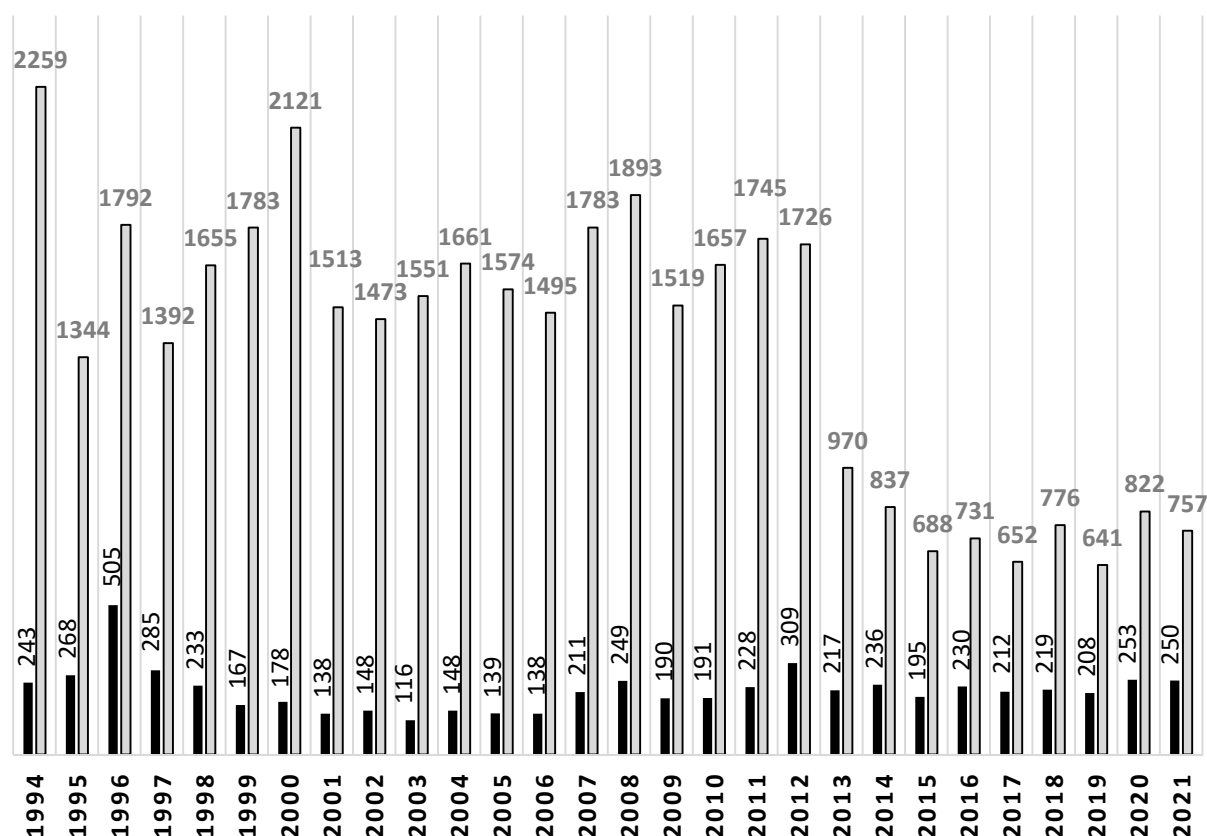


Рис. 1. Число проанализированных указов (■) в сравнении с общим числом указов, принятых в 1994–2021 гг. (▒)

пы «Борьба с преступностью», «Противодействие коррупции» и «Противодействие экстремизму и терроризму». Однако меня беспокоило, что содержание указов не вполне соответствует названиям блока и одной из групп. В результате группы были разнесены по разным блокам, а одна из них получила иное название. Наверняка другой исследователь иначе бы разместил группы и дал бы иные названия. Я не настаиваю на их точности, это – сугубо авторский взгляд.

В-третьих, некоторые указы отнесены к двум, а иногда и к большему числу групп, так как касаются нескольких органов или нескольких вопросов. Например, указы об утверждении концепций, доктрин, стратегий и т. п. составили одну группу («Приоритеты политики») и в то же время разнесены по соответствующим тематическим группам. Поэтому не должно удивлять, что **число проанализированных актов почти на 300 меньше суммы их числа по всем группам (6398).**

В-четвертых, техническую сложность для классификации представляли собой указы, на-

чинающиеся словами «о внесении изменений в некоторые указы (акты)». Чтобы понять тематическую направленность актов с таким неясным названием (которых немало – более 200), необходимо было проанализировать их тексты. Выяснилось также, что несколько указов содержат разнородные вопросы.

В-пятых, отнюдь не по всем названиям указов можно точно определить их содержание. В частности, встречаются указы, название которых начинается со слов «о совершенствовании государственного управления», хотя речь в них идет лишь о создании или реорганизации федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) и/или наделении их определенными функциями<sup>11</sup>. Другой пример: Указ Президента РФ от

<sup>11</sup> См., например, указы Президента РФ: от 15 марта 1996 г. № 382 «О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом в Российской Федерации»; от 15 июня 1996 г. № 921 «О совершенствовании государственного управления лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленностью».



19 мая 1998 г. № 558 «Об осуществлении политики Российской Федерации в отношении Содружества Независимых Государств и входящих в него государств» (1998) – на самом деле устанавливает, что первый заместитель министра иностранных дел, «ответственный за сотрудничество с государствами – участниками Содружества Независимых Государств», пользуется правами федерального министра. Этот указ, соответственно, пришлось отнести к группе «Организация и деятельность МИД РФ, других внешнеполитических органов, организаций, заграничных учреждений», а не «Международные отношения».

Всё сказанное показывает, что структурирование больших массивов актов – дело довольно трудное и сильно окрашено субъективными представлениями исследователя. После этих предубеждений можно в самых общих чертах обрисовать картину указной деятельности Президента РФ. В результате аналитической работы были сформированы следующие **15 блоков** (их последовательность соответствует числу указов в них – от большего к меньшему):

1. Президент как «спланирующее начало».
2. Президент и его аппарат.
3. Вооруженные силы и военно-промышленный комплекс (ВПК).
4. «Силовые структуры».
5. Экономика.
6. Вокруг статьи 89 Конституции РФ.
7. Некоторые аспекты национальной безопасности.
8. Социальная сфера.
9. Гражданская бюрократия.
10. Внешняя политика и ее инфраструктура.
11. Региональная и национальная политика. Местное самоуправление.
12. Правовая система, права личности.
13. Государство и общественные институты.
14. Безопасность населения и охрана природных ресурсов.
15. Вне категории.

Для наглядности представляется гистограмма, показывающая численное распределение тематических блоков президентских указов (рис. 2).

Если «укрупнить масштаб», можно увидеть, по каким вопросам указы принимаются более часто. С этой целью из всех **84 групп** я выде-

лил *десять с наибольшей численностью указов* (рис. 3).

Такая картина дает некоторое представление о направлениях указной деятельности всех трех президентов России. Но этого явно недостаточно для каких-то выводов, поэтому перейду к несколько более подробному описанию результатов исследования.

### Тематические блоки и группы в них

#### 1. «ПРЕЗИДЕНТ КАК “СПЛАНИРУЮЩЕЕ НАЧАЛО”» (836<sup>12</sup>)

- «Система и структура ФОВИ»
- «Межведомственные координационные органы»
- «Приоритеты политики»
- «Судебная власть и прокуратура»
- «Управление привилегиями»
- «Обеспечение гражданского мира и стабильного функционирования государственной системы»
- «Регулирование порядка опубликования нормативных правовых актов»

Название данного блока следует пояснить. Российский конституционный дизайн обуславливает, а основанная на нем государственная практика подтверждает возвышение Президента РФ над всей системой публичной власти.

Казалось бы, это соответствует самой идее смешанной республики, теоретическая модель которой «взяла» понемногу из **нескольких концепций: нейтральной королевской власти** (Бенджамин Франклин), плебисцитарного президента (Макс Вебер), гаранта конституции (Карл Шмитт<sup>13</sup>), президентского арбитража (Шарль де Голль). Хотя в каждой из этих концепций есть свой акцент, их все объединяет именно обоснование возвышения **главы госу-**

<sup>12</sup> Здесь и далее в скобках рядом с названиями блоков и групп приводится число указов, отнесенных к соответствующим блоку и группе.

<sup>13</sup> Я не имею в виду, что К. Шмитт был создателем этой концепции. Он сам писал, что понятие «гарант конституции» фигурирует в фундаментальном труде Г. Еллинека «Общее учение о государстве» (1900) и в работе О. Майера (1909) «Саксонское государственное право» (см.: Шмитт К. Гарант конституции // Шмитт К. Государство : право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М., 2013. С. 32). Но именно Шмитт выступил самым ярким апологетом идеи гаранта применительно к Президенту Веймарской Республики.

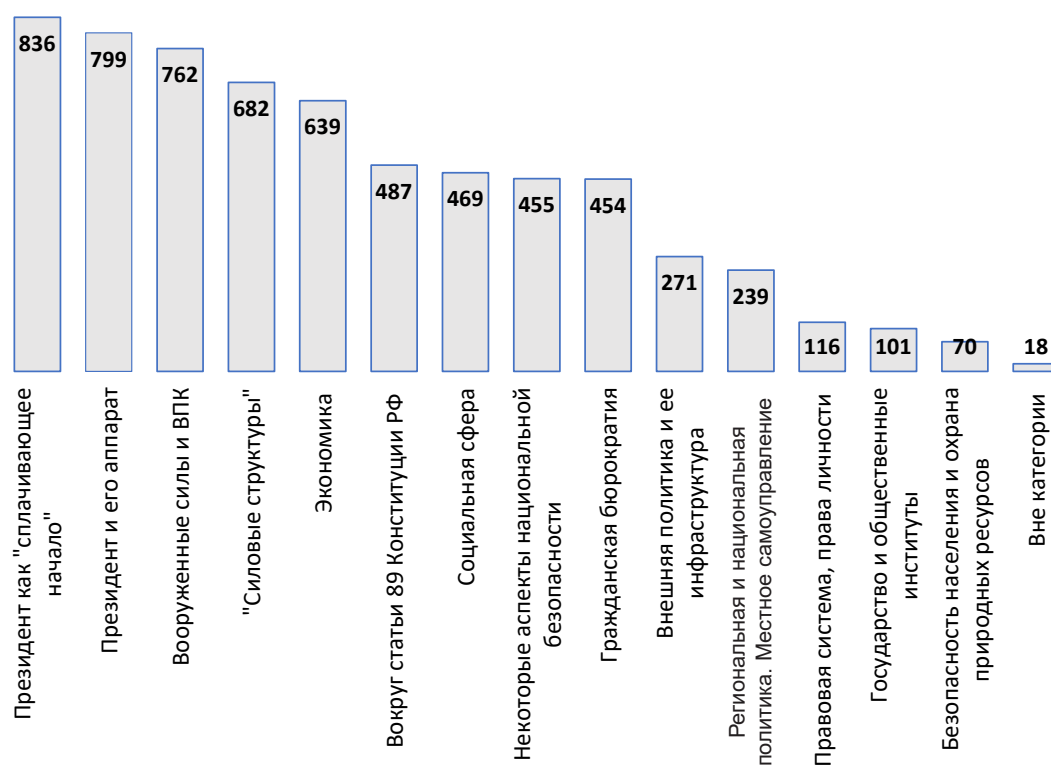


Рис. 2. Распределение указов по тематическим блокам

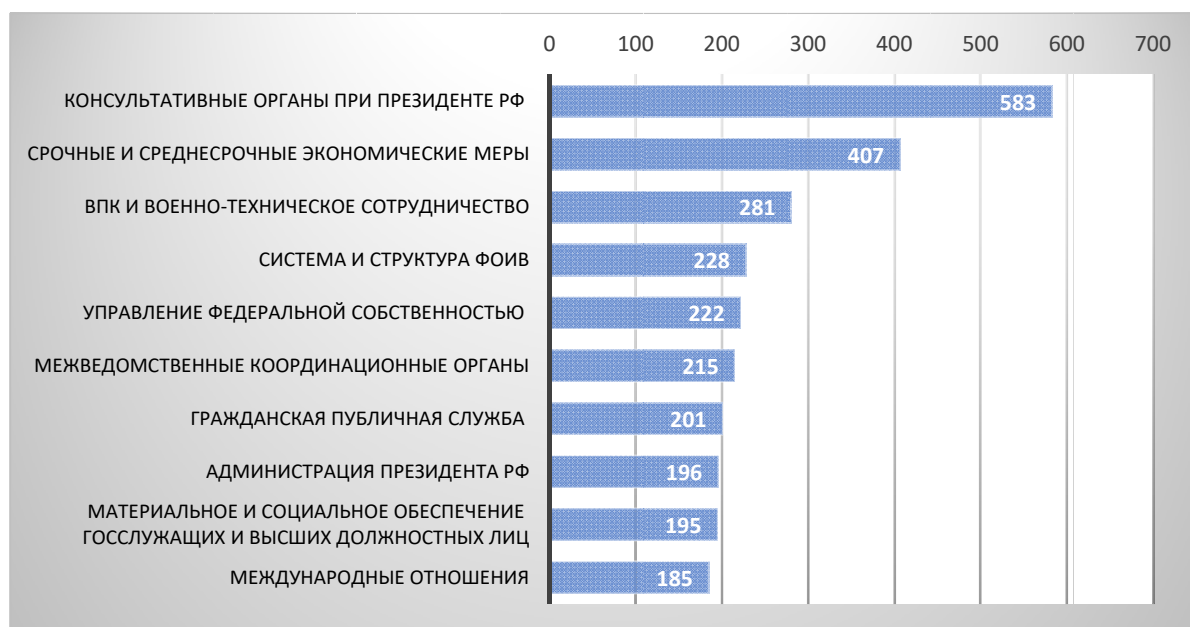


Рис. 3. Группы с наибольшей численностью указов

**дарства** над органами публичной власти в качестве стабилизатора государственной системы (хранителя, гаранта, арбитра). Однако эта здравая идея с необходимостью предполагает по-

литическую *нейтральность* главы государства. Между тем названные концепции – и в том их порок – практически игнорируют данное обязательное условие, не разводя между собой две

роли: «правителя» и «хранителя»<sup>14</sup>. В результате для институционально сильных президентов открывается возможность использовать свое положение *мета-руководителя* – патрона, «интегратора» («сплачивающего начала») – для контроля над всей системой публичной власти.

Возвышение российского Президента над системой власти отмечают практически все отечественные исследователи. Другое дело, что одни критикуют это, другие – объясняют и оправдывают тем, что институт президента: «выступает в качестве *интегративного начала* в конституционном строе»<sup>15</sup>; «*олицетворяет единство государственной власти*»<sup>16</sup>; «*выполняет особую роль в регулировании отношений ветвей власти*»<sup>17</sup>; является «*объединяющим центром, сплачивающим началом*»<sup>18</sup>; «*интегрирует в себе отдельные полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей*»<sup>19</sup>, и т. д. С таким положением, повторю, можно было бы согласиться, если бы данный институт был дистанцирован от системы текущего управления и имел лишь одно предназначение – охранять конституционный порядок. Поскольку этого не предусматривает наша институциональная система (впрочем, как ни в одной другой смешанной республике), постольку такая теоретическая модель представляет опасность для принципа разделения властей, хотя это не смущает некоторых конституционалистов<sup>20</sup>. И это подтверждается характером (на-

правленностью) указов, включенных в рассматриваемый блок.

В группу «*Система и структура ФОИВ*» (228) включены не только указы, соответствующие конституционным полномочиям Президента РФ: о структуре ФОИВ (ч. 1 ст. 112, в ред. 2020 г. еще и п. «б.1» ст. 83 Конституции РФ), о численном<sup>21</sup> и персональном составе Правительства РФ (п. «д» ст. 83, ст. 112 Конституции РФ), но и указы по вопросам, напрямую не отраженным в Конституции РФ: устанавливающие систему ФОИВ и их подчиненность<sup>22</sup>, определяющие или уточняющие компетенцию отдельных министерств и ведомств, и др. По числу указов здесь опережает Б. Н. Ельцин: в среднем в год он принимал 14,7 указов; В. В. Путин и Д. А. Медведев почти в два раза меньше – соответственно 6,3 и 6,5.

Группа «*Межведомственные координационные органы*»<sup>23</sup> (215) отделена от группы «Консультативные, экспертные и т. п. органы при Президенте РФ». Объединение таких указов в одну группу было бы не очень удачным вариантом. Во-первых, межведомственные органы создаются Президентом РФ по довольно узким вопросам (например, по защите государственной тайны). И, во-вторых, в названиях таких советов, комиссий, комитетов слова «государственный», «национальный», «федеральный», «межведомственный», «специальный» не случайны – они свидетельствуют о несколько

<sup>14</sup> См.: подробнее: Краснов М. А. Смешанная модель: Макс Вебер и реальность // Полития. Журнал политической философии и социологии политики. 2024. № 2. С. 138–157.

<sup>15</sup> Радченко В. И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 1–2.

<sup>16</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 121.

<sup>17</sup> Чиркин В. Е. Глава государства: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 95.

<sup>18</sup> Кутафин О. Е. Глава государства. М., 2012. С. 6.

<sup>19</sup> Невинский В. В. Сущность президентской власти в России в трудах профессора Е. И. Козловой // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 3 (112) март. С. 66.

<sup>20</sup> Так, Е. И. Колюшин недавно написал, что «Президент выведен из системы разделения властей. Сформировалась отдельная ветвь власти – президентская, стоящая над тремя другими» (Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право в свете ценности правды // 30 лет Конституции Российской Федерации: сб. науч. статей. М., 2024. С. 71). Это не новая конструкция. Об этом писал еще Л. А. Тихомиров:

«На самом деле разделение властей и их взаимная независимость имеют разумное место, повторяю, *только в области чисто управительной*, где цель этого состоит в достижении возможно более прямого действия. Но специализированные и независимые одна от другой эти области управления все одинаково *истекают из Верховной власти, одинаково являются орудиями ее, подчиняются ей и исполняют только ее волю*. Они все облечены *властью только передаточной*, а потому подлежат одинаково непосредственному контролю и направлению со стороны власти верховной» (Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 62–63).

<sup>21</sup> Например, Указ Президента РФ от 7 апреля 1994 г. № 670 «О заместителях председателя Правительства Российской Федерации» устанавливает число вице-премьеров.

<sup>22</sup> Только в редакции Конституции РФ 2020 г. появилось полномочие Президента РФ определять, деятельностью каких ФОИВ он сам осуществляет руководство, а каких – Правительство РФ (п. «б.1» ст. 83).

<sup>23</sup> Указы о межведомственных комиссиях при Совете безопасности РФ включены в группу, посвященную этому органу.

иной природе, нежели совещательные органы при Президенте РФ. Хотя решения межведомственных органов носят характер рекомендаций, на практике часто являются окончательными. Пример – решения Государственного экспертного совета при Президенте РФ по особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации<sup>24</sup> – органа, определявшего возможность включать тот или иной объект в Государственный свод подобных объектов. Потребовалось бы какое-нибудь неординарное обстоятельство, чтобы Президент РФ, вопреки мнению этого Совета, включил или исключил из Свода какой-то объект.

Группа **«Приоритеты политики» (168)** органична именно для данного блока. Ее название адресует к президентскому полномочию (функции?), закрепленному в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, в соответствии с которой Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики. Об этом полномочии не случайно шли споры при доработке проекта действующей Конституции РФ<sup>25</sup>: некоторые участники процесса доработки видели, что оно угрожает принципу разделения властей. Так, академик Б. Н. Топорнин заметил: «Если сказать, что Президент определяет всю внутреннюю и внешнюю политику, то на этом кончается вся система принятия решений»<sup>26</sup>. Тем не менее полномочие было включено в конституционный текст и стало, с одной стороны, основанием для выхода Президента РФ за «отраслевые» пределы его конституционных полномочий, с другой – со временем приобрело императивный характер для всех государственных органов. Это в 2006 г. окончательно подтвердил Конституционный Суд РФ, сочтя, что из Конституции вытекает требование «обязательности для всех органов публичной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства <...>»<sup>27</sup>. Таким

образом, полномочие определять направления (приоритеты) политики стало едва ли не главным аргументом для возвышения Президента над системой власти как ее «спланивающего начала» вопреки логике, поскольку именно право определения направлений политики не позволяет главе государства оставаться политически нейтральным институтом.

Возникает, правда, вопрос о *форме* определения приоритетов Президентом РФ, поскольку в п. «е» ст. 84 Конституции РФ говорится, что он «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (об этом, кстати, тоже шла речь на заключительном этапе Конституционного совещания). Но было бы ошибкой считать, будто ежегодные послания – единственная форма определения политических приоритетов. Такой вывод вытекает не только из логики, но и из правовой позиции Конституционного Суда РФ<sup>28</sup>.

Разумеется, Президент РФ определяет направления политики в совершенно разных формах и по разным поводам (в этом смысле многие указы из других блоков можно отнести к проявлению данного полномочия). Поэтому надо оговориться, что название данной группы шире, нежели названия указов в нее входящих, так как в нее включены лишь указы, утверждающие документы под названиями «стратегия», «основы политики», «концепция», «доктрина», «программа», а также определяющие меры по их реализации (впрочем, многие из этих указов продублированы в группах соответствующих тематических направлений). Стоит отметить, что подобные указы принимались в среднем в год чаще Б. Н. Ельциным – 13,3 (всего 88), нежели В. В. Путиным – 4,3 (77) и Д. А. Медведевым – 2,8 (11).

Указы в группе **«Судебная власть и прокуратура» (107)** определяют организационные параметры судебной и прокурорской систем, регулируют их финансовое, кадровое и иное обеспечение. В эту группу входят, **в частности**, указы: об увеличении должностных окладов судей

<sup>24</sup> В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 79-ФЗ образован *Федеральный научно-методический совет по сохранению и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации* – постоянно действующий совещательный орган при федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством РФ.

<sup>25</sup> См.: Конституционное совещание : информ. бюллетень. 1993. № 3. С. 28–31.

<sup>26</sup> Там же. С. 30.

<sup>27</sup> Пункт 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П

«По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».

<sup>28</sup> См.: Пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».



(с 1997 по 2020 г. – 17<sup>29</sup>), денежном вознаграждении Генпрокурора (с 2005 по 2020 г. – 10), продлении срока полномочий народных заседателей (последний принят в 2000 г.), финансовом и материально-техническом обеспечении высших судов и судей этих судов, порядке выдачи удостоверений судьям федеральных судов, численности органов прокуратуры, исчислении стажа работы для кандидатов в судьи военных судов и т. д. Разумеется, для такого рода указов можно было создать отдельный блок. Однако я счел более правильным поместить соответствующую группу именно в данном блоке, дабы подтвердить высказанный выше тезис о возвышении Президента РФ над всеми институтами власти, особенно над органами, предназначенными исключительно для служения праву.

Вопросы организации, кадрового состава, материально-финансового и иного обеспечения таких органов должны регулироваться законодательно. Впрочем, иногда законодатель сам предоставляет Президенту РФ полномочия регулировать некоторые вопросы по социальному и материальному обеспечению, например, судей. Так, в соответствии со ст. 19 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей» размер должностного оклада Председателя Конституционного Суда РФ устанавливается указом Президента РФ (этот размер служит основой для определения размеров окладов руководителей и судей судов общей юрисдикции), Президент РФ также принимает решение об увеличении (индексации) размеров должностных окладов судей и пр. Подобные полномочия оправданны только в одном случае: если президент представляет собой политически нейтральный институт, а не самого влиятельного политического игрока.

Возможно, вызовет удивление название группы *«Управление привилегиями»* (63). Но оно, на мой взгляд, адекватно отражает характер указов в этой группе: они либо непосредственно посвящены *Управлению делами Президента РФ (УДП)* – его статусу, материально-финансовой базе, перечню органов и лиц, им обслуживаемых, и т. п., либо касаются его деятельности. Указы в этой группе ярко отражают одно из негативных следствий, вытекающих из идеи «спланированного начала», – размывание принципа разделения властей. Решая вопросы о транс-

портных (в основном, авиационных) перевозках всех высших руководителей, «вип-залах», автомобилях со спецсигналами («мигалками»)<sup>30</sup>, медицинском и санитарно-курортном обслуживании, улучшении жилищных условий и других услугах, предоставляемых (или не предоставляемых) Президентом РФ через УДП должностным лицам органов, представляющих разные ветви власти, глава государства получает мощный рычаг контроля над всеми публично-властными институтами.

Название группы *«Обеспечение гражданского мира и стабильного функционирования государственной системы»* (43) обязано еще двум функциям Президента РФ. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в ред. 2020 г. он «поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти». Хотя упоминание о гражданском мире появилось лишь в редакции 2020 г., президенты и до этого считали заботу о поддержании гражданского мира одной из своих крупных задач (см., например, принятые в 1994 г. указы от 9 июня № 1179 «О мерах по реализации Договора об общественном согласии» и от 4 октября № 1971 «Об Ассамблее общественного согласия»). Основная же часть указов в этой группе посвящена организации взаимодействия разных государственных органов – как между собой, так и с Президентом, а также об их материально-техническом обеспечении, что несколько шире понятия «обеспечение согласованного

<sup>30</sup> 30 июля 1992 г. был издан Указ Президента РФ № 807 «О специальных сигналах на автотранспорте», п. 1 которого гласил: «Запретить установку на служебных легковых автомобилях, кроме автомобилей специальных и оперативных служб, выполняющих прямые служебные обязанности, специальных световых и звуковых сигналов, а также установку на автомобилях спереди красных огней, красных светоотражающих приспособлений или красных светоотражающих материалов». Однако на практике этот запрет почти не соблюдался, а в 2007 г. этот Указ был признан утратившим силу. Когда в публичном пространстве вновь стали появляться и нарастать возмущенные мнения по поводу «машин с мигалками», 19 мая 2012 г. вышел Указ № 635 «Об упорядочении использования устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, устанавливаемых на транспортные средства» (2012), в котором был определен перечень тех органов и лиц, кому разрешено ездить на автомобилях «с мигалками». 2012 г. С этого времени ежегодно выходят указы (с 2012 по 2021 г. – 23), вносящие изменения и дополнения в этот перечень.

<sup>29</sup> В 1999 г. вместе с работниками прокуратуры.

функционирования органов публичной власти». Таковы, **например**, акты о материально-техническом и информационно-телекоммуникационном обеспечении палат Федерального Собрания, Счетной палаты РФ, иных государственных органов; об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и др.

«Замыкает» блок группа **«Регулирование порядка опубликования нормативных правовых актов»** (12). Ее наличие в данном блоке обязано тому, что указы, входящие в нее, являются также одним из проявлений координирующей, согласующей роли главы государства.

## 2. «ПРЕЗИДЕНТ И ЕГО АППАРАТ» (799)

– «Консультативные органы при Президенте РФ»

– «Администрация Президента РФ»

– «Вопросы, касающиеся непосредственно Президента РФ»

Группа **«Консультативные органы при Президенте РФ»** (583) по численности самая большая не только в данном блоке, но и вообще среди всех групп. В нее входят указы о создании, реорганизации (или упразднении) всевозможных советов, комиссий, комитетов и др., внутри президентской Администрации об определении их задач и полномочий, утверждении и изменении составов. Именно персональному составу таких органов посвящено наибольшее число указов в этой группе, что, кстати, поднимает вопрос о целесообразности решения таких вопросов не указами, а распоряжениями Президента РФ (между прочим, поначалу это практиковалось<sup>31</sup>).

Главной особенностью данного направления указной деятельности является *огромное разнообразие* консультативных органов. Но причины их появления и степень оказания влияния на реальные решения сильно различаются.

Некоторые комиссии и советы созданы в целях обеспечения президентских полномочий, *определенных в ст. 89 Конституции РФ*<sup>32</sup>. В на-

стоящее время существуют лишь две комиссии при Президенте РФ: по вопросам гражданства (24) и по государственным наградам (20). Ранее существовали также Комиссия по вопросам помилования (создана в 1992 г.), и Комиссия по высшим воинским должностям, высшим воинским и высшим специальным званиям Совета по кадровой политике (создана в 1994 г.). Но первая была упразднена в 2001 г., вторая – в 1997 г. Ходатайства о помиловании теперь предварительно рассматривают комиссии по вопросам помилования на территориях субъектов РФ, а подготовка решений о присвоении высших воинских и высших специальных званий была возложена на структурное подразделение президентской Администрации – Управление кадровой политики, затем на Управление по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции.

К такого рода консультативным (совещательным) органам можно отнести также органы, которые российский Президент создает в качестве главы государства, *представляющего Российскую Федерацию внутри страны* (ч. 4 ст. 80 Конституции РФ). Это комиссии: по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах РФ (12 указов) и по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (6). В июне 2001 г. была образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (3), которая заменила две названные выше.

Изредка образование совещательных органов при Президенте *предписывается законами*. Так, п. 1 ст. 26 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (в 2004 г. утратил силу) «Об основах государственной службы Российской Федерации» гласил: «Координация деятельности по реализации задач, вытекающих из настоящего Федерального закона, осуществляется Советом по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации». Такой Совет был создан Указом Президента РФ 1 декабря 1995 г. № 1208.

<sup>31</sup> См., например: Распоряжение Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 427-рп «О Комиссии по вопросам помилования при Президенте Российской Федерации». Этим актом был утвержден состав Комиссии.

<sup>32</sup> В моей классификации сформирован блок «Вокруг статьи 89 Конституции РФ», но в него вошли указы, регулирующие не организацию и состав комиссий, обеспечивающих соответствующие конституционные полномочия, а собственно вопросы гражданства, награждения и т. д.

Но наибольшее число актов в этой группе составляют указы о совещательных органах *по вопросам, которые, строго говоря, не входят в конституционную компетенцию Президента РФ*: социальной политики, межнациональных отношений, культуры, истории, образования, науки, экономики, экологии, спорта и пр. Поначалу я собирался распределить такого рода указы по блокам, соответствующим тематическим направлениям. Но памятуя известную ироническую максиму: «Хочешь погубить дело – создай комиссию», – пришел к выводу, что важнее показать, насколько часто российские президенты прибегают к этому управленческому методу.

Разумеется, образование совещательных органов по вопросам, напрямую не входящим в конституционную компетенцию Президента РФ, можно оправдать его конституционными функциями по определению основных направлений внутренней и внешней политики и/или обеспечению согласованного функционирования органов публичной власти. Но сама такая практика представляется не очень правильной.

Во-первых, тем самым *принижается роль Правительства РФ* и соответствующих министерств. Понятно, что в существующей институциональной системе у федеральных органов исполнительной власти нет возможности вырабатывать собственную политику. Однако не сто-

ит лишний раз подчеркивать отсутствие политической субъектности высшего органа исполнительной власти. И, во-вторых, такая практика *размывает основное предназначение* президента в смешанной модели, которое состоит в охране конституционного правопорядка.

Вторая по численности группа в этом блоке – **«Администрация Президента РФ» (196)**. В нее вошли указы, регулирующие структуру АП, создание и реорганизацию (упразднение, укрупнение, разукрупнение и т. д.), численность и компетенцию управлений и иных ее структурных подразделений (кроме Управления делами). Отмечу, что и в абсолютном, и в относительном отношении «первенство» здесь принадлежит Б. Н. Ельцину: за 6 лет он принял 108 указов (в среднем в год 18), тогда как В. В. Путин за 18 лет – 75 (4,2), Д. А. Медведев за 4 года – 13 (3,3).

Третья группа – **«Вопросы, касающиеся непосредственно Президента РФ» (20)**. Такое не очень определенное название связано с тем, что в одну группу объединены указы, относящиеся именно к Президенту РФ, но регулирующие сильно отличающиеся друг от друга вопросы: **на-пример**, о временной передаче президентских полномочий, отставке, символах президентской власти, церемониальных атрибутах и местах его резиденций, и пр. Читатель сам может убедиться в этом (табл. 1).

Таблица 1

## Указы, регулирующие вопросы, касающиеся непосредственно Президента РФ

№ п/п	Название, дата принятия и номер указа	Комментарий
1	2	3
1	Указ Президента РФ от 15.02.1994 г. № 319 «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации»	
2	Указ Президента РФ от 27.09.1995 г. № 972 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 20.03.1993 г. № 375 “О преобразовании отдельного Кремлевского полка Комендатуры Московского Кремля”»	
3	Указ Президента РФ от 05.08.1996 г. № 1138 «Об официальных символах президентской власти и их использовании при вступлении в должность вновь избранного Президента Российской Федерации»	
4	Указ Президента РФ от 18.08.1996 г. № 1217 «О Государственном комплексе “Завидово” Федеральной службы охраны Российской Федерации»	
5	Указ Президента РФ от 19.09.1996 г. № 1378 «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации»	Эта серия из трех указов появилась в связи с операцией на сердце, предстоявшей Б. Н. Ельцину осенью 1996 г. В Службе помощников Президента РФ были сомнения по поводу того, требуется ли временно передавать президентские полномочия на время операции, ибо ч. 3 ст. 92 Конституции РФ
6	Указ Президента РФ от 05.11.1996 г. № 1534 «О возложении на Председателя Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдина временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации»	

О к о н ч а н и е т а б л. 1

1	2	3
7	Указ Президента РФ от 06.11.1996 г. № 1535 «О прекращении временного исполнения Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации»	можно трактовать по-разному. Однако победило мнение тогдашнего Секретаря Совета безопасности РФ А. И. Лебеда, считавшего необходимым, чтобы «ядерный чемоданчик» находился в «ответственных руках» <sup>33</sup>
8	Указ Президента РФ от 06.11.1996 г. № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации»	
9	Указ Президента РФ от 03.03.1999 г. № 278 «О завершении реконструкции и реставрации Большого Кремлевского дворца»	
10	Указ Президента РФ от 27.07.1999 г. № 906 «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации и описания специального знака Президента Российской Федерации»	
11	Указ Президента РФ от 31.12.1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации»	Все три указа приняты в один день, но первый из них подписан Б. Н. Ельциным, два других – В. В. Путиным. Это объясняется тем, что в Указе № 1761 («прощальном») значилось: полномочия Президента РФ прекращаются 31 декабря в 12:00 час. (в полдень) и с этого момента их временно исполняет Председатель Правительства
12	Указ Президента РФ от 31.12.1999 г. № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации»	
13	Указ Президента РФ от 31.12.1999 г. № 1763 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»	
14	Указ Президента РФ от 06.05.2000 г. № 832 «О внесении изменений и дополнения в некоторые Указы Президента Российской Федерации»	В Указе говорится о символах президентской власти
15	Указ Президента РФ от 07.05.2000 г. № 835 «О временном обеспечении деятельности Президента Российской Федерации»	
16	Указ Президента РФ от 15.02.2001 г. № 171 «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1763 “О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи”»	
17	Указ Президента РФ от 03.03.2008 г. № 295 «О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации»	
18	Указ Президента РФ от 27.09.2008 г. № 1411 «Об официальной резиденции Президента Российской Федерации в г. Сочи»	
19	Указ Президента РФ от 28.03.2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»	
20	Указ Президента РФ от 10.08.2011 г. № 1082 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 января 1998 г. № 44 “О церемониальной военной форме одежды и знаках различия по воинским званиям военнослужащих Президентского полка, Президентского оркестра и Почетного эскорта Федеральной службы охраны Российской Федерации”»	

<sup>33</sup> См. подробнее об этом эпизоде: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001. С. 837–842.



### 3. «ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ И ВПК» (762)

- «ВПК и военно-техническое сотрудничество»
- «Управление оборонной функцией»
- «Военная служба, армейские уставы и т. п.»
- «Набор в Вооруженные Силы»
- «Материальное и социальное обеспечение военнослужащих и лиц, работающих в оборонной сфере»

Этот блок по мере изучения соответствующих указов постепенно становился всё более дробным и в окончательном виде насчитывает пять групп.

Наиболее многочисленная из них – «ВПК и военно-техническое сотрудничество» (281) – включает в себя указы, определяющие, какие предприятия, компании, институты имеют военно-стратегическое значение; регулирующие вопросы, связанные с военным имуществом, военно-техническим сотрудничеством, материально-финансовым обеспечением оборонных предприятий, институтов, лабораторий.

Немалая доля указов в военной сфере посвящена ее администрированию. Соответствующая группа так и названа «Управление оборонной функцией» (172). Она включает в себя указы о функциях и полномочиях, структуре и организации работы Министерства обороны РФ и других оборонных органов<sup>34</sup>.

Третья по численности группа в этом блоке называется «Военная служба, армейские уставы и т.п.» (149). За грамматическим сокращением «и т. п.» скрываются указы о создании или реорганизации высших военных учебных заведений, о мобилизационных резервах, о формировании специальных воинских контингентов, о некоторых родах войск.

Большинство указов в группе «Набор в Вооруженные Силы» (107) составляют, так сказать, регулярные – о призыве на срочную службу и на военные сборы пребывающих в запасе. Данная группа содержит и немало указов о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу разным категориям граждан (22). Любопытно, что в этой группе единственный акт о контрактной военной службе – это Указ Президента РФ от 18 января 1994 г. № 166 «О наборе в 1994 году граждан на военную службу

по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации».

В блоке выделена и группа «Материальное и социальное обеспечение военнослужащих и лиц, работающих в оборонной сфере» (53). Относительная «плотность» (в среднем в год) принятия такого рода указов одинакова у всех трех президентов (1,7–1,8).

### 4. «СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ» (682)

- «Министерство внутренних дел и подчиненные ему органы»
- «Министерство юстиции и подчиненные ему органы»
- «Органы по контролю за оборотом наркотических средств»
- «Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Войска гражданской обороны»
- «Иные правоохранительные органы, спецслужбы и военизированные формирования»
- «Казачество, казачья служба»
- «Федеральная служба безопасности»
- «Финансовое, материальное и социальное обеспечение “силовых” органов и их сотрудников»
- «Федеральная служба охраны и подчиненные ей структуры»
- «Следственный комитет»
- «Противодействие экстремизму и терроризму»
- «Обеспечение правопорядка»

Этому блоку дано несколько «журналистское» название, так как иначе оно было бы слишком длинным. Разумеется, можно было распределить соответствующие указы по разным блокам, например, часть указов (о ФСБ и СВР) поместить в блок «Некоторые аспекты национальной безопасности», часть (о ФСО) – в блок «Президент и его аппарат». Но мне показалось правильнее, с учетом целей настоящего исследования, показать степень президентского внимания к структурам, реализующим, по М. Веберу, «монополию легитимного физического принуждения ради утверждения его порядков»<sup>35</sup>.

В наиболее многочисленную группу «Министерство внутренних дел и подчиненные ему органы» (172) включены указы, регулирующие основные задачи МВД РФ и некоторых его

<sup>34</sup> К этой группе отнесены также указы о Совете обороны РФ – совещательном органе, созданном при Президенте РФ (упразднен в 1998 г.).

<sup>35</sup> Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : в 4 т. / сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина. М., 2016. Т. 1. С. 110.

подразделений (в частности, ГИБДД); структуру и штатную численность центрального аппарата МВД и подчиненных ему органов; перечень должностей высшего начальствующего состава; организацию предварительного следствия в этой системе; вопросы, касающиеся внутренних войск МВД (до 2016 г.). К данной группе отнесены и указы о структурах, которые в какие-то периоды находились вне системы МВД, но на момент окончания настоящего исследования подчиненных этому министерству (прежде всего, это относится к Федеральной миграционной службе, которая в 2012–2016 гг. была самостоятельным органом, подчиненным Правительству РФ).

На втором по численности месте группа **«Министерство юстиции и подчиненные ему органы»** (115). Наличие в «силовом» блоке группы указов, в названии которых фигурирует Минюст РФ, не должно удивлять. В октябре 1997 г. появился Указ Президента РФ от 8 октября 1997 г. № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации», согласно которому *пенитенциарная система* должна была быть передана Министерству юстиции РФ. Собственно передача этой системы была осуществлена позднее – на основе Указа от 28 июля 1998 г. № 904 «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации». В этот же период – 21 июля 1997 г. принимается Федеральный закон № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», который установил, что «Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью службы *судебных приставов* через главного судебного пристава Российской Федерации». Таким образом, Минюст РФ превратился в «силовой» орган и в Указе Президента РФ от 16 декабря 1997 г. № 1284 «О внесении изменений в структуру ФОИВ, утвержденную Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177» после его названия появился значок «<\*>», означающий, что руководство деятельностью данного органа осуществляет Президент РФ. «Силовой» характер Министерства тем более соответствовал действительности, что обе функции поначалу оно осуществляло само (через соответствующие управления). Только Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структу-

ре федеральных органов исполнительной власти» были образованы самостоятельные органы – Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН) и Федеральная служба судебных приставов (ФССП) с подчинением их Минюсту РФ.

Далее следуют группы (по убыванию числа указов):

– **«Органы по контролю за оборотом наркотических средств»** (61);

– **«Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Войска гражданской обороны»** (56);

– **«Иные правоохранительные органы, спецслужбы и военизированные формирования»**<sup>36</sup> (54);

– **«Казачество, казачья служба»** (42);

– **«Федеральная служба безопасности»** (39);

– **«Финансовое, материальное и социальное обеспечение “силовых” органов и их сотрудников»** (41);

– **«Федеральная служба охраны и подчиненные ей структуры»** (35);

– **«Противодействие экстремизму и терроризму»** (35)<sup>37</sup>;

– **«Следственный комитет»** (19);

– **«Обеспечение правопорядка»** (13).

Последняя из названных групп, о чем говорилось выше, существовала в ныне исключенном блоке и имела название «Борьба с преступностью». Изменены ее место и названия потому, что не все указы, отнесенные к ней, отвечают этому наименованию (например, Указ от 8 апреля 2003 г. № 410 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»). Правда, и к блоку о «силовиках» группа присоединена несколько искусственно, поскольку указы в ней регулируют не структуру и организацию деятельности «силовых» органов, а, в основном, нацеливают их (главным образом, МВД и ФСБ) на охрану правопорядка.

<sup>36</sup> Налоговая полиция – 9, Фельдъегерская служба – 12, Таможенные органы – 16, Национальная гвардия – 18, СВР – 2.

<sup>37</sup> Указы по этой тематике принимаются практически ежегодно, начиная с 1995 г. Они посвящены как общим вопросам организации борьбы с этими явлениями, так и мерам по борьбе с терроризмом на отдельных территориях (главным образом, на Северном Кавказе).

Было бы ошибкой полагать, что число указов в каждой группе блока соответствует приоритетности соответствующих органов в глазах Президента. Принятие указов диктуется весьма разнообразными причинами, в том числе обстоятельствами, которые для того или иного ведомства не обязательно являются показателем благожелательного президентского внимания.

### 5. «ЭКОНОМИКА» (639)

– «Срочные и среднесрочные меры»  
– «Управление федеральной собственностью»  
– «Земельные отношения; оборот и регистрация объектов недвижимости»

Сначала для меня не ясна была структура указов по экономическим вопросам. Лишь по мере изучения массива актов по этой тематике стали вырисовываться три группы. Конечно, можно было сделать более дробную структуру, но, думается, это больше необходимо, если бы кто-то захотел исследовать только «экономические» указы.

Наиболее многочисленная в данном блоке группа «**Срочные и среднесрочные меры**» (407). Название довольно широкое, но, как уже отмечено, излишняя дифференциация не способствует адекватному восприятию картины президентской указной деятельности. В этой группе собраны указы двух типов. Первый – меры реагирования на острые экономические (социально-экономические) проблемы (это особенно характерно для указов до 1999 г.). Здесь выделяются указы о мерах по наполнению федерального бюджета, совершенствованию налоговой системы (до принятия Налогового кодекса), поддержке компаний и целых отраслей, оздоровлению финансового рынка, стимулированию инвестиций, обеспечению прав акционеров. Второй тип – указы, ставящие перспективные задачи (их было не так уж мало и в 1990-е гг.).

В названной группе (впрочем, как и в двух других) «с большим отрывом лидирует» Б. Н. Ельцин: за 6 лет было принято 297 указов (49,5 в среднем в год), тогда как В. В. Путин вплоть до конца 2021 г. принял 91 указ (5,1), Д. А. Медведев – 18 (4,5). Думается, это объясняется тем, что именно в 1990-е гг. происходили наиболее радикальные преобразования в экономической сфере. Соответственно, возникали и наиболее болезненные проблемы: взаимных неплатежей, плохого наполнения государственного бюджета, задержек с выплатой зарплат «бюджетникам», слабого притока инвестиций и т. д.

В подавляющем большинстве «экономические» указы вполне могли бы (и должны были бы) быть постановлениями Правительства РФ, тем более что, как правило, именно к нему Президент РФ обращается с поручениями. Однако наша конституционная конструкция позволяет Президенту РФ самому решать<sup>38</sup>, какой вопрос «достойн» стать предметом указа. Во-первых, благодаря широкому содержанию, вкладываемому в функцию определения основных направлений политики, что является обязательным для Правительства РФ<sup>39</sup>. Во-вторых, ч. 1 ст. 115 Конституции РФ гласит, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение не только Конституции РФ и федеральных законов, но и указов, распоряжений, поручений Президента РФ (до 2020 г. – только нормативных указов). К тому же Конституционный Суд РФ признал, что Президент РФ вправе издавать указы по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации<sup>40</sup>.

Гораздо сложнее объяснить, почему Президент РФ принимает указы, составившие группу «**Управление федеральной собственностью**» (222). Эти акты чаще всего устанавливают, какие предприятия или сферы подлежат приватизации и по каким она запрещена, о порядке приватизации, о передаче конкретных объектов или части акций в собственность субъектов РФ и т. п. По числу такого рода указов на первом месте стоит Президент Б. Н. Ельцин: за 6 лет

<sup>38</sup> Впрочем, «самому решать» – это лишь фигура речи, так как многие указы о поддержке иницируются заинтересованными лицами (организациями), которые считают, что президентский акт будет более действенным, нежели правительственный, и имеют возможность убедить в пользе его принятия.

<sup>39</sup> См.: Пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

<sup>40</sup> См.: Пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»; Пункт 5 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 “О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».



90 указов (в среднем 15 в год), Путин за 18 лет тоже принял 90 указов, но это составляет 5 в год, Медведев – 42 (10,5).

Между тем, хотя в ст. 114 Конституции РФ многие функции и полномочия Правительства РФ сформулированы в довольно общей форме и потому трудно провести водораздел между компетенцией Президента РФ и Правительства РФ, есть несколько полномочий, сформулированных вполне определенно. Одно из них – как раз управление федеральной собственностью (п. «г» ст. 114). К тому же оно соответствует природе именно Правительства РФ.

В необходимости создания группы **«Земельные отношения; оборот и регистрация объектов недвижимости»** были сомнения, тем более что численность их невелика (10). Однако это всё же довольно специфическая сфера. Основная часть указов в этой группе (8) принята также Б. Н. Ельциным, что неудивительно: с цивилизованными земельными отношениями тесно были связаны и изменение отношения людей к реформам, и развитие фермерства, и привлечение инвестиций, и мн. др. Однако в период его правления левые фракции в Госдуме блокировали принятие Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ). Поэтому первый Президент РФ взял на себя ответственность самостоятельно регулировать некоторые отношения в этой сфере. С принятием в 2001 г. ЗК РФ необходимость в таких указах отпала. Только в 2003 г. издается Указ от 25 февраля 2003 г. № 250 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации» в целях приведения президентских актов в соответствие с ЗК РФ и двумя смежными федеральными законами, а в 2014 г. – Указ от 5 ноября 2014 г. № 721 «Об особенностях регулирования градостроительной деятельности на территориях проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи».

## 6. «ВОКРУГ СТАТЬИ 89 КОНСТИТУЦИИ РФ» (487)

– «Празднование дат, посвященных историческим событиям, известным деятелям культуры, науки, политики и т. п.»

– «Государственные награды, памятные медали, премии и почетные звания»

– «Геральдические вопросы, государственная и

ведомственная символика»

– «Праздничные и памятные дни, профессиональные праздники»

– «Вопросы гражданства и предоставления политического убежища»

– «Тематические декады, годы, десятилетия»

– «Регулирование порядка помилования»

В структуре конституционной компетенции российского Президента (ст. 89) есть ряд полномочий, традиционных для главы государства: решение вопросов гражданства, предоставление политического убежища, награждение государственными наградами, присвоение почетных званий, высших воинских и высших специальных званий, помилование. Однако в группе **«Государственные награды, памятные медали, премии и почетные звания»** (115) собраны указы не о награждении и присвоении почетных званий, а об их учреждении, определении их статуса, установлении государственных премий и пр.; в группах **«Вопросы гражданства и предоставления политического убежища»** (34) и **«Регулирование порядка помилования»** (4) – не о приеме в гражданство, предоставлении политического убежища и помиловании, а об определении порядка реализации этих полномочий.

Думается, мы имеем здесь дело с реализацией доктрины *«подразумеваемых (скрытых)» полномочий*, которая Конституционным Судом РФ в 1995 г. была «имплементирована» в государственную практику. Суд сформулировал ее, напомним, следующим образом: «Конституция Российской Федерации определяет <...>, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда *порядок не детализован*, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83–89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки *определяются принципом разделения властей* (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации *не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации*»<sup>41</sup>. Все три усло-

<sup>41</sup> Пункт 4 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации



вия, на мой взгляд, в этих указах соблюдены. Разумеется, регулирование, которое осуществляет Президент РФ по названным предметам, могло бы быть (и лучше, если бы было) законодательным. Но Парламент, судя по всему, согласился (иногда молчаливо, а в некоторых случаях – открыто<sup>42</sup>) с тем, что регулирование некоторых процедур в этих сферах – прерогатива главы государства.

Но слово «*вокруг*» в названии блока употреблено не только по этой причине. Есть несколько групп, в названии которых указаны *предметы, не упомянутые* в конституционных статьях о полномочиях Президента РФ. Назову эти группы.

**«Празднование дат, посвященных историческим событиям, известным деятелям культуры, науки, политики и т. п.» (153).** Примеры: указы от 7 ноября 1994 г. № 2065 «О 100-летию со дня рождения С. А. Есенина», от 21 мая 1997 г. № 506 «О 200-летию со дня рождения А. С. Пушкина и установлении Пушкинского дня России», от 29 мая 2001 г. № 597 «О праздновании 100-летия Транссибирской железнодорожной магистрали», от 14 января 2006 г. № 17 «О праздновании 400-летия добровольного вхождения калмыцкого народа в состав Российского государства», от 29 марта 2010 г. № 385 «О праздновании 1050-летия основания г. Белозерска Вологодской области», от 13 февраля 2020 г. № 114 «Об увековечении памяти Н. Н. Семенова и праздновании 125-летия со дня его рождения».

от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»».

<sup>42</sup> Так, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве РФ» (это повторено и в Федеральном законе от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве РФ») устанавливалось, что Президент РФ принимает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ. В Законе РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве РФ» такое полномочие не было зафиксировано, тем не менее Президент РФ издал Указ от 10 апреля 1992 г. № 386 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

**«Геральдические вопросы, государственная и ведомственная символика» (97).** Примеры: указы от 15 апреля 1996 г. № 561 «О Знамени Победы», от 27 января 1997 г. № 46 «Об учреждении военного геральдического знака-эмблемы Вооруженных Сил Российской Федерации», от 17 мая 2001 г. № 547 «О знамени войск гражданской обороны», от 31 октября 2009 г. № 1233 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы, флага и знамени Службы внешней разведки Российской Федерации», от 28 июля 2014 г. № 533 «Об использовании Государственного герба Российской Федерации на знаках отличия Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО)».

**«Праздничные и памятные дни, профессиональные праздники» (69).** Примеры: указы от 19 сентября 1994 г. № 1926 «О Дне Конституции Российской Федерации», от 30 января 1998 г. № 120 «О Дне матери», от 16 ноября 2010 г. № 1433 «О Дне работника уголовно-исполнительной системы», от 31 июля 2013 г. № 659 «О порядке установления в Российской Федерации памятных дней и профессиональных праздников», от 4 октября 2021 г. № 573 «О Дне отца».

**«Тематические декады, годы, десятилетия» (15).** Примеры: указы от 1 декабря 1997 г. № 1272 «О подготовке и проведении в 1997 году Всероссийской декады инвалидов, посвященной Международному дню инвалидов», от 9 января 2012 г. № 49 «О проведении в Российской Федерации Года российской истории», от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

Представляется, что такого рода указы тоже можно считать реализацией доктрины «скрытых» полномочий. В таком выводе я исхожу из того, что кроме трех названных Конституционным Судом РФ условий для экспликации полномочий существует еще одно – *предназначение* органа власти. А последние четыре группы указов, на мой взгляд, наиболее органичны для компетенции именно главы государства.

## 7. «СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА» (469)

- «Наука и образование»
- «Культура и история»
- «Социальная политика и меры по ее реализации»
- «Спорт, физкультура, отдых»
- «Демография, семья, материнство и детство»

- «Единовременные выплаты»
- «Некоторые меры по решению жилищной проблемы»
- «Здравоохранение и организация медицины»
- «Смягчение материальных трудностей в период реформ»

Сказанное выше об указах в экономической сфере, с точки зрения разграничения компетенции между Президентом РФ и Правительством РФ, можно отнести и к «социальным» указам. Впрочем, к принятию указов в этой сфере Президента подталкивает его конституционный статус гаранта прав и свобод человека и гражданина, да и с позиций «publicity» его роль главного попечителя о социальном (материальном) благополучии населения, его здоровье, развитии культурного и образовательного уровня и т. п. является выигрышной.

Наибольшая группа в данном блоке **«Наука и образование» (135)**. Указы здесь посвящены созданию новых высших учебных заведений (в том числе ведомственных) и научных центров; поддержке некоторых категорий студентов, аспирантов, молодых ученых, учителей; установлению премий в области образования; определению статуса Российской академии наук; присвоению статуса наукограда некоторым городам; и др.

На втором месте группа **«Культура и история» (113)**, которая также отличается разнообразием предметов регулирования: включение конкретных объектов в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения; поддержка учреждений культуры и отдельных творческих деятелей (иногда их потомков); создание культурно-исторических заповедников; тематические гранты и премии; определение правового положения отдельных учреждений культуры (например, Большого театра); и др.

Остальные группы в этом блоке располагаются в следующей последовательности:

- **«Социальная политика и меры по ее реализации»<sup>43</sup> (65);**

<sup>43</sup> К этой группе отнесены указы как общего характера – определяющие приоритеты в социальной сфере и направления ее реформирования, так и конкретного: о недопустимости задержек с выплатой пенсий и пособий (в 90-е гг.), об индексации пенсий, размерах компенсационных выплат некоторым категориям граждан,

- **«Спорт, физкультура, отдых» (41);**
- **«Демография, семья, материнство и детство» (39);**
- **«Единовременные выплаты» (30);**
- **«Некоторые меры по решению жилищной проблемы» (20);**
- **«Здравоохранение и организация медицины» (18);**
- **«Смягчение материальных трудностей в период реформ»<sup>44</sup> (8).**

## **8. «НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ» (455)**

- **«Совет Безопасности РФ и его органы»**
- **«Стратегические отрасли и предприятия»**
- **«Информационная безопасность»**
- **«Контроль над ввозом и вывозом стратегических материалов, веществ, продукции, оборудования и технологий»**
- **«Добыча, использование, ввоз и вывоз драгоценных металлов и камней»**
- **«Охрана территориальной неприкосновенности»**
- **«Общие вопросы национальной безопасности»**

В утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 Стратегии национальной безопасности она определяется как «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны». Таким образом, если, следуя приведенному определению, сформировать блок с названием «Национальная безопасность», то он поглотил бы почти все иные блоки. Слова «некоторые аспекты» в названии данного блока означают, что в него включены указы, регулирующие вопросы, относящиеся к проблематике нацбезопасности в смысле пре-

улучшении условий проживания престарелых и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания и пр. В эту группу не включены указы о материальной помощи семьям и детям.

<sup>44</sup> Указы: о предоставлении компенсации обесценившихся банковских вкладов, льгот на проезд из дальних регионов, отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам. Все они приняты в 1996–1998 гг.

дотвращения угроз извне. Этот смысл близок к тому, какой вкладывает в это понятие и обыденное сознание (кроме указов, относящихся к оборонной сфере). Такой подход привел к необходимости выделить (сформировать) следующие группы указов.

**«Совет Безопасности РФ и его органы» (115).** В этой группе представлены указы, регулирующие состав, компетенцию, порядок работы СБ РФ и т. п., а также создание, функции, состав экспертных, консультативных, координационных органов (как правило, межведомственных комиссий) при СБ РФ.

Указы в группе **«Стратегические отрасли и предприятия» (104)** посвящены созданию, реорганизации, материально-финансовому обеспечению, а также контролю за безопасным функционированием предприятий и организаций стратегического значения, кроме чисто оборонных – энергетика (в том числе ядерная), космические исследования, атомная промышленность, точное машиностроение, картография и др. **Примеры** указов: от 20 октября 1994 г. № 2005 «Об организации дальнейшего использования космодрома “Байконур” в интересах космической деятельности Российской Федерации», от 2 июля 1996 г. № 1012 «О гарантиях безопасного и устойчивого функционирования атомной энергетики Российской Федерации», от 12 декабря 2005 г. № 1442 «О федеральных государственных унитарных предприятиях “Центр эксплуатации объектов наземной космической инфраструктуры” и “Научно-исследовательский институт прикладной механики имени академика В. И. Кузнецова”», от 12 марта 2012 г. № 296 «Об акционерном обществе “Роскартография”», от 4 июня 2014 г. № 404 «Об открытом акционерном обществе “Гознак”», от 13 октября 2018 г. № 585 «Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу».

**«Информационная безопасность» (92).** Указы в этой группе условно можно разделить на две части. Первая – это указы, в которых перечисляются сведения, составляющие государственную тайну, а также содержащие конфиденциальную информацию. Так, около 50 указов посвящены изменениям (как правило, расширению) Перечню сведений отнесенных к государственной тайне, и Перечню сведений кон-

фиденциального характера. К такого рода указам относятся акты, устанавливающие перечни информации о деятельности ряда ведомств, общее руководство которыми осуществляет Президент РФ, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>45</sup> (большинство этих указов было принято 10 августа 2011 г.). Наконец, к этой части относятся указы о защите государственных секретов, появляющихся в ходе научно-технической деятельности (например, Указ от 14 мая 1998 г. № 556 «О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения»). Вторую же часть составляют указы о мерах по обеспечению информационной безопасности государства в целом или отдельных сегментов государственного организма (**примеры** указов: от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена»; от 15 января 2013 г. № 31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации»; от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»).

**«Контроль над ввозом и вывозом стратегических материалов, веществ, продукции, оборудования и технологий» (68).** Это направление президентского внимания довольно специфическое и потому заслуживает отдельной группы. Указы, отнесенные к ней, в основном:

- регулируют компетенцию органов специального экспортного контроля;

- определяют списки: товаров и технологий двойного назначения, микроорганизмов, токсинов, оборудования, материалов и технологий, которые могут быть использованы при создании ракетного оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль.

Название группы **«Добыча, использование, ввоз и вывоз драгоценных металлов и камней»**

<sup>45</sup> Такого рода указы принимаются в соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».



(35), говорит само за себя. Широкие полномочия в этой стратегической сфере предоставлены Президенту РФ Федеральным законом от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

**«Охрана территориальной неприкосновенности» (35).** Чтобы было более понятно, о каких указах идет речь, приведу **примеры** их названий: от 30 декабря 1994 г. № 2245 «О Федеральной пограничной службе Российской Федерации», от 19 июня 1996 г. № 943 «О проведении эксперимента по невойсковой охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации», от 27 октября 2003 г. № 1264 «О Государственной пограничной комиссии», от 11 октября 2007 г. № 1359 «О Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации», от 9 января 2011 г. № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками», от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

Наконец, есть указы, которые посвящены утверждению документов общего характера – концепций и стратегий национальной безопасности которые составили группу **«Общие вопросы национальной безопасности» (6)**. Исключение в ней составляет Указ Президента РФ от 19 ноября 2003 г. № 1365 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области безопасности Российской Федерации», в котором, главным образом, изменяются наименования ведомств в данной сфере.

## 9. «ГРАЖДАНСКАЯ БЮРОКРАТИЯ» (454)

- «Гражданская публичная служба»
- «Материальное и социальное обеспечение госслужащих и высших должностных лиц»
- «Противодействие коррупции»

Название этого блока не вполне точное, если рассматривать слово «бюрократия» в узком смысле, понимая под ней только гражданских

государственных и муниципальных служащих<sup>46</sup>. Но в указах, входящих в данный блок, речь идет и о высших гражданских должностных лицах (лицах, замещающих государственные должности<sup>47</sup> Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ). Последние не являются, по российскому законодательству, служащими, и некоторых из них правильнее было бы называть политическими деятелями. Однако указы о их материальном и социальном обеспечении я не стал выделять в отдельную группу, так как, во-первых, ряд указов<sup>48</sup> не разграничивает государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а, во-вторых, в нашей институциональной системе последние являются, скорее, частью бюрократии, и в указах Президента предстают именно в таком образе.

Наиболее многочисленная группа в данном блоке – **«Гражданская публичная служба» (201)**. К ней отнесены указы, регулирующие вопросы прохождения государственной и муниципальной службы, повышения квалификации и переподготовки служащих, кадрового резерва, ведения Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы и т. п. Надо заметить, что общее руководство публичной службой тоже не отнесено к конституционной компетенции Президента. Однако с самого начала последний воспринял это (при молчаливом одобрении парламента) как само собой разумеющееся. И это, думается, действительно, соответствует его предназначению.

Группа **«Материальное и социальное обеспечение госслужащих и высших должностных лиц» (195)** содержит указы, устанавливающие должностные оклады как отдельным категориям должностных лиц и служащих, так и конкретным высшим должностным лицам, доплаты к пенсиям (в том числе бывшим советским руководителям<sup>49</sup>) и пр.

<sup>46</sup> Здесь – кроме служащих судов и прокурорских работников.

<sup>47</sup> Здесь – кроме судей и прокуроров.

<sup>48</sup> См., например, Указ Президента РФ от 31 марта 1995 г. № 318 «О должностных окладах в органах государственной власти».

<sup>49</sup> Федеральный закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией», установив формальные критерии для получения гражданами права на дополнительные выплаты, в то же время разрешил *Президенту РФ* устанавли-



Замыкает этот блок группа *«Противодействие коррупции»* (58), которая состоит из указов о мерах контроля над доходами лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих и некоторых других категорий (в частности, руководителей госкорпораций), а также над закупкой продукции для государственных нужд; о создании органов в сфере противодействия коррупции; об определении конкретных государственных органов, ответственных за деятельность в отдельных секторах антикоррупционной политики, и т. д.

#### 10. «ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ИНФРАСТРУКТУРА» (271)

- *«Международные отношения»*
- *«Организация и деятельность МИД РФ, других внешнеполитических органов, организаций, заграничных учреждений»*
- *«Внешиэкономические вопросы»*

В этот блок отобраны указы, посвященные как политической, экономической, культурной и иной деятельности России за рубежом, так и органам и организациям, обеспечивающим эту деятельность.

Первая по численности группа *«Международные отношения»* (185) включает в себя указы: о международных договорах, выполнении резолюций Совбеза ООН, направлении миротворческих воинских контингентов по мандату ООН, мерах по добровольному переселению в Россию соотечественников за рубежом, материальной помощи некоторым категориям граждан РФ, проживающим в иных государствах, визовых вопросах и т. п.

Группа *«Организация и деятельность МИД РФ, других внешнеполитических органов, организаций, заграничных учреждений»* (62) содержит указы о структуре, численности сотрудников, направлениях работы МИД; о других внешнеполитических органах и организациях, например о Российском агентстве международного сотрудничества и развития, заграничных учреждениях, Совете по внешней политике – совещательном органе при Президенте РФ (в 1997 г. был

вать дополнительное материальное обеспечение «иным гражданам Российской Федерации, имеющим особые заслуги перед народом и государством в области государственной, общественной и хозяйственной деятельности или выдающиеся достижения в области культуры, науки и техники» (п. 5 ст. 1).

упразднен); правовом статусе некоторых лиц и организаций, в частности чрезвычайном и полномочном после РФ, посольстве.

Наконец, третья группа *«Внешиэкономические вопросы»* (24) включает в себя указы, регулирующие вопросы внешней торговли и таможенного контроля. В качестве **примеров** можно привести указы: от 6 марта 1995 г. № 245 «Об основных принципах осуществления внешнеторговой деятельности в Российской Федерации», от 21 января 1997 г. № 32 «О приведении номенклатуры товаров, определенной отдельными указами Президента Российской Федерации, в соответствие с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств», от 1 июля 2011 г. № 880 «Об отмене согласованных видов контроля на государственной границе Российской Федерации с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан»<sup>50</sup>, от 28 ноября 2015 г. № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики», от 4 декабря 2019 г. № 577 «Об утверждении перечня иностранных государств и видов контролируемых товаров, в отношении которых устанавливается режим безлицензионного экспорта».

#### 11. «РЕГИОНАЛЬНАЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» (239)

- *«Взаимоотношения с регионами»*
- *«Президентский контроль над законностью актов органов исполнительной власти субъектов РФ»*
- *«Особенности отношений с Чеченской Республикой»*
- *«Вопросы местного самоуправления»*
- *«Национальная политика»*

В первую группу *«Взаимоотношения с регионами»* (129) помещены указы довольно разнообразного содержания (отсюда такое широкое название): о поддержке социально-экономического развития разных регионов и отдельных субъектов РФ (**например**, указы от 18 мая 1995 г. № 495 «О социально-экономическом развитии Калининградской области», от 6 апреля

<sup>50</sup> С 2000 по 2011 г. указов в этой сфере не было.

2006 г. № 323 «О мерах по социально-экономическому развитию Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»; об урегулировании конфликтов как между регионами (осетино-ингушский конфликт), так и между институтами власти (**например**, Указ Президента РФ от 6 марта 1995 г. № 246 «О ситуации в Карачаево-Черкесской Республике» в целях устранения разногласий между представительной и исполнительной ветвями власти); о разрешении конкретным субъектам РФ выпускать внешние облигационные займы (1997–1998 гг.); о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (до принятия Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»); об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов<sup>51</sup>; о порядке согласования кандидатур для назначения на должности федеральной государственной службы и кандидатур для назначения (утверждения) на иные должности в пределах федерального округа с полномочным представителем Президента РФ; наконец, о выборах представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ (62 указа)<sup>52</sup>.

Группа **«Президентский контроль над законностью актов органов исполнительной власти субъектов РФ»** (42) содержит в себе, в основном, указы о приостановлении действия как нормативных, так и индивидуальных ак-

тов администраций регионов, нарушающих Конституцию и федеральное законодательство (практически все указы датированы 1994–2000 гг. и только один принят в феврале 2001 г.).

Учитывая новейшую российскую историю, я сформировал группу **«Особенности отношений с Чеченской Республикой»** (41). Указы, собранные в ней, можно разделить на три сегмента: связанные с вооруженными действиями; регулирующие систему органов государственного управления; о мерах по восстановлению экономики Республики (16 указов, принятых в 2000–2021 гг.).

Характер указов, помещенных в группе **«Вопросы местного самоуправления»** (21), со временем менялся. В 1990-е гг. они были, в основном, посвящены формированию местных органов власти и определению федеральной политики по развитию местного самоуправления. А среди девяти указов, принятых с 2000 по 2021 г., три признают утратившими силу указы 1990-х гг. (в том числе Указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления»<sup>53</sup>) и шесть посвящены регулированию оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления<sup>54</sup>.

Поскольку группа **«Национальная политика»** содержит всего 6 указов, имеет смысл их перечислить: от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», от 20 августа 1997 г. № 901 «О придании Федеральной целевой программы развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997–2006 годы статуса президентской программы», от 24 июля 2003 г. № 832 «О ведении реестра национально-культурных автономий», от 17 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государ-

<sup>51</sup> Институт «оценки эффективности», хотя и предусмотрен законодательно, сомнителен, с точки зрения принципов федерализма.

<sup>52</sup> Характер таких указов различен. В 1995–1997 гг. издавались указы о календаре выборов, что было связано с завершением срока полномочий представительных органов, сформированных на основе Указа Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ» и с переходом от назначения глав администраций Президентом РФ к их избранию. В 2004–2013 гг. указы регулировали порядок внесения и рассмотрения Президентом РФ кандидатур на должность глав администраций. Наконец, в связи с образованием новых субъектов Федерации путем их укрупнения в середине 2000-х гг. появились указы, регулирующие порядок избрания в них представительных органов власти до принятия соответствующих актов вновь образуемых субъектов РФ.

<sup>53</sup> Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» был направлен на создание «шерифской» системы – местных правоохранительных органов вне системы МВД, руководители которых избираются местным населением. Однако эта реформа встретила сильное противодействие и не получив явной политической поддержки, была быстро свернута.

<sup>54</sup> Такой институт был введен законодательно в 2007 г. На мой взгляд, он мало согласуется с идеей местного самоуправления.

ственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», от 6 декабря 2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666».

## 12. «ПРАВОВАЯ СИСТЕМА, ПРАВА ЛИЧНОСТИ» (116)

- «Регулирование и защита прав личности»
- «Вопросы развития права и его инфраструктуры»
- «Защита трудовых прав»
- «Миграционная политика»

К группе «**Регулирование и защита прав личности**» (44) отнесены указы не только о дополнительных гарантиях тех или иных прав (**на-пример**, Указ Президента РФ от 4 мая 1998 г. № 488 «О мерах по обеспечению права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации»<sup>55</sup>), но и о реабилитации отдельных групп населения; о документах, удостоверяющих личность гражданина; об Уполномоченном при Европейском суде по правам человека и др.

Группа «**Вопросы развития права и его инфраструктуры**» (42) включает в себя довольно разные по своему характеру указы, что обусловило ее весьма широкое название. Представление о разнообразии можно составить по следующим примерам указов: от 5 мая 1994 г. № 856 «О проекте части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», от 6 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации», от 4 августа 1995 г. № 808 «О президентских программах по правовой информатизации», от 7 ноября 1995 г. № 1086 «О проведении Общероссийского конгресса по правовой реформе», от 5 июля 1996 г. № 1019 «О формировании банка данных международных договоров Российской Федерации», от 20 марта 2001 г. № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования», от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершен-

ствованию высшего юридического образования в Российской Федерации», от 5 июля 2021 г. № 402 «Вопросы обеспечения представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах)».

В данном блоке выделены еще две группы «**Защита трудовых прав**» (19) и «**Миграционная политика**» (11). В последней, правда, речь идет не столько о защите прав мигрантов, сколько вообще о регулировании отношений в этой сфере. Такие указы в той или иной степени затрагивают права мигрантов (иностранной рабочей силы), поэтому группа отнесена к данному блоку.

## 13. «ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ» (101)

- «Создание, поддержка, реорганизация некоммерческих фондов и организаций»
- «Государство и СМИ»
- «Поддержка и регулирование гражданских инициатив и общественной активности»

Отношения государства с общественными институтами являются, пожалуй, наиболее «деликатной» темой в демократическом обществе. Хотя понятие «гражданская активность» плохо согласуется с понятием «регулирование», тем не менее установление правил создания, прекращения деятельности и т. п. организованных форм активности необходимо. Но здесь возникает едва ли не самая острая проблема – поиск баланса между свободой объединений и правовым порядком. Ведь, с одной стороны, отсутствие должных правовых рамок может привести к появлению организаций, разрушающих конституционный порядок, с другой – регулирование способно обрести такой характер, когда будет дозволена общественная активность лишь по определенным направлениям, к тому же поставленная под жесткий государственный контроль.

Сказанное в наибольшей степени относится к законодательству. Подзаконное же регулирование не то что недопустимо, но оно должно быть минимальным и предельно осторожным. Между тем анализ показывает, что как число, так и характер указов мало соответствуют этим требованиям.

Само название группы «**Создание, поддержка, реорганизация некоммерческих фондов и организаций**» (45) уже свидетельствует о том,

<sup>55</sup> Правда, этот Указ был принят во исполнение постановления КС РФ от 15 января 1998 г. № 2-П.



что выделяются направления общественной активности, которые поддерживаются государством (в лице Президента РФ), что нарушает принцип равноправия общественных объединений. Чаще всего речь идет о государственно-общественных фондах и организациях. **Примеры** указов: от 6 марта 1995 г. № 242 «О Национальном фонде молодежи», от 21 июня 2007 г. № 796 «О создании фонда “Русский мир”», от 11 декабря 2015 г. № 617 «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”», от 22 мая 2018 г. № 251 «О создании автономной некоммерческой организации “Россия – страна возможностей”».

Вторая по численности в этом блоке группа **«Государство и СМИ» (38)**. Я исходил из того, что эта тематика наиболее близка именно к данному блоку, так как средства массовой информации, по большому счету, являются институтом гражданского общества, хотя в некоторых указах речь идет о сугубо государственных СМИ<sup>56</sup>. Указы, отнесенные к этой группе, посвящены, в основном, поддержке журналистов и отдельных масс-медиа, что косвенно делает их зависимыми от власти. **Примеры** указов: от 29 ноября 1994 г. № 2133 «О совершенствовании эксплуатации первого частотного (г. Москва) канала телевидения и сети его распространения», от 20 сентября 1996 г. № 1386 «О стабилизации деятельности и улучшении качества вещания Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании и телекомпании НТВ», от 24 июня 2009 г. № 715 «Об общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах», от 11 августа 2014 г. № 561 «О гарантиях распространения телеканалов и радиоканалов на территории Российской Федерации». Строго говоря, подобные вопросы должны регулироваться законодательно.

Наконец, характер указов в группе **«Поддержка и регулирование гражданских инициатив и общественной активности» (18)** также виден из ее названия. **Примеры** указов: от 16 мая 1996 г. № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих

работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»<sup>57</sup>, от 30 апреля 2008 г. № 655 «Об утверждении состава Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений», от 8 августа 2016 г. № 398 «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг». К этой группе отнесены также несколько указов об утверждении членов Общественной палаты, о грантах Президента РФ, предоставляемых на развитие гражданского общества и т. п.

#### 14. «БЕЗОПАСНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И ОХРАНА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ» (70)

– *«Меры помощи пострадавшим при чрезвычайных ситуациях»*

– *«Совершенствование системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»*

– *«Охрана природных ресурсов»*

Наиболее многочисленная группа – **«Меры помощи пострадавшим при чрезвычайных ситуациях» (34)**. Речь идет о выделении финансовой и иной помощи регионам, пострадавшим: при землетрясениях (Сахалинская обл. – 1994), наводнениях (Краснодарский край – 2012, Якутия и несколько дальневосточных субъектов РФ – 2014, Иркутская обл. – 2019); о ликвидации последствий пожаров в ряде регионов в страшное лето 2010 г., а также пожара в Забайкальском крае (2019), при других стихийных бедствиях, а также при террористических актах (Дагестан – 1996). Особо стоит отметить, что в 2020–2021 гг. были приняты 18 указов в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19).

Группа **«Совершенствование системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (19)** составлена из указов более общего характера, т. е. направленных на создание профилактики и борьбы с разными экстремальными условиями как в стране в целом, так и в отдельных регионах. **Примеры** указов: от 7 июня 1996 г. № 822 «О мерах финансовой поддержки работ по сейсмоукреплению объектов народного хозяйства в Камчатской области», от 8 августа 2001 г. № 1004 «Об утверждении Списка возбудителей заболеваний (патогенов) человека, животных и растений, генетически измененных микроорганизмов, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю»,

<sup>56</sup> См., например: Указ Президента РФ от 22 ноября 1994 г. «Об освобождении Информационного телеграфного агентства России и Российского информационного агентства “Новости” от обязательной продажи части валютной выручки, поступающей от распространения информации и услуг».

<sup>57</sup> По этому направлению были приняты еще два указа Президента РФ: от 21 апреля 1997 г. № 391 и от 20 октября 2012 г. № 1416.



от 23 октября 2008 г. № 1515 «О федеральном государственном учреждении “Национальный центр управления в кризисных ситуациях”», от 28 декабря 2010 г. № 1632 «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации», от 11 марта 2019 г. № 97 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу».

Группа «*Охрана природных ресурсов*» (17), возможно, несколько искусственно присоеди-

на к данному блоку. Но, с одной стороны, в моей классификации нет блоков, которые могли бы «принять» указы по такой тематике, с другой – экологическая безопасность, думается, вписывается именно в данный блок.

### 15. ВНЕ КАТЕГОРИИ (18)

Указы, не подходившие под название ни одной из групп, потребовали создания блока (без групп), который я назвал «Вне категории». Чтобы читатель сам подтвердил или опроверг правильность такого решения, приводятся названия этих актов (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

*Указы, не отнесенные ни к одной тематической группе*

№ п/п	Название, дата принятия и номер Указа
1	Указ Президента РФ от 10.01.1994 г. № 65 «О событиях в г. Кронштадте весной 1921 года»
2	Указ Президента РФ от 29.04.1994 г. № 848 «Об исследовательской программе “Пути и формы укрепления Российского государства”»
3	Указ Президента РФ от 29.11.1994 г. № 2131 «Об изучении Конституции Российской Федерации в образовательных учреждениях»
4	Указ Президента РФ от 24.08.1995 г. № 873 «О реконструкции Центрального аэродрома имени Фрунзе в г. Москве»
5	Указ Президента РФ от 21.02.1996 г. № 218 «О привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в несвоевременности выплаты заработной платы, пенсий и иных социальных выплат»
6	Указ Президента РФ от 07.06.1996 г. № 819 «О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств»
7	Указ Президента РФ от 19.10.1996 г. № 1472 «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 23 декабря 1993 года № 2275 “Об утверждении Временного положения о кондоминиуме”»
8	Указ Президента РФ от 08.12.1997 г. № 1277 «Об установлении постоянного поста почетного караула в г. Москве у Вечного огня на могиле Неизвестного солдата»
9	Указ Президента РФ от 24.04.1998 г. № 445 «О признании утратившим силу Указа Президента РСФСР от 16 декабря 1991 года № 286 “Об организации работы по получению, транспортировке и распределению международной гуманитарной и технической помощи на территории РСФСР”»
10	Указ Президента РФ от 27.06.1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования»
11	Указ Президента РФ от 02.12.1998 г. № 1457 «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 7 июня 1996 года № 819 “О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств”»
12	Указ Президента РФ от 16.09.2014 г. № 631 «О международной стандартной нумерации изданий»
13	Указ Президента РФ от 19.01.2017 г. № 23 «О подготовке и проведении XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов»
14	Указ Президента РФ от 01.06.2017 г. № 248 «О проведении VI Всемирной фольклориады»
15	Указ Президента РФ от 28.11.2018 г. № 681 «О присвоении отдельным географическим объектам имен лиц, имеющих особые заслуги перед Отечеством»
16	Указ Президента РФ от 29.05.2020 г. № 345 «О проведении военных парадов и артиллерийского салюта в ознаменование 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов и Парада Победы 24 июня 1945 года»

17	Указ Президента РФ от 19.06.2020 г. № 399 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2017 года № 248 “О проведении VI Всемирной фольклориады”»
18	Указ Президента РФ от 17.09.2020 г. № 562 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» <sup>58</sup>

### Заключение

Наивно было бы полагать, что пропорции указов по разным направлениям в точности отражают реальные публичные приоритеты в деятельности Президента РФ. Во-первых, помимо указов он не только принимает сотни распоряжений, но и дает множество поручений разным органам, а также устно ставит задачи перед руководителями разных ведомств. А во-вторых, за многими указами стоят аппаратные возможности («вес») их инициаторов. Тем не менее, даже с учетом этого, по структуре массива президентских указов за сравнительно долгий период можно составить общую картину того, какие вопросы и сферы востребуют более частотного президентского регулирования, вне зависимости от того, сам ли Президент РФ выбирает приоритеты, руководство его Администрации, какие-то другие органы и персоны, или президентского вмешательства требует характер событий и процессов.

Картина указной деятельности всех трех президентов ярко демонстрирует существенный недостаток смешанной (полупрезидентской) модели, по крайней мере, в модификации, которую, например, В. Е. Чиркин именовал президентско-парламентарной<sup>59</sup>. Эта модель исходит из того, что президент играет роль, так сказать, метаинститута – фигуры, возвышающейся над всеми ветвями власти, поскольку выступает в качестве стабилизатора, интегратора, примирителя, арбитра, гаранта конституции и т. д. Идея не только здравая, но и перспективная. Но только *при одном непременном условии*: институт президента должен быть построен таким образом, чтобы была гарантирована его *политическая нейтральность*. К сожалению, авторы концепций, легших в основание данной модели, либо обходили вниманием это условие, либо считали, что нейтральность – нечто само собой разумеющееся или не имеющее значения. Это не так, и

огромное разнообразие вопросов, регулируемых указами российских президентов, подтверждает, что политическая нейтральность в смешанной модели сама по себе не гарантирована.

### Библиографический список

Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : в 4 т. / сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина. М. : Издат. дом Высш. шк. экономики, 2016. Т. 1.

Еремина О. А. Оспаривание нормативных правовых актов // Аналитическая статья. 2007. 19 дек. Доступ из справ.-информ. системы «Гарант».

Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право в свете ценности правды // 30 лет Конституции Российской Федерации : сб. науч. статей. М. : РГУП, 2024.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : ЭКСМО, 2009.

Конституционное совещание. Информационный бюллетень. 1993. № 3.

Краснов М. Законодательно закрепленные полномочия Президента России : необходимость или сервизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.

Краснов М. А. Смешанная модель : Макс Вебер и реальность // Полития : журнал политической философии и социологии политики. 2024. № 2. С. 138–157.

Кутафин О. Е. Глава государства. М. : Проспект, 2012.

Невинский В. В. Сущность президентской власти в России в трудах профессора Е. И. Козловой // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 3 (112) март.

Радченко В. И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995.

Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М. : Облиздат : Алир, 1998.

Чиркин В. Е. Глава государства : сравнительно-правовое исследование. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010.

Шмитт К. Гарант конституции // Шмитт К. Государство : право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М. : Территория будущего, 2013.

<sup>58</sup> В данном Указе речь идет о замене слов «член Совета Федерации» на «сенатор».

<sup>59</sup> В. Е. Чиркин считал ее даже отдельной формой правления. См.: Чиркин В. Е. Глава государства : сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 86–87.

### References

Weber M. Economy and society : essays on understanding sociology : in 4 volumes / comp., general ed. and preface by L. G. Ionin. Volume 1. Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2016.

Eremina O. A. Challenging regulatory legal acts // SPS "Garant". Analytical article dated December 19, 2007

Kolyushin E. I. Constitutional (state) law in the light of the value of truth // 30 years of the Constitution of the Russian Federation : a collection of scientific articles. Moscow : RGUP, 2024.

Commentary on the Constitution of the Russian Federation / ed. by V. D. Zorkin, L. V. Lazarev. Moscow : EKSMO, 2009.

Constitutional conference. Information bulletin. 1993. № 3.

Krasnov M. The legally established powers of the President of Russia : necessity or servility? // Comparative Constitutional Review. 2011. No. 4. P. 91-103.

Krasnov M. A. The mixed model : Max Weber and Reality // Politics. Journal of Political Philosophy and Sociology of Politics. 2024. No. 2. P. 138–157.

Kutafin O. E. The Head of State. Moscow : Prospekt, 2012.

Nevinsky V. V. The essence of presidential power in Russia in the works of Professor E. I. Kozlova // Actual problems of Russian Law. 2020. Vol. 15. No. 3 (112) March.

Radchenko V. I. The President of the Russian Federation in the system of separation of powers : cand. legal sci. dis. abstr. Saratov, 1995.

Tikhomirov L. A. Monarchical statehood. Moscow : Oblizdat : Alir, 1998.

Chirkin V. E. Head of State. Comparative legal research. Moscow : Norm : INFRA-M, 2010.

Schmitt K. The Guarantor of the Constitution // Schmitt K. The State : Law and Politics / translated from German. and intro by O. V. Kildyushova ; comp. V. V. Anashvili, O. V. Kildyushov. Moscow : Territory of the Future, 2013.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

**Краснов М. А.**, доктор юридических наук, профессор Высшей школы юриспруденции и администрирования, ординарный профессор НИУ ВШЭ  
E-mail: mkrasnov@hse.ru

Поступила в редакцию: 10.01.2025

### Для цитирования:

Краснов М. А. Структура массива указов Президента Российской Федерации, принятых в 1994–2021 годах (опыт конституционной статистики) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 1 (60). С. 8–34. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/8-34>

National Research University «Higher School of Economics»

**Krasnov M. A.**, Doctor of Legal Sciences, Professor at the Graduate School of Law and Administration, Ordinary Professor at the NRU HSE  
E-mail: mkrasnov@hse.ru

Received: 10.01.2025

### For citation:

Krasnov M. A. The structure of the array of decrees of the President of the Russian Federation adopted in 1994–2021 (experience of constitutional statistics) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. № 1 (60). P. 8–34. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/8-34>