

УДК 342.924

**Артамонов А.Н.**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Брянского государственного университета имени академика И.Г. Петровского (Россия)

## ПОРУЧЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА КАК ПРАВОВОЙ АКТ

В статье анализируется институт поручений Президента Российской Федерации. Автор приходит к выводу о том, что по своим признакам поручения Президента Российской Федерации полностью соответствуют характеристикам, свойственным ненормативным правовым актам. Они выступают в качестве эффективного инструмента президентской политики, а внесение соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации еще более повышает их роль и значение в процессе государственного управления.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, Президент РФ, конституционные поправки, правовые акты, поручения президента, ненормативные правовые акты, юридические документы.

Масштабные изменения Основного закона, инициированные Президентом Российской Федерации в начале 2020 года, не могли не вызвать широкую волну обсуждений в обществе, массу вопросов, шквал критических замечаний и множество позитивных откликов. Тем не менее, развернувшаяся в средствах массовой информации дискуссия касалась в основном обнуления сроков президентства, ограничения приоритета международного права, изменения порядка формирования Правительства, повышения роли Государственного Совета и некоторых иных поправок, необходимость наличия которых в Основном законе государства не вполне очевидна. Другие поправки остались по существу незамеченными населением и вызвали интерес разве что у отдельных представителей профессионального сообщества политологов и правоведов. К их числу относится и поправка в статью 113 Конституции РФ, которая в новой редакции выглядит следующим образом «Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий» [1].

Данная поправка нам интересна тем, что впервые на самом высшем, конституционном

уровне узаконивается документ под названием «поручение Президента Российской Федерации» (далее - «поручение»). Теперь, наряду с такими привычными государственному аппарату и обществу юридическими документами – правовыми актами, как президентские указы и распоряжения, закрепленными в ч.1 ст. 90 Основного закона, в нем появляются еще и некие «поручения». Причем согласно новой редакции ст.113 при организации работы Правительства РФ его председатель должен руководствоваться, в том числе поручениями Президента РФ, а само Правительство РФ обязано издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ (ч.1 ст. 115 Конституции РФ).

Сами по себе поручения Президента РФ не являются какой либо новеллой на отечественном правовом поле. Они появились в 90-х годах прошлого века в период так называемого «указного нормотворчества», когда в России существовало жесткое противостояние между главой государства и парламентом. Президент Ельцин в своем Указе от 6 ноября 1996 года №1536 устанавливал персональную ответственность за «своевременное и полное исполнение поручений Президента Российской Федерации» и обязывал представлять информацию о принятых мерах по исполнению поручений Президента [2]. Со временем противостояние исчезло, но практика издания президентских поручений так ни куда и не делась, она только усовершенствовалась. Согласно Указу Президента РФ

от 28 марта 2011г. № 352 поручения Президента РФ даются в целях реализации его конституционных полномочий и могут быть даны любым федеральным государственным органам, высшим должностным лицам субъектов РФ. Поручения печатаются на специальных бланках, имеют нумерацию, дату издания, подпись [3]. На их основе, если это обусловлено содержанием документа, органами государственной власти и их должностными лицами могут издаваться как нормативные, так и ненормативные правовые акты. Особенности организации исполнения поручений Президента РФ установлены Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2011 года № 681 [4]. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты свои правовые акты, регулирующие исполнение поручений Президента РФ органами государственной власти субъекта [5].

Нельзя сказать, что поручение есть некий нестандартный для нашей системы государственного управления документ и издается достаточно редко. Согласно только официально опубликованным материалам, в 2019 году Президентом РФ было издано 61 поручение в качестве отдельного документа, а за первые шесть месяцев 2020 года – 48 поручений [13]. Что же это за документ, какова его юридическая сущность, место в системе, форма, основания и порядок издания? Попробуем в этом разобраться.

Роль и место документов и документации в современном мире чрезвычайно важно, так как само существование социальной системы возможно только с помощью информационных связей, которые, как правило, находят свое материальное воплощение в документированной информации. При помощи документов осуществляется подавляющее большинство управленческих, экономических, и иных социальных процессов. Среди всего разнообразия документов особую роль играют юридические документы, которые содержат ту или иную правовую информацию и порождают соответствующие юридически значимые последствия. В зависимости от характера такой информации юридические документы принято подразделять на четыре основных группы: нормативные документы, ненормативные документы, документы, фиксирующие юридические факты,

интерпретационные документы. В теории, исходя из соответствующих признаков, принято относить к правовым актам только три первые группы.

Среди разнообразных документов, которые издаются Президентом РФ, только указы и распоряжения можно сразу и однозначно отнести к правовым актам. И те и другие носят подзаконный характер, занимают подчиненное по отношению к Конституции РФ и федеральным законам место в иерархии нормативных правовых актов. Действующим законодательством не установлены строгие юридические критерии, позволяющие четко отграничить указы и распоряжения как различные виды правовых актов. По юридической силе и правовым последствиям указы и распоряжения Президента РФ имеют общеобязательный, властный характер и подлежат обязательному официальному опубликованию в течение 10 дней после подписания. Однако сложившаяся практика свидетельствует о наличии между указами и распоряжениями определенных различий. Решения Президента РФ, носящие нормативный характер, оформляются, как правило, в форме указов. Тем не менее, большая часть указов Президента РФ носит индивидуально-правовой характер. Такими указами оформляются решения о назначении на должность и об освобождении от должности руководителей подотчетных Президенту РФ федеральных органов. Ненормативные указы принимаются по вопросам гражданства, награждения государственных наградами, присвоения почетных, высших воинских и высших специальных званий. По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Е. Зорькина распоряжения Президента РФ есть организационно-оперативные акты, которые имеют вспомогательное значение в правовом регулировании деятельности главы государства [8, с.37]. Как правило, распоряжения не носят нормативного характера. Однако это не исключает издания Президентом РФ распоряжений нормативного характера, чему имеются конкретные подтверждения.

Помимо указов и распоряжений, в деятельности Президента РФ встречаются такие документы, как послания, запросы, заключения, письма, обращения, программы, стратегии, концепции, доктрины. Однако они, за

исключением послания (ст. 84 п. «е» Конституции РФ предусматривает возможность обращения главы государства с ежегодными посланиями Федеральному Собранию РФ), ни конституционно, ни законодательно не регламентированы.

Что же касается поручений, то их правовая природа так же законодательно не определена. Согласно официальной позиции Администрации Президента РФ это служебный документ, издаваемый Президентом РФ, который не является нормативным правовым актом и не содержит норм права [10]. Как полагает Я. Ю. Старцев, сами поручения Президента РФ не являются нормативными актами, их нельзя отнести к правовым актам, но и к неправовым актам их тоже нельзя отнести - это такой феномен, который неопределяем, а «просто существует» [12, с.139-158]. В.П. Уманская видит в поручениях Президента РФ акт с неопределенным статусом, «неизвестный юридической и правовой литературе и «несуществующий» для российских юристов» [11, с.29-35]. Иной точки зрения придерживается В.Е. Зорькин. По его мнению: «анализ нормативно-правовых актов в области государственного управления позволяет охарактеризовать поручения как инструмент реализации полномочий Президента РФ, обладающего такими же юридическими свойствами, как указы и распоряжения Президента, то есть носят подзаконный характер, занимают подчиненное по отношению к Конституции и законам место в иерархии нормативных правовых актов» [8, с.38]. Промежуточную позицию занимает А.В. Ваньков, признающий поручения ненормативными правовыми актами, так как «отнесение каких-либо управленческих актов главы государства к неправовым недопустимо» [7, с.17].

Поскольку ни действующее законодательство, ни мнения ученых-правоведов не дают нам однозначного ответа на вопрос о юридической природе поручений, обратимся к теории правовых актов. Анализ поручений показывает, что такие важнейшие признаки нормативности, как наличие в акте правовых норм - правил поведения, направленных на неопределенный круг лиц и рассчитанных на многократное применение, в данных документах отсутствуют. Поручения Президента РФ обращены к конкретным субъектам -

федеральным государственным органам, их руководителям, главам регионов и иным должностным лицам. Юридическая техника, в которой выполнены поручения, а так же процедура их принятия не соответствуют требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам. Таким образом мы можем сделать вывод о том, что поручение Президента РФ не относится к группе юридических документов, являющихся нормативными правовыми актами.

Согласно сложившейся в точке зрения, под ненормативным правовым актом принято понимать правовой акт, изданный в установленном порядке управомоченным субъектом в пределах его компетенции, содержащий индивидуально-конкретное предписание, рассчитанный на однократное применение и не содержащий правовых норм [6, с.44]. Дефиниции данного понятия могут варьироваться, но совокупность основных признаков, характерных для ненормативных правовых актов, на которые ориентируется правоприменитель, остается неизменной. К ним относятся: односторонность властных предписаний; индивидуальный характер ненормативного правового акта и отсутствие в нем правовых норм; однократность применения [9, с.41-47].

Каково же соотношение вышеназванных признаков с поручениями Президента РФ? Не подлежит сомнению тот факт, что поручения содержат властные волеизъявления главы государства. Как правило, они издаются достаточно оперативно по итогам совещаний с руководителями государственных органов, встреч с общественностью, заседаний совещательных органов, пресс-конференций. Вопросы, на решение которых направлены президентские поручения, касаются практически всех отраслей и сфер государственного управления. В них содержатся прямые указания Президента РФ по осуществлению каких-либо действий: внесение изменений в законодательство, подготовку и принятие нормативных правовых актов, рассмотрение того или иного вопроса, подготовку и представление предложений по совершенствованию тех или иных управленческих процессов, принятие определенных мер, выделение из бюджета денежных средств, обеспечение выполнения поставленных задач, организацию работы и т.п. Согласно п. 2 Указа Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352

руководители федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации несут персональную ответственность за своевременное и надлежащее исполнение поручений и указаний Президента Российской Федерации. В противном случае это влечет за собой меры дисциплинарной ответственности.

Как говорилось выше, все поручения являются персонифицированными, то есть адресованными тем или иным конкретным субъектам - организациям или должностным лицам. Несмотря на то, что Конституция РФ называет нам только двух адресатов поручений главы государства - Правительство РФ и Председателя Правительства РФ, список фактических адресатов куда более широк. Нельзя сказать, что поручения раздаются направо и налево, но на практике они могут направляться отдельным министерствам, министрам, руководителям иных органов государственной власти, высшим должностным лицам и правительствам субъектов РФ, руководителям органов государственной власти субъектов РФ, Администрации Президента РФ и ее руководителю, полномочным представителям Президента РФ, генеральным директорам государственных корпораций, руководителям федеральных государственных учреждений и даже общественных организаций. В связи с этим возникает вопрос о том, насколько данная практика соответствует конституционным полномочиям Президента РФ? Ведь Конституция предусматривает возможность отдавать непосредственные указания далеко не всем вышеперечисленным субъектам, а только Правительству РФ и его Председателю. Тем не менее, тенденция к расширению субъектного состава адресатов поручений Президента РФ получила широкое распространение.

Каждое поручение рассчитано только на его однократное исполнение (реализацию), причем в большинстве случаев в документе определяются конкретные сроки. Даже если исполнение поручения требует длительного времени и структурируется на определенные временные периоды, сроки реализации которых могут неоднократно корректироваться и

продлеваться, оно все равно носит однократный, разовый характер.

Немаловажное значение имеет форма данного документа, с помощью которой так же можно определить, к какому из видов он относится. В соответствии с Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 поручения содержатся в указах, распоряжениях и директивах Президента РФ или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». Кроме того, они могут оформляться в виде перечней поручений главы государства.

С нашей точки зрения те поручения, которые содержатся в указах и распоряжениях Президента РФ, не являются самостоятельными юридическими документами. Поручения в данных правовых актах следует рассматривать в качестве составной части, отдельного пункта или подпункта всего указа или распоряжения. Те же поручения, которые оформляются в установленном порядке на соответствующем бланке, вполне могут считаться отдельными правовыми актами. Они имеют все свойства ненормативным правовым актам субъектов государственной власти обязательные реквизиты: государственную символику, наименование вида акта - поручение, дату принятия, подпись, индекс (регистрационный номер). В отличие от нормативных правовых актов поручения не имеют заголовков, на них не указывается место принятия (издания), что так же сближает их с правовыми актами ненормативного характера. Текстовая часть поручения может подразделяться на констатирующую (преамбулу) и распорядительную части. При наличии пунктов в тексте поручения они оформляются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые оформляются арабскими цифрами или строчными буквами с закрывающей круглой скобкой.

Поручения Президента РФ построены по правилам официально-делового стиля, свойственного ненормативным правовым актам. В них нет программных заявлений и политических деклараций, характерных для посланий Президента РФ, не обнаруживается там и особенностей, свойственных нормативным правовым актам. Стиль президентских поручений отличается высокой долей волеизъявления, предельной конкретикой, четкими

формулировками, не допускающими различных толкований, указанием исполнителей и сроков исполнения тех или иных поручений.

Нам остается лишь признать, что поручения Президента РФ, оформленные в качестве самостоятельного документа, обладают всеми признаками ненормативного правового акта. Они обращены к конкретным адресатам, поэтому не устанавливают каких-либо общих правил поведения. Они содержат односторонние властные предписания, обязательные для исполнения, а их действие всегда является однократным. Учитывая, что

содержание поручений носит неопределенно широкий характер, а процедура их издания менее формализована, чем издание указов и распоряжений, поручения выступают в качестве эффективного инструмента президентской политики. Внесение соответствующих поправок в Конституцию РФ еще более повышает их роль и значение. Фактически с помощью поручений глава государства осуществляет оперативное управление деятельностью любых субъектов государственного управления, а не только органов исполнительной власти и их должностных лиц.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (с изменениями на 14 марта 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 04.07.2020, N 0001202007040001
2. Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 года № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 46. Ст. 5341.
3. Указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1880.
4. Постановление Правительства РФ от 16 августа 2011 года № 681 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 34. Ст. 4986.
5. Указ Губернатора Красноярского края от 26 октября 2011 г. № 199-уг «Об утверждении Порядка исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. № 57; Указ Губернатора Свердловской области от 18 июля 2011 г. № 671-УГ «О Порядке исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации исполнительными органами государственной власти Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 7. Ст. 1149.
6. Артамонов А.Н. Правовые акты в Российской Федерации. Учебное пособие. Брянск, 2018.
7. Ваньков А.В. Правотворчество Президента США в сопоставлении с отдельными аспектами правотворчества Президента Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 6.
8. Зорькин В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации - как акт Президента Российской Федерации // Юридическая мысль. 2011. № 2.
9. Минникес М.А. Индивидуальное правовое регулирование: понятие, правотворческая деятельность, правовые акты. Иркутск, 2009.
10. Письмо Администрации Президента России от 10 января 2018 года № А26-01-ЗИ-118025191
11. Уманская В. П. Тенденции правотворческой деятельности Президента РФ и направления ее совершенствования // Закон. 2010.
12. Startsev I. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire //Revue d'études comparatives Est-Ouest. 2000. Vol. 31. No. 2.
13. URL: [http:// www.kremlin.ru/acts/assignments/orders](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders)

### PRESIDENTIAL INSTRUCTION AS A LEGAL ACT

The article analyzes the Institute of instructions of the President of the Russian Federation. The author concludes that the instructions of the President of the Russian Federation fully correspond to the characteristics of non-normative legal acts. They serve as an effective tool of presidential policy, and the introduction of appropriate amendments to the Constitution

of the Russian Federation further increases their role and importance in the process of public administration.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, constitutional amendments, legal acts, presidential instructions, non-normative legal acts, legal documents.

### References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (s izmeneniyami na 14 marta 2020 goda) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 04.07.2020, N 0001202007040001
2. Ukaz Prezidenta RF ot 6 noyabrya 1996 goda № 1536 « O merah po sovershenstvovaniyu organizacii kontrolya i proverki ispolneniya poruchenij Prezidenta Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1996. № 46. St. 5341.
3. Ukaz Prezidenta RF ot 28 marta 2011 g. № 352 «O merah po sovershenstvovaniyu organizacii ispolneniya poruchenij i ukazanij Prezidenta Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2011. №14. St. 1880.
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16 avgusta 2011 goda № 681 «O vnesenii izmenenij v nekotorye akty Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2011. № 34. St.4986.
5. Ukaz Gubernatora Krasnoyarskogo kraja ot 26 oktyabrya 2011 g. № 199-ug «Ob utverzhdenii Poryadka ispolneniya poruchenij i ukazanij Prezidenta Rossijskoj Federacii» // Vedomosti vysshih organov gosudarstvennoj vlasti Krasnoyarskogo kraja. 2011. № 57; Ukaz Gubernatora Sverdlovskoj oblasti ot 18 iyulya 2011 g. № 671-UG «O Poryadke ispolneniya poruchenij i ukazanij Prezidenta Rossijskoj Federacii ispolnitel'nymi organami gosudarstvennoj vlasti Sverdlovskoj oblasti» // Sobranie zakonodatel'stva Sverdlovskoj oblasti. 2011. № 7. St. 1149.
6. Artamonov A.N. Pravovye akty v Rossijskoj Federacii. Uchebnoe posobie. Bryansk, 2018.
7. Van'kov A.V. Pravotvorchestvo Prezidenta SSHA v sopostavlenii s otдел'nymi aspektami pravotvorchestva Prezidenta Rossijskoj Federacii // ZHurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2016. № 6.
8. Zor'kin V.E. Ezhegodnye Poslaniya Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii - kak akt Prezidenta Rossijskoj Federacii // YUridicheskaya mysl'. 2011. № 2.
9. Minnikes M.A. Individual'noe pravovoe regulirovanie: ponyatie, pravotvorcheskaya deyatel'nost', pravovye akty. Irkutsk, 2009.
10. Pis'mo Administracii Prezidenta Rossii ot 10 yanvarya 2018 goda № A26-01-ZI-118025191
11. Umanskaya V. P. Tendencii pravotvorcheskoj deyatel'nosti Prezidenta RF i napravleniya ee sovershenstvovaniya // Zakon. 2010.
12. Startsev I. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire //Revue d'études comparatives Est-Ouest. 2000. Vol. 31. No. 2.
13. URL: [http:// www.kremlin.ru/acts/assignments/orders](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders)

### Об авторе

**Артамонов Алексей Николаевич** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия), E-mail: [alexeiartamonow@yandex.ru](mailto:alexeiartamonow@yandex.ru)

**Artamonov Alexey Nikolaevich** – candidate of legal Sciences, associate Professor, head of chair of state legal disciplines, Bryansk state University named after academician I. G. Petrovsky (Russia), E-mail: [alexeiartamonow@yandex.ru](mailto:alexeiartamonow@yandex.ru)