



УДК 340.130.5

ПОРУЧЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИК ПРАВА**Петрова Валерия Алексеевна**

студентка

научный руководитель: **Кузьмина Мария Вячеславовна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры

Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург

Аннотация. В статье рассматривается проблема признания поручения Президента Российской Федерации источником права. Поручения Президента применяются в российской правовой системе, но их природа все еще не определена. Автор предлагает свое решение данной проблемы путем внесения изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: поручение, Президент Российской Федерации, источник права, ненормативный правовой акт.

Под источником права в формальном смысле понимаются различные способы внешнего выражения норм права. Как отмечает Л. А. Морозова, «формальные источники являются носителями информации о правилах, способах и моделях поведения субъектов права» [1, с. 188].

К их числу принято относить нормативные правовые акты; нормативные договоры; правовые прецеденты; правовые обычаи; правовую доктрину; принципы права. Однако не все из вышеперечисленного признается источником в российской правовой действительности. Так, из этого списка исключаются прецеденты и правовая доктрина. В рамках данных обстоятельств интересным представляется рассмотрение вопроса о возможности признания поручения Президента Российской Федерации источником.

Впервые понятие «поручение Президента Российской Федерации» было применено в Указе Президента Российской Федерации от 26 февраля 1992 года № 193 «О поручениях и полномочиях Вице-президента Российской Федерации» [2]. Данным указом Президент поручал вице-президенту координировать работу по отдельным направлениям деятельности. При анализе нормативного правового акта (далее по тексту – НПА) делаем вывод, что поручениям Президента придавалось особое значение, так как п. 4 Указа устанавливал персональную ответственность вице-президента за их выполнение.

Уже после принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года был издан Указ Президента Российской Федерации от 06 ноября 1996 года № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента

Российской Федерации» (далее по тексту – Указ № 1536) [3]. Предписывалась обязанность выполнения поручений федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, устанавливалась персональная ответственность за своевременное и полное исполнение поручений (в соответствии с п. 4 предполагалось привлечение к дисциплинарной ответственности), закреплялась обязанность предоставлять информацию о принятых мерах по исполнению.

Как можно увидеть, поручения имели большое значение в 1990-е годы. Своим поручением Президент мог даже выделять средства из федерального бюджета, но при этом законодательно не был определен их статус, они не признавались НПА. Оформилась проблема: посредством поручений можно было осуществлять важные государственные функции, но до сих пор не был решен вопрос о правовой природе поручений Президента в России.

Вместо Указа № 1536 был издан Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 года № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» (далее по тексту – Указ № 352) [4]. В п. 1 закреплено, что «поручения Президента Российской Федерации даются в целях реализации его конституционных полномочий». При изучении документа становится ясна позиция законодателя: поручение не признается НПА и, соответственно, источником права. Это коррелируется и с положениями ст. 90 Конституции, которая в качестве НПА признает только указы и распоряжения[5]. На данный момент в тексте Конституции о поручениях упоминается в ст. ст. 113, 115, 117, то есть говорится только о поручениях в отношении Правительства Российской Федерации и Председателя Правительства.

Несмотря на то, что законодатель однозначно определяет место поручения в правовой системе России, в научном сообществе продолжаются активные дискуссии. Так, Я. Ю. Старцев выступает против отнесения поручений Президента и к НПА, и к неправовым актам. Похожей позиции придерживается В. П. Уманская, она характеризует поручение как акт с неопределенным для российской действительности статусом, «несуществующий» для отечественных юристов.

В. Д. Зорькин, Председатель Конституционного суда Российской Федерации (1991—1993 годы; с 21 февраля 2003 года), в 2011 году определил правовую природу поручений такую же, как у указов и распоряжений Президента. Поручения – инструмент реализации полномочий главы государства, они носят подзаконный характер и занимают свое место в иерархии нормативных правовых актов.

Другое мнение у В. В. Гриценко, она настаивает на том, что поручение – разновидность правовых актов публичного управления ненормативного характера[6, с. 109]. В своей научной статье в обоснование позиции она раскрывает признаки поручений:



- 1) представляют собой управленческое решение Президента Российской Федерации;
- 2) являются властным волеизъявлением Президента;
- 3) определяют общеобязательные правила и границы дозволенного поведения субъектов в сфере контрольно-надзорных полномочий Президента;
- 4) не содержат норм права;
- 5) носят индивидуально-разовый характер, а также выступают основанием для проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Подобное заключение соответствует официальной позиции Администрации Президента, согласно которой поручение – служебный документ, не являющийся нормативным правовым актом[7].

По мнению А. Н. Артамонова, поручение нельзя признать НПА, так как он не рассчитан на многократное применение, направлен на ограниченный круг лиц, а юридическая техника и процедура принятия не соответствуют требованиям, предъявляемым к НПА. Ненормативными правовыми актами он признает только те поручения, которые оформлены в качестве самостоятельного документа на бланках со словом «Поручение» [8, с. 153].

Очевидно, что большинство ученых и государственных деятелей рассматривают вопрос об отнесении поручения Президента к источникам права через призму его признания или непризнания НПА. Чтобы сформировать авторскую позицию по рассматриваемому вопросу, считаем необходимым сравнить признаки НПА и поручения Президента.

Л. А. Морозова определяет нормативный правовой акт как акт правотворческих органов государства, который содержит нормы права, принимается в особом порядке, в конкретной письменной форме и состоит в отношениях соподчиненности с другими актами. Из этой дефиниции можно вывести признаки: для НПА характерна письменная форма. Поручения также должны быть зафиксированы в письменном виде, в соответствии с п. 2 Указа № 352 они либо содержатся в указах и распоряжениях Президента, либо в директивах, либо оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение».

НПА – результат волеизъявления государства, они исходят от государственных органов, должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями. Данный признак характерен и для поручения, так как издает его Президент.

Немаловажной чертой НПА является то, что он содержит нормы права, то есть устанавливает правила поведения. Поручение является ненормативным актом, оно включает только требование об исполнении должностными лицами, органами государственной власти возложенных функций, полномочий. У поручения всегда есть конкретный адресат, НПА же является общеобязательным для исполнения, распространяет свое действие на неопределенный круг лиц.



НПА применяется неоднократно, ко всем возникающим общественным отношениям, которые он призван регламентировать. В тексте поручения указывается срок, необходимый для его надлежащего исполнения, то есть оно носит срочный характер, прекратит свое действие после исполнения.

Принимается НПА в особом порядке – правотворческий процесс. Подготовка проектов поручений также представляет особую процедуру, осуществляется Администрацией Президента. При этом порядок подготовки и требования к оформлению утверждаются Руководителем Администрации Президента. Однако данный процесс более быстрый, менее сложный и не связан с прохождением проекта через палаты Федерального собрания Российской Федерации.

Проведя сравнительный анализ, видится, что поручения Президента – ненормативный (индивидуальный) правовой акт. Они принимаются на основе нормативных актов, направлены на решение оперативных вопросов, поэтому становятся основой для принятия мер со стороны государственных органов или должностных лиц или даже базисом для издания НПА.

Таким образом, можно утверждать, что поручение Президента Российской Федерации не является источником права в силу своих характерных особенностей. Вместе с тем кажется необходимым внести поправки в ст. 90 Конституции, так как это будет способствовать прекращению споров в научных кругах, унификации взглядов. В связи с этим предлагаем представить ст. 90 Конституции в следующей редакции:

«1. Президент Российской Федерации издает указы, распоряжения, поручения.

2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Поручения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения теми, кому они адресованы.

3. Указы, распоряжения, поручения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам».

Предлагаемые изменения однозначно определяют статус поручений.

Список литературы:

1. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник / Л.А. Морозова. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2024. – 464 с. – 6-е изд., перераб. и доп.
2. О поручениях и полномочиях Вице-президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 1992 г. № 193 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 10. – Ст. 509.



3. О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 06 ноября 1996 г. № 1536 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 46. – Ст. 5241.
4. О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 14. – Ст. 1880.
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
6. Гриценко В. В. Поручение Президента Российской Федерации как основание для проведения контрольных (надзорных) мероприятий // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. – 2021. – С. 102-110.
7. Письмо Администрации Президента России от 10 января 2018 г. № А26-01-ЗИ118025191 [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.m.wikipedia.org/> (дата обращения: 15.04.2025).
8. Артамонов А. Н. Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского государственного университета. – 2020. – № 3. – С. 149-153.