



Instructions of the President of the Russian Federation as incentives for improving administrative legislation

A. R. Barakhoeva¹, L. A. Grechina¹

¹P. G. Demidov Yaroslavl state University, Yaroslavl, Russian Federation

DOI: 10.18255/1996-5648-2024-3-418-425

Research article
Full text in Russian

The article examines the history, essence and legal nature of the instructions of the President of the Russian Federation, raises issues of responsibility for their non-fulfillment. Using the example of administrative legislation, it is shown that presidential instructions are a powerful incentive to improve Russian legislation. The authors conclude that since the establishment of the constitutionality of the instructions, they have begun to play a leading role as vectors of the development of the state. In the context of international sanctions, new threats and challenges, including socio-economic ones, facing the Russian Federation, the instructions of the President of the Russian Federation are an effective way to respond promptly to the changing situation in the field of public administration. In this regard, their legal nature, the range of addressees, and issues of liability for non-performance or improper performance need clearer legal regulation.

Keywords: instructions of the President of the Russian Federation; public administration; administrative legislation; improvement of legislation

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Barakhoeva, Alla R. | E-mail: a.barakhoeva@uniyar.ac.ru
Cand. Sc. (Jurisprudence), Associate Professor

Grechina, Liubov A. | E-mail: luba_uniyar@mail.ru
Cand. Sc. (Jurisprudence), Associate Professor



Поручения Президента РФ как стимулы совершенствования административного законодательства

А. Р. Барахоева¹, Л. А. Гречина¹

¹Ярославский государственный университет им П. Г. Демидова, Ярославль, Российская Федерация

DOI: 10.18255/1996-5648-2024-3-418-425
УДК 342.922

Научная статья
Полный текст на русском языке

В статье рассматриваются история, сущность и правовая природа поручений Президента РФ, затрагиваются вопросы ответственности за их неисполнение. На примере административного законодательства показывается, что президентские поручения являются мощным стимулом совершенствования российского законодательства. Авторы приходят к выводу, что с момента закрепления конституционности поручений они стали играть ведущую роль в качестве векторов развития государства. В условиях международных санкций, новых угроз и вызовов, в том числе и социально-экономического характера, стоящих перед Российской Федерацией, поручения Президента РФ являются эффективным способом оперативного реагирования на меняющуюся ситуацию в сфере государственного управления. В связи с этим их правовая природа, круг адресатов, вопросы ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение нуждаются в более четкой правовой регламентации.

Ключевые слова: поручения Президента РФ; государственное управление; административное законодательство; совершенствование законодательства

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Барахоева, Алла Руслановна | E-mail: a.barakhoeva@uniyar.ac.ru
Кандидат юридических наук, доцент

Гречина, Любовь Александровна | E-mail: luba_uniyar@mail.ru
Кандидат юридических наук, доцент

Актуальность исследования обусловлена растущей ролью и значением поручений Президента РФ в качестве стимулов обновления законодательства и правовых механизмов реагирования на меняющуюся политическую, экономическую действительность в условиях международных санкций. Поручения сегодня становятся вектором политического, экономического,

социального развития, на который начинают ориентироваться органы исполнительной власти, законодатель, правоприменители. Многие поручения Президента РФ принимаются по результатам различных форумов, после встреч с представителями бизнеса, со студентами и т. д., в связи с чем приобретают особую популярность и авторитетность у общества, так как являются ответом на его запросы и потребности. Между тем вопрос о природе поручений Президента РФ остается дискуссионным, данная форма осуществления полномочий пока еще не получила ни своего четкого научного понимания, ни должного юридического оформления.

История поручений в России уходит в 90-е годы XX столетия, когда Б. Н. Ельцин своим Указом¹ установил личную ответственность Вице-президента за их исполнение. С тех пор указы подобного толка принимались неоднократно, ими устанавливалась ответственность за своевременность и полноту исполнения поручений², предусматривалась проверка исполнения поручений в субъектах РФ³, конкретизировался порядок их исполнения⁴. В Конституции РФ о поручениях Президента РФ упоминалось лишь раз – в ч. 5 ст. 117 (положение о том, что в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ).

В июле 2020 г. поправки в Конституцию РФ закрепили конституционность поручений Президента РФ. Прямое указание на такую форму осуществления полномочий содержится теперь в ст. 113 Конституции РФ, где закрепляется обязанность Председателя Правительства РФ организовывать работу Правительства в соответствии в том числе и с поручениями Президента РФ. Также в ч. 1 ст. 115 Конституции РФ говорится о том, что Правительство РФ на основании и во исполнение, в том числе поручений Президента РФ, издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

После подобных конституционных изменений внесены коррективы и в законодательное регулирование отдельных сфер государственного управления, например в сферу контрольно-надзорной деятельности. Так, поручения Президента РФ официально стали одним из оснований для проведения уполномоченными органами контрольных (надзорных) ме-

¹ Указ Президента РФ от 26 февраля 1992 года № 193 «О поручениях и полномочиях Вице-президента РФ» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 509 (утратил силу).

² Указ Президента РФ от 6 ноября 1996 г. № 1536 «О мерах по совершенствованию организации и контроля и проверки исполнения поручений Президента РФ» (с изм. и доп.) // Российская газета. 1996. 10 ноября (утратил силу).

³ Указ Президента России от 21 июня 2004 года № 791 «Об утверждении положения об управлении Президента РФ по внутренней политике» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26, ст. 2650.

⁴ Указ Президента РФ от 28 марта 2011 года № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента РФ» (вместе с «Порядком исполнения поручений и указаний Президента РФ») // Собрание законодательства РФ. 2011. № 14, ст. 1880.

роприятий (п. 3 ч. 1 ст. 57 ФЗ от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»)⁵.

Как уже отмечалось, вопрос о природе поручений Президента РФ остается дискуссионным. Ученые и практики по-разному интерпретируют правовую природу поручений. Одни подчеркивают их направленность на реализацию статуса главы государства, определенного ст. 80 Конституции РФ, и делают вывод о том, что они являются инструментом, способом реализации скрытых полномочий главы государства [1, с. 128]. В Письме Администрации Президента РФ они называются служебными документами, в нем говорится о том, что поручения не содержат норм [2]. В. Зорькин полагает, что поручения нормативны, их следует рассматривать в иерархии подзаконных актов наравне с указами и распоряжениями Президента РФ [3]. Большинство же ученых сходятся в позициях, что поручения ненормативны [4, с. 17; 5, с. 153; 6, с. 124]. Из текста названных выше норм Конституции РФ (ст. 113, 115) следует, что поручения являются еще одной формой осуществления полномочий Президента РФ наряду с указами и распоряжениями. «Президентское поручение – основанная на праве форма властного волеизъявления главы государства», – считает А. А. Гришковец [7, с. 157]. Однако в ст. 90 Конституции РФ, определяющей формы осуществления полномочий Президента РФ и их статус, о поручениях ничего не говорится.

Таким образом, однозначно ответить на вопрос о природе поручений Президента РФ сложно: они имеют особую природу. В этом нас убеждают следующие обстоятельства. Поручения как способ реализации полномочий Президента существуют более двадцати лет, сейчас же конституционность их закреплена в Основном Законе. После закрепления их конституционности роль полномочий Президента в сфере государственного управления значительно усилилась. Такое закрепление, вероятно, вызвано необходимостью подчеркнуть законность поручений, поскольку они связаны с имплицитными полномочиями, вытекающими из положения Конституции РФ, согласно которому Президент является ее гарантом.

Несмотря на то что в Конституции РФ в качестве адресатов поручений указываются Председатель Правительства РФ и само Правительство РФ, они могут направляться практически любому органу и должностному лицу и даже негосударственным организациям (федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, Генеральной Прокуратуре РФ, Верховному Суду РФ, Государственному Совету РФ, Банку России, общественным организациям, например Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей и др.). Резонно было бы внести изменения в соответствующую-

⁵ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007.

щие законодательные акты, предусмотрев обязательность исполнения поручений теми субъектами, которым они адресуются.

Представляется, что принимаемые сегодня поручения содержат в себе определенные векторы политики в социальной, экономической и иных сферах, в соответствии с которыми они начинают приоритетно развиваться то есть и законодатель, и государственные органы, и правоприменители понимают государственные установки и начинают действовать в этом направлении. Так, 21 февраля 2023 г. в Послании Федеральному Собранию Президент РФ прямо обратился к Государственной Думе с поручением ускорить рассмотрение законопроекта о развитии туризма на особо охраняемых природных территориях⁶. 18 марта 2023 г. закон уже был подписан Президентом РФ, а 21 марта 2023 г. официально опубликован в «Российской газете». Отметим, что до президентского поручения проект находился на рассмотрении Государственной Думы почти два года – с 16 марта 2021 г., когда был зарегистрирован и направлен Председателю Государственной Думы⁷.

Как поручения Президента РФ становятся мощным стимулом совершенствования нормативных правовых актов, можно увидеть на примере модернизации административного законодательства.

Давно вызывала нарекания фискальная политика административного законодательства в отношении юридических лиц. С учетом еще и внешне-экономических санкций бизнес в РФ фактически оказался в ситуации выживания. В. В. Путин не раз обозначал в своих Посланиях Федеральному Собранию РФ, что одним из векторов государственной политики является смягчение условий для бизнеса. В 2019 г. Президент утвердил перечень поручений, которые были направлены на смягчение санкций в отношении юридических лиц. В соответствии с ними ответственные органы (Министерство юстиции РФ) должны были подготовить предложения по изменению положений административного законодательства, с тем чтобы исключить возможность привлечения по одному и тому же составу административного правонарушения юридического лица и его работника, запретить при проведении государственных или муниципальных проверок назначать организациям административные наказания за каждое выявленное однородное правонарушение и др. Для исполнения данных поручений ставились строгие временные рамки⁸.

26 марта 2022 г. Президент РФ подписал закон о внесении изменений в КоАП РФ, согласно которым судья обязан заменить штраф предупре-

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2023. 22 февр.

⁷ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1130300-7>

⁸ Президент РФ считает необходимым исключить одновременное административное наказание юридического лица и его работника за одни и те же действия. URL: <https://www.garant.ru/news/1260706/>

ждением, если организация впервые совершает административное правонарушение (раньше это было его право) (ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ). Верховный Суд РФ разъяснил, что при повторном совершении организацией административного правонарушения, если оно было совершено после истечения срока административной наказанности, в отношении нее снова можно вынести решение о замене штрафа предупреждением, так как после истечения срока административной наказанности лицо считается никогда не привлекавшимся к административной ответственности⁹.

Значительно были снижены санкции в отношении социально ориентированных некоммерческих организаций, а также субъектов малого и среднего бизнеса. Административный штраф для них назначается в размере, предусмотренном санкцией соответствующей статьи КоАП РФ для лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При отсутствии в санкции статьи штрафа для индивидуального предпринимателя им назначается не более половины максимального и не менее половины минимального штрафа, предусмотренного для юридических лиц (ст. 4.1.2 КоАП РФ).

Части 4 и 5 ст. 2.1 КоАП РФ закрепили положения, согласно которым юридическое лицо не подлежит административной ответственности, если к ответственности привлекли его должностное лицо, а сама организация приняла соответствующие меры для соблюдения административного законодательства, за нарушение которого устанавливалась административная ответственность. И, наоборот, при привлечении юридического лица к ответственности исключается ответственность его должностного лица за данное правонарушение. Следуя этим тенденциям, Проект КоАП РФ¹⁰ уже запрещает одновременное привлечение к ответственности за одно и то же административное правонарушение юридического лица и его должностного лица, за исключением случаев, прямо указанных в законе. Отметим, что ранее действовавшее законодательство допускало правило о двойной ответственности – и юридического, и должностного лица, а правоприменительная практика активно его применяла.

В соответствии с поручениями Президента РФ были внесены и другие изменения в законодательство об административной ответственности. Теперь, если в ходе осуществления одной контрольно-надзорной проверки организации выявлены несколько однородных административных правонарушений, наказание назначается как за одно административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.4 КоАП РФ).

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 17 октября 2023 года № 307-ЭС23-10623 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁰ Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/05-20/00102447) // СПС «Консультант Плюс».

Своими поручениями Президент РФ в 2023 году также изъял часть полномочий у органов МВД по наложению штрафов на организации¹¹, подтвердил мораторий на проведение всех видов контрольных (надзорных) мероприятий и проверок в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к высокой или чрезвычайно высокой категории риска причинения вреда, который был введен в 2022 году и продлен до 2030 г.¹²

Приведенные примеры свидетельствуют о всевозрастающей роли поручений Президента РФ как определенных векторов развития законодательства в экономической, социальной и иных сферах государственного управления.

В настоящее время не только природа поручений Президента РФ является дискуссионной, но и вопрос об ответственности за неисполнение поручений достаточным образом в законодательстве не урегулирован.

Традиционно считается, что неисполнение или ненадлежащее исполнение президентских поручений влечет дисциплинарную ответственность соответствующих должностных лиц. Однако, в 2014 г. была предпринята попытка установить административную и даже уголовную ответственность за неисполнение поручений Президента¹³. А. А. Гришковец справедливо указывает на юридическую несостоятельность положений законопроекта, поскольку предлагалось наделить соответствующими властными полномочиями структурное подразделение Администрации Президента РФ, которое хотя и является государственным органом, полномочиями органа государственной власти не наделено [7, с. 168]. Ученые предполагают, что, помимо дисциплинарной ответственности, систематическое невыполнение органами государственной власти поручений Президента РФ может привести к последствиям, установленным ст. 83 Конституции РФ (отставка, освобождение от должности) [1, с. 128], т. е. конституционно-правовой ответственности. В юридической литературе существует мнение, что, поскольку адресатами президентских поручений могут быть лица, прямо не находящиеся в организационном ему подчинении, например руководитель Российского союза промышленников и предпринимателей, ответственность перед Президентом в этих случаях возможна только морально-политическая, а не юридическая [7, с. 168].

¹¹ Перечень поручений по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума от 16.08.2023. URL: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/128/events/72060> (дата обращения: 31.01.2024).

¹² Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11, ст. 1715.

¹³ Проект Федерального закона № 487083-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части установления ответственности за неисполнение указов Президента Российской Федерации)». URL: <http://asozd.duma.gov.ru> по состоянию на 02.04.2014 // СПС «Консультант Плюс».

Учитывая разнообразие сфер государственного управления, в которых возможны президентские поручения, широкий круг адресатов поручений, а также то, что поручения в большинстве случаев направлены на оперативное разрешение важных государственных задач, следует более четко законодательно урегулировать вопросы последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения поручений Президента РФ.

Таким образом, поручения Президента РФ позволяют оперативно реагировать на меняющиеся реалии, эффективно решать имеющиеся и возможные проблемы. Они носят всеобъемлющий характер, пользуются авторитетом и поддержкой у государственных и общественных институтов. Кроме того, президентские поручения являются мощным стимулом совершенствования российского законодательства. Все это свидетельствует о необходимости внести соответствующие корректировки в правовое регулирование поручений Президента РФ: закрепить их статус, конкретизировать правовую природу, установить круг органов, организаций и должностных лиц, которым они могут быть адресованы, определить виды и меры ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Ссылки

1. Обголец С. А. Поручения Президента РФ как способ реализации скрытых полномочий // Образование и право. 2023. № 4. С. 126–131.
2. Письмо Администрации Президента РФ от 10 января 2018 года № А26-01-ЗИ-118025191. Цит. по: Гришковец А. А. К вопросу о поручении Президента РФ (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 163–164.
3. Зорькин В. Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации – как акт Президента РФ // Юридическая мысль. 2011. № 2. С. 35–39.
4. Ваньков А. В. Правотворчество Президента США в сопоставлении с отдельными аспектами правотворчества Президента РФ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 6. С. 17.
5. Артамонов А. Н. Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского государственного университета. 2020. № 3. С. 149–154.
6. Осипов Р. А. Правовая природа поручения Президента РФ как особой разновидности правового акта // Современные проблемы государства и права: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию Сибирского университета потребительской кооперации (СибУПК). Новосибирск, 2020. С. 122–125.
7. Гришковец А. А. К вопросу о поручении Президента РФ (теория и практика) // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 154–172.