

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ НАГОРОД

Автор проводить аналіз правового регулювання інституту нагород і почесних звань в Україні. Особлива увага приділяється процедурі внесення клопотань, взаємодія органів державної влади, висування кандидатур, процедура проходження пропозицій через державні інституту нагородження.

Ключові слова: державні нагороди, почесні звання, заслуга.

Автор проводит анализ правового регулирования института наград и почетных званий в Украине. Особое внимание уделяется процедуре внесения ходатайств, взаимодействию органов государственной власти, выдвижению кандидатур, процедуре прохождения предложений через государственные институты награждения.

Ключевые слова: государственные награды, почетные звания, заслуги.

Author analysed the legal adjusting the institute of rewards and honoured ranks in Ukraine. The special attention is spared procedure of bringing of solicitors, co-operation of public authorities, advancement of candidatures, procedure of passing suggestions through the state institutes of rewarding.

Key words: state rewards, honoured ranks, merit.

Важливим атрибутом державності й суверенітету є наявність у країні власних нагород і почесних звань. В Україні на основі історичної національної спадщини та міжнародного досвіду теж створено систему державних нагород. В умовах, коли українська правова система зазнає суттєвих змін, актуальним залишається питання вдосконалення інституту державних нагород, який має лише йому властиві риси, котрі й визначають завдання та основні методологічні підходи дослідження цього суспільного феномена.

© **ГАЙОВИЙ Василь Іванович** – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, інспектор факультету громадської безпеки та соціальної роботи Прикарпатського юридичного інституту

По-перше, аналіз чинного законодавства та специфіки предмета дослідження зумовлює необхідність теоретичного доопрацювання поняття «державна нагорода». По-друге, державні нагороди – це вища форма правових заохочень, які можна розглядати як специфічну норму права і як метод правового регулювання та як загальноправову категорію. По-третє, інститут державних нагород як комплексна міжгалузева категорія ставить на порядок денний питання взаємодії різних елементів законодавства України у сфері державного нагородження. По-четверте, на нормативному рівні потрібно чітко визначити поняття «заслуга», яка є безпосередньою підставою державного нагородження.

У теорії права серед найбільш ефективних правових засобів впливу в державно організованому суспільстві виділяють два – покарання і заохочення. З цього приводу О.М. Радішев відзначав, що верховна влада повинна мати багато засобів, щоб спрямовувати діяння громадян в русло закону, і всі вони можуть бути предметом загального закроположення. До таких засобів належать, перш за все заборонні та спонукальні. Суть заборонних засобів полягає у покаранні, а спонукальних – у нагородженні різного роду¹. Нагорода, як писав Р. Герінг, стоїть вище за примус, оскільки вона апелює до свободи суб'єкта і очікує результатів виключно від його незалежного рішення².

На сьогодні державними нагородами України є почесне звання Герой України, орден, медалі, відзнака «Іменна вогнепальна зброя», почесні звання України (їх 34), державні премії України. Вищою нагородою є звання Героя України, встановлене Указом Президента України 23 серпня 1998 р. Це звання присвоюється виключно громадянам України за здійснення героїчного вчинку або видатні трудові досягнення. У першому випадку вручається орден «Золота зірка», у другому – орден Держави.

Згідно зі ст.106 Конституції України право нагородження громадян належить главі держави. Для забезпечення цього конституційного права Президента України було створено відділ нагород, з 2000 р. – Управління державних нагород і геральдики. Для попереднього розгляду питань, пов'язаних із державним нагородженням, при Президентові України створена Комісія державних нагород та геральдики, яка є дорадчим органом і працює на громадських засадах. Персональний склад Комісії та порядок її роботи визначаються Президентом України. Правовий статус даної Комісії визначається Указом Президента України «Про Комісію державних нагород та геральдики» від 11 квітня 2000 р.³ У структурі Секретаріату Президента України функціонує Служба забезпечення діяльності Комісії державних нагород та геральдики. Державне нагородження проводиться указами Президента України, які публікуються для загального відома. Процесуальні питання, пов'язані із врученням державних нагород регулюються Указами Президента України від 19 лютого 2003 р. «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України»⁴ та від 18 серпня 2005 р. «Про вдосконалення нагородної справи в Україні»⁵. Особливості церемонії вручення державних нагород та президентських відзнак детально описані у Положенні «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22 серпня 2002 р.⁶

Важливим актом у сфері державного нагородження є Закон «Про Державні нагороди України», прийнятий Верховною Радою України 16 березня 2000 р. Відповідно до ст. 1 цього Закону державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод люди-

ни, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною⁷.

Виходячи із законодавчого визначення державної нагороди, можна зробити висновок, що в ієрархії заохочувальних засобів правового впливу, норми, що регулюють питання нагородження, дійсно займають найвищий щабель, та юридично (і фактично) підставою даного виду заохочень є заслуга. У довідниковій літературі «заслужити» означає стати гідним чого-небудь, отримати право на це завдяки своїм справам і вчинкам⁸. Заслугу можна визначити як результат активних дій суб'єктів правових відносин. Звідси стає зрозуміло, що питання визначення юридичної категорії «заслуга» українське законодавство не може обходити стороною.

Залишається відкритим питання, за якими критеріями заслуги поділять на «видатні», «особливі», «значні» і т.д.⁹ Вказана законодавча невизначеність дає можливість для суб'єктивізму в оцінці, відповідно призначення нагороди конкретного виду. Отже, на практиці існує вірогідність нерівнозначного нагородження суб'єктів права за рівноцінні діяння, що абсолютно неприпустимо, оскільки вже йдеться про дискредитацію конституційного принципу рівності громадян.

У зв'язку з цим необхідно виділити саме характерні риси, ознаки категорії «заслуга»: 1) форма виразу – тільки активні дії, що виходять за рамки звичайної правомірної поведінки; 2) дії, що мають реальне матеріальне втілення – конкретний позитивний результат; 3) результат, що приносить користь не тільки (і не стільки) особі (особам), що його досягла (досягли), а державі, суспільству в цілому; 4) результат, що став продуктом цілеспрямованих дій, усвідомлено досягнутий суб'єктом права через певні причини (морального характеру, морально-матеріальної зацікавленості, внутрішньої переконаності в необхідності зробити певні вчинки на благо суспільства, конкретних осіб); 5) результат, що підпадає під оцінні критерії, розроблені державними органами з метою вибору гідних кандидатур. Вказані критерії мали б міститися в статутах нагород України, положеннях про галузеві системи нагород.

На протиположний правопорушенню (а саме – злочину, що є крайньою формою його прояву, ознаки якого закріплені Кримінальним кодексом України) заслуга – категорія, що має оцінні характеристики, що часто носять розмиті смислові формулювання. У цьому контексті виникає питання, чи є заслуженими активні правомірні дії, що принесли як результат користь суспільству, державі, але з якихось причин не віднесені компетентним органом до числа нагороджуваних? Відповідь на дане питання може бути такою: де-юре такі дії не є заслуженими, такими, що вимагають нагородження; де-факто вони можуть цілком відповідати підставі нагородження, але через суб'єктивні причини до таких не віднесені. У зв'язку з цим особливу увагу необхідно приділити питанню письмової, кваліфікованої відмови в нагородженні з боку органу, уповноваженого ухвалювати такі рішення.

Актуальним у цьому аспекті є питання визначення ознак державних нагород. Адже нагородне законодавство України, крім визначення державної нагороди як вищої форми відзначення громадян і перерахування конкретних видів нагород, прямо не використовує інші критерії виділення особливостей даної форми заохочень. Проте серед способів відзначення заслуг особи чимало таких (наприклад, премії, дипломи, почесні грамоти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та ін.), які, на перший погляд, відповідають ознакам державних нагород: встановлюються найвищими державними органами, вручаються за високі досяг-

нення в різних сферах діяльності, в урочистій обстановці. При цьому, як правило, присвоюється звання (лауреата), вручаються диплом чи почесний знак. Але, не зважаючи на схожість ознак, дані види заохочення, що безпосередньо впливає з Закону України «Про державні нагороди України», до категорії останніх не віднесені. Це і є однією із причин необхідності визначити суттєві ознаки державних нагород.

Аналіз законодавства та систематизація правозастосовчої практики дають змогу виділити наступні першочергові ознаки державних нагород:

1. Встановлюються главою держави—Президентом України.
2. Є вищою формою заохочення громадян і колективних суб'єктів.
3. Поширюють свою дію на всю територію України.
4. Вручаються суб'єктами правовідносин в умовах урочистості та широкої загальнонаціональної гласності.
5. Мають чітко визначену речову форму — у вигляді ордена, медалі, відзнаки, нагрудного знаку. Цією ознакою державні нагороди суттєво відрізняються від інших видів заохочення. Природно, що нагородження часто передбачає надання пільг, переваг, у тому числі матеріального характеру.

6. Фактичною і юридичною підставою представлення до державної нагороди є заслуга.

7. Змінюють правовий статус нагороджуваного суб'єкта назавжди. Цією ознакою державні нагороди відрізняються від подяк (Президента, міністрів і т. ін.), дипломів, почесних грамот, нагородження цінним подарунком, виробничих премій, просування по службі і інше.

8. Підставою виникнення нагородних правовідносин є фактичний склад, що представляє систему юридичних фактів: здійснення суб'єктом дій, що підпадають під визначення заслуги; відкриття клопотання про нагородження; узгодження даного клопотання в різних державних інстанціях; видання правозастосовчого акту про призначення заохочуваної особи (організації) конкретної нагороди.

9. Нагородні відносини мають персоніфікований характер.

Дана ознака впливає з попереднього і має чітке державне забезпечення, а саме: «купівля, продаж, обмін чи інша оплатна передача **ордена**, медалі, нагрудного знака до почесного звання, а так само їх привласнення або носіння особою, яка не має на те права, чи незаконне зберігання,— тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від одного до двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» (стаття 186-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення)¹⁰.

Отже, державна нагорода — це вища форма відзначення, що застосовується державними органами для позитивної оцінки заслуженої діяльності конкретного суб'єкта права, має зовнішній вираз (у вигляді ордена, медалі, відзнаки), а також породжує правовий наслідок у вигляді довічної зміни правового статусу суб'єкта (що передбачає блага морального і матеріального характеру).

Система державних нагород України стала важливим фактором утвердження української державності, морального заохочення громадян за активну діяльність у розвитку економіки, науки, культури, у соціальній сфері, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності. Однак у сфері реалізації державної нагородної політики існує чимало проблем, що спричинені насамперед відходом від демократичних принципів нагородження і полягають у необ'єктивності оцінки в деяких випадках заслуг відзначених державними нагородами осіб, невідповідності кількості нагороджених ре-

альним показникам економічного, соціального розвитку держави, масовому відзначенню всупереч законодавству осіб з нагоди різних дат адміністративно-територіальних одиниць, окремих населених пунктів, підприємств, організацій та установ, нерідко без погодження та обговорення в установленому порядку пропозицій, без додержання вимог щодо послідовності та періодичності відзначення, що призвело до безпідставно різкого зростання кількості нагороджень.

У колишньому СРСР нагородження державними нагородами і їх позбавлення проводилося колегіально (Президією Верховної Ради СРСР), зараз же – практично індивідуально (тільки Президентом України або іншими органами за його дорученням і від його імені). Такий підхід веде до ослаблення гарантій в цій сфері, і, можливо, його необхідно змінити, проте дана проблема потребує подальших теоретичних досліджень.

Підставою для подання клопотання про нагородження державною нагородою мають бути виключно вагомі особисті заслуги перед народом і державою, високі здобутки у професійній, політичній та громадській діяльності, розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, широке визнання цих заслуг суспільством, здійснення подвигу або особливо мужнього вчинку, високі моральні якості особи. При цьому мають забезпечуватись послідовність у нагородженні осіб відповідно до системи державних нагород, додержання встановлених законодавством строків представлення нагороджених осіб до наступного нагородження.

Непоодинокими були факти суб'єктивізму, допущені деякими керівниками центральних та місцевих органів виконавчої влади, при у визначенні кандидатур для нагородження, що посилювало недовіру в суспільстві до органів державної влади, ставило під сумнів об'єктивність оцінки заслуг кандидатів, поданих до нагородження, уможливило зловживання та корупцію. Серед нагороджених необгрунтовано високою була частка керівників, державних службовців, що не відповідає соціальній структурі суспільства.

Організація нагородної справи залишається значною мірою непрозорою та закритою для широкої громадськості, не створено умов для належного контролю з боку суспільства за вирішенням питань у цій сфері. Тому якнайшвидше необхідно здійснити заходи, спрямовані на забезпечення більшої прозорості, і відкритості нагородного процесу, посилення гарантій захисту прав нагороджених державними нагородами України та колишнього СРСР, підвищення престижу державних нагород у суспільстві, вдосконалення критеріїв оцінки заслуг кандидатів, які представляються до нагородження.

У Верховній Раді України зареєстровано законопроект народного депутата О. Сташенка щодо доповнення Кримінального Кодексу України статтею 358-1, у якій передбачено за «незаконне придбання, збут або підроблення державних нагород України, УРСР, СРСР покарання штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років»¹¹. Такі зміни до законодавства, безумовно, значно б посилити б гарантії правового захисту нагород та нагороджених осіб.

Таким чином, у сфері державного нагородження є чимало проблем, вирішити які неможливо без належного законодавчого забезпечення. Саме тому варто звернути увагу перш за все на: удосконалення процедури внесення клопотань про нагородження, забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади, які за-

безпечують реалізацію нагородної політики в Україні; забезпечення гласного висунення кандидатур для нагородження у трудових колективах підприємств, установ, організацій незалежно від типу і форми власності, максимальної відкритості проходження пропозицій щодо нагородження через відповідні комісії та державні органи; розроблення та запровадження більш досконалої церемонії вручення державних нагород Президентом України та за його дорученням іншими особами, посилення контролю за врученням державних нагород на місцях; удосконалення організації діяльності Комісії державних нагород та геральдики., а також здійснення усіх необхідних заходів, спрямованих на демократизацію вирішення питань, що стосуються нагородження.

1. *Радищев А.Н.* О законоположении // Избранные философские сочинения. – М., 1949.– С. 405. 2. *Иеринг Р.* Цель в праве / Пер. с нем. В. Р. Личко, Н. В. Муравьева, Н. Ф. Дерюжинского; Под ред. В. Р. Личко. Том 1. – С.- Петербург, 1881. – С. 76. 3. Указ Президента України «Про Комісію державних нагород та геральдики» від 11 квітня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=583%2F2000> 4. Указ Президента України «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» від 19 лютого 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=138%2F2003> 5. Указ Президента України «Про вдосконалення нагородної справи в Україні» від 18 серпня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3082.html> 6. Указ Президента України «Про Державний Протокол та Церемоніал України» від 22 серпня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746%2F2002> 7. Закон України «Про державні нагороди України» // Відомості Верховної Ради України.– 2000.– № 21.– Ст. 162. 8. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка.– М., 1978. Т. 2. С. 637. 9. Закон України «Про державні нагороди України» // Відомості Верховної Ради України.– 2000.– № 21.– Ст. 162. 10. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=80731-10&text=%EE%F0%E4%E5%ED> 11. *Морозова Л.* Ордени за ціною матрешок: держава рятує честь // Пенсійний кур'єр.–343 (337).–23 жовтня 2009 р. – С. 4.