

## **В. І. ГАЙОВИЙ. МУНІЦИПАЛЬНІ ВІДЗНАКИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Актуальною проблемою законодавства є розробка, призначення, заснування та відзначення громадян нагородами органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** орган місцевого самоврядування, міська рада, нормативний акт, нагородна справа, відзнака, видатні досягнення, заохочення, премія, подяка.

*Актуальной проблемой законодательства является разработка, назначение, основание и отмечание граждан наградами органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** орган местного самоуправления, городской совет, нормативный акт, наградное дело, отличия, выдающиеся достижения, поощрения, премия, благодарность.

*An urgent problem of legislation is treatment, assignment, establishment and to honour citizens by the rewards of organs of local self-government.*

**Key words:** organ of local self-government, borough council, normative act, reward matter, decoration, distinguished achievements, encouragement, premium, thankfulness.

В умовах становлення та розвитку державності в Україні важливого значення набуває питання відзначення громадян на регіональному рівні.

Цілком зрозуміло, що відзнаки покликані відображати специфіку соціального, економічного та культурного розвитку регіону, що безумовно має знайти своє відображення в нормативних актах органів місцевого самоврядування.

Керуючись ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування засновують відзнаки, з метою відзначення та стимулювання кращих трудових колективів і працівників різних галузей господарства, соціально-культурної та інших сфер діяльності, зробили вагомий внесок у створення матеріальних і духовних цінностей<sup>1</sup>.

Керуючись Конституцією та законами України, органи державної влади та місцевого самоврядування України самостійно врегульовують питання щодо розробки і затвердження регіональних правових (правомірних) заохочень під якими ми розуміємо – комплексний міжгалузевий інститут, що регулює відносини щодо встановлення і реалізації заходів державою та органами місцевого самоврядування схвалення добросовісного виконання обов'язків суб'єктами права, а також позитивних дій, що виходять за межі звичайної правомірної поведінки, що володіє специфічним методом правового регулювання. Прикладом може служити Статут міста Суми, в пп. 3-4 ст. 14 якого записано, що міська рада може заснувати й інші знаки пошани з ініціативи сумчан та органів міського самоврядування. Порядок заснування почесних звань і відзнак міста, присвоєння і нагородження знаками пошани, а також статус нагороджених осіб визначаються Положенням про кожну таку відзнаку (окремо), що затверджується міською радою<sup>2</sup>.

У подібний спосіб заохочення засновують й інші органи місцевого самоврядування в Україні і таким чином формують самостійну нагородну політику.

За роки незалежності України органи місцевого самоврядування створили цілі нагородні системи з різноманітними відзнаками.

---

© ГАЙОВИЙ Василь Іванович – інспектор факультету громадської безпеки та соціальної роботи Прикарпатського юридичного інституту Львівського державного університету внутрішніх справ

Разом з тим, цілком виправдано виникають питання про те, хто, наприклад, має право нагороджувати відзнаками і присвоювати почесні звання; якими вони можуть бути за змістом і характером, який порядок застосування подібних заохочувальних заходів? Відповіді на поставлені питання можливі лише після аналізу порядку визначення та присвоєння регіональних нагород.

Практика регіональної правотворчості свідчить про існуюче різноманіття видів правових заохочень вживаних, окремими органами місцевого самоврядування, перелік яких кожен орган встановлює самостійно, відповідно до своїх завдань, потенціалу і можливостей.

Нині на місцевому рівні існує різноманіття видів правових заохочень, перелік яких кожен орган встановлює самостійно, відповідно до своїх завдань, потенціалу і можливостей.

Відзначимо, що детальна регламентація дій органів місцевого самоврядування у сфері нагородження не тільки корисна, але й необхідна. Адже, 1) чим більше органів займаються правотворчістю у сфері нагородного права, тим складніше буде здійснюватись єдина регіональна нагородна політика; 2) чим детальніше будуть визначені повноваження і обов'язки органів місцевого самоврядування України у сфері нагород, тим ефективніше вона буде функціонувати.

У зв'язку з цим слід підтримати висловлені в науковій літературі думки про необхідність ухвалення закону про відзнаки і почесні звання, що присвоюються органами місцевого самоврядування, який би регулював основні аспекти даного напрямку діяльності.

Ухвалення такого закону необхідне і з точки зору впорядкування самої системи регіональних відзнак. В даний час до останніх можна віднести ордени, медалі, почесні звання, почесні грамоти, почесні знаки, відзнаки, почесні дипломи, премії, подяки вищих посадових осіб органів місцевого самоврядування України і т.д., крім того кожен регіон використовують певне поєднання вказаних нагород. Наприклад, у м. Макіївка Донецької області існують наступні звання і відзнаки: «Почесний громадянин міста», знак «За заслуги перед містом», Почесна грамота Макіївської міської ради, цінний подарунок Макіївської міської ради, Подяка Макіївської міської ради, Почесна грамота виконкому Макіївської міської ради<sup>3</sup>.

Свою систему нагород формують громадські інститути, вищі навчальні заклади та трудові колективи. Отже, така велика різноманітність видів заохочення громадян (і колективних суб'єктів) має як позитивні, так і негативні сторони.

Позитивною є та обставина що, місцеві органи влади розширюють межі чинного законодавства, яке лаконічніше в плані визначення видів нагород (і, в принципі, не є стовідсотковим ідеалом для наслідування).

Наприклад, для багатьох регіонів вищою формою заохочення є «Почесний громадянин». В той же час, підставою для нагородження є різні критерії оцінки діяльності такого громадянина.

Зокрема, п. 1.1. Рішення Херсонської обласної ради від 18.11.2008 р. № 757 «Про відзнаку обласної ради «Почесний громадянин Херсонської області»» в Положенні говориться, що: звання «Почесний громадянин Херсонської області» присвоюється жителям Херсонської області, регіонів України, громадянам інших країн, які зробили вагомий внесок у розвиток Херсонського регіону, піднесення його авторитету як на державному, так і на міжнародному рівні та на знак великої поваги до їх політичної та громадської діяльності<sup>4</sup>.

Згідно п. 1 розділу II Рішення Луганської обласної ради від 24 листопада 2006 р. № 6/21 звання «Почесний громадянин» присвоюється жителям Лугансь-

кої області, громадянам України, громадянам інших держав рішенням обласної ради за видатні досягнення в зміцненні виробничого, наукового та духовного потенціалу області<sup>5</sup>.

Позитивним аспектом регіонального регулювання нагородження є те, що більшість органів місцевого самоврядування питання надання пільг співвідносять з відповідними нормативними актами (чого інколи не робиться на державному рівні). Наприклад, пп. 15-16 положення Рівненської міської ради про звання та відзнаки Рівненської міської ради встановлюється, що особи, удостоєні звання «Почесний громадянин міста Рівне», мають право на: одержання прижиттєвої доплати до пенсії за віком у розмірі однієї мінімальної заробітної плати щомісячно (для осіб, що проживають у м. Рівному); поховання та спорудження надгробка за рахунок міського бюджету в разі смерті (для осіб, що проживають у м. Рівному); одержання прижиттєвої щомісячної виплати у розмірі трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян на покриття витрат з оплати за житлово-комунальні послуги (для осіб, які проживають у м. Рівному); особи, яким присвоєно відзнаки Рівненської міської ради будь-якого ступеня, мають право на відшкодування проїзду в міському комунальному пасажирському транспорті (крім таксі) згідно з нормативами<sup>6</sup>.

Деякі органи самоврядування як вищу форму заохочення використовують премії та подяки. Наприклад на Кіровоградщині є сім регіональних премій за значні успіхи в різних галузях: агропромисловій (премія імені О. Гіталова), освіти (премія імені В. Сухомлинського), образотворчого мистецтва (премія імені О. Осмьоркіна), краєзнавства (премія імені В. Ястребова), літератури (премія імені С. Маланюка) та журналістська премія. Крім того, за ініціативою місцевих творчих спілок засновано премію в галузі архітектури, геральдики та вексилології (прапорництва) і декоративно-ужиткового мистецтва імені Якова Паученка. Нагороджені останньою, крім грамоти, медалі лауреата й грошової винагороди, отримують ще й пам'ятну відзнаку «Степовий орел»<sup>7</sup>.

Подяка від вищої посадової особи (голови обласної ради, міської ради) як форма заохочення носить персоналізований характер, оголошується за здійснення суспільно-корисних дій.

Найбільш поширеним в регіонах видом заохочення є почесна грамота. Зіставляючи положення про почесні грамоти різних органів місцевого самоврядування України, ми прийшли до висновку про те, що по основних своїх положеннях вони багато в чому повторюють один одного. Відмінності є лише в розмірах грошової премії, що вручається нагородженим почесними грамотами, механізми фінансування (бюджетною або із засобів організації, що представляє до нагородження), обмеженнях в періодичності нагородження. Заслугує підтримки і узагальнення досвід тих органів місцевого самоврядування, які прагнучи підкреслити особливу значущість нагородного акту, встановили обмеження періодичності нагородження почесною грамотою.

Проте, говорячи про відповідність чи невідповідність нагородних нормативних актів органів місцевого самоврядування державному законодавству (у частині визначення поняття «нагорода»), слід звернути увагу на колізію правових норм різної юридичної сили (ієрархічну колізію). Мова в основному йде про незбіг понятійного апарату нагородних актів органів місцевого самоврядування з аналогічною категорією українського законодавства. З юридичної точки зору у вказаній ситуації немає суперечностей (оскільки регіональні відзнаки знаходять-

ся у винятковому віданні органів місцевого самоврядування України), але з практичної точки зору громадянам інколи незрозуміло, чому органи місцевого самоврядування премію вважають державною нагородою, а державний законодавець – ні.

Для вирішення проблеми необхідно: 1) ввести відповідні дефініції в Закон України «Про державні нагороди України» (або передбачити їх в новому законі); 2) врахувати цей факт при розробці модельного закону про регіональні відзнаки і почесні звання.

Окремі регіональні нормативні акти, що регулюють питання нагородження, містять низку суттєвих проблем. Так, згідно Рішення Рівненської міської ради «Про заснування звань та відзнак Рівненської міської ради», звання «Почесний громадянин міста Рівного» присвоюється тій особі, яка має відзнаку Рівненської міської ради будь-якого ступеня, але не більше ніж одній особі на рік. Таким чином, якщо такого звання заслуговує декілька жителів Рівне, то заслуженої нагороди отримає лише один. Ймовірно, що вони можуть бути удостоєні іншої нагороди Рівненської міської ради (до таких відносяться «За заслуги перед містом» трьох ступенів)<sup>8</sup>. На наш погляд, в даній ситуації вбачається порушення одного з найважливіших конституційних принципів – принципу рівності, що абсолютно неприпустимо і знижує авторитет самої регіональної влади.

Викликає питання щодо позбавлення нагороджених відзнак органів місцевого самоврядування. Деякі органи місцевого самоврядування передбачають це в положенні про відзнаки. Інші ж обходять дане питання стороною.

Існують й інші прогалини в положеннях про регіональні відзнаки. Так, звання «Почесний громадянин Херсонської області» присвоюється жителю Херсонської області, регіонів України, громадянам інших країн, а ось особи без громадянства за якихось причин цієї честі удостоєні бути не можуть<sup>9</sup>.

При уважному вивченні регіональної нормотворчості в сфері нагород, можна виявити чималу кількість прогалин, казусів, недопрацювань. Проте, сам факт наявності даної сфери правотворчості говорить про те, що органи місцевого самоврядування досить широко використовують заохочувальний метод правового регулювання, розвиваючи позитивні стимулюючі основи права на протиправу обмежувальним засобом.

Так, якщо провести порівняльний аналіз державної і регіональної нагородної правотворчості, можна відзначити, що на місцевому рівні більш активно використовується нагородження колективних суб'єктів. Серед відзнак, наприклад, виконкому Уманської міської ради існує спеціальна нагорода для заохочення колективів – «Лист подяки», в Луганській області встановлена Почесна відзнака «Кращий Луганський товаровиробник», яким нагороджуються колективи кращих підприємств Луганщини, в Дніпропетровській області Грамотою Дніпропетровської обласної ради нагороджуються адміністративно-територіальні одиниці, а також трудові колективи, військові підрозділи, громадські організації.

Характерними прогалинами в нагородній справі на рівні органів місцевого самоврядування України є: відсутність ретельно опрацьованої нормативно-правової бази, що встановлює порядок присвоєння, вручення відзнак і почесних звань; відсутність реєстру обласних відзнак і почесних звань; невизначеність підстав і порядку позбавлення відзнак.

Потребує нормативного визначення поняття «відзнака». Вважаємо, що відзнака органу місцевого самоврядування – це нагорода, затверджена представницьки-

ми органами місцевої влади, що має юридичну силу на території конкретного регіону та відзначає заслуги громадян і колективних суб'єктів в тих сферах діяльності, які володіють особливою важливістю для даного регіону і мають не тільки моральну підтримку, але й матеріальне забезпечення.

Реалістична оцінка сучасного соціально-економічного стану в країні та в регіонах не спонукає, на жаль, до оптимістичних висновків із цього приводу і зайвий раз показує вельми жорстку залежність інституту заохочення від матеріальних і інших умов.

Ефективний розвиток системи нагородження можливий в тому випадку, якщо політика держави у вказаній сфері проводитиметься з урахуванням позитивних сторін як загальнодержавної, так і регіональної нагородної правотворчості. Безумовно, саме держава повинна розвиватися в даному напрямі діяльності, проте, й органи місцевого самоврядування можуть і мають вносити корективи до загальнодержавної нагородної політики (зрозуміло – на рекомендаційному рівні).

Безперечно, що окремі існуючі прогалини в нормативно-правовій базі визначення та призначення нагород пояснюються в першу чергу новизною суспільних відносин. На рівні органів місцевого самоврядування такі прогалини за рідкісним виключенням долаються локальними правозастосовчими актами.

Тому розробка ключових напрямів регіональної заохочувальної політики, ухвалення спеціальних законів, які регулюють відносини в даній сфері, вимагають свого вирішення на законодавчому рівні.

Не викликає сумніву той факт, що своєчасна розробка порядку присвоєння муніципальних відзнак приведе на якісно новий рівень заохочувальну політику в Україні.

1. *Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»* // Офіційний вісник України – 1997. – № 25. – Код акту 1051/1997.і 2. *Статут міста Суми* // Затверджено рішенням Сумської міської ради № 650-МР від 24 грудня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meria.sumy.ua/ua/documents/statute>. 3. *Статут територіальної громади міста Макіївка* від 25 листопада 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://makeyevka.dn.ua/ru/our\\_city/statute](http://makeyevka.dn.ua/ru/our_city/statute). 4. *Рішення Херсонської обласної ради* від 18.11.2008 р. №757 «Про відзнаку обласної ради «Почесний громадянин Херсонської області»» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/...v/757\\_xxxii\\_v\\_18112008.pdf](http://oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/...v/757_xxxii_v_18112008.pdf). 5. *Рішення Луганської обласної ради* від 24 листопада 2006 р. №6/21 «Про відзнаки обласної ради та обласної державної адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.lg.ua/node/2983>. 6. *Рішення Рівненської міської ради* від 10 грудня 2003 року № 535 «Про звання та відзнаки Рівненської міської ради» 16 сесія 3 скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/honour\\_roll\\_rank\\_and\\_differences.aspx](http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/honour_roll_rank_and_differences.aspx). 7. *Премії Кировоградщини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oblrada.kirovograd.ua/rada/obl\\_premiyi](http://www.oblrada.kirovograd.ua/rada/obl_premiyi). 8. *Рішення Рівненської міської ради* від 10 грудня 2003 року № 535 «Про звання та відзнаки Рівненської міської ради» 16 сесія 3 скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/honour\\_roll\\_rank\\_and\\_differences.aspx](http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/honour_roll_rank_and_differences.aspx). 9. *Рішення Херсонської обласної ради* від 18.11.2008 р. №757 «Про відзнаку обласної ради «Почесний громадянин Херсонської області»» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/...v/757\\_xxxii\\_v\\_18112008.pdf](http://oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/...v/757_xxxii_v_18112008.pdf).