

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСЛУГИ ЯК ОСНОВНОЇ ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАОХОЧЕННЯ

В статье отмечено, что основным признаком поощрения является заслуга, которая на сегодня однозначно не определена в праве, хотя имеет большое прикладное значение для отделения ее как самостоятельной юридической категории, хотя сегодня она достаточно часто употребляется и в названиях, и в текстах многих юридических актов.

Ключевые слова: *заслуга, административно-правовое поощрение, правомерное поведение, награда, вознаграждение, особенные заслуги, выдающиеся заслуги.*

It is marked in the article, a merit which not is for today simply certain in a right is the basic sign of encouragement, although matters very much applied for the separation of her as independent legal category, although today she is often enough used and in the names, and in the texts of many legal acts.

Key words: *merit, admynystratyvno-pravovoe encouragement, good behaviour, reward, reward, special merits prominent merits.*

Серед понять, перед якими юриспруденція знаходиться досі у боргу, має місце поняття заслуга. І хоча воно відображає досить важливі явища, що відбувається у життєдіяльності будь-якого суспільства, вчені-юристи недостатньо розробили дану категорію. Якщо про явище проступку написано багато праць, то про заслугу (як про основу для адміністративно-правового заохочення), навпаки, - досить мало. Проблема заслуги набуває особливої актуальності, наукового та практичного значення і у зв'язку з тим, що заслуга як одна з істотних ознак є найбільш ефективним юридичним засобом впливу на суспільство і все частіше використовується на практиці.

Жорсткий генетичний зв'язок заслуг із заохоченнями помітили ще в стародавні часи. З цього приводу ще Е. Роттердамський писав про те, що де немає місця для заслуг, там немає місця ні для покарань, ні для нагород¹. В той же час німецький вчений Р. Ієрінг відзначав, що винагорода представляється такою, що протистоїть покаранню; суспільство карає того, хто провинився перед ним, нагороджує того, хто виявляє перед ним заслугу². Це ж підкреслювали і такі вітчизняні мислителі, як О.М. Радишев³, П.О. Сорокін⁴, Л.І. Петражицький⁵, М.А. Гредескул⁶ тощо.

Основною ознакою заохочення є заслуга. Разом з тим необхідно відмітити, що під заслугою розуміється загально визнана корисність вчинків, діяльності⁷. Заслужити – означає стати гідним будь-чого або отримати право на це своїми справами та вчинками⁸. Дане трактування дозволяє також зробити висновок про заслугу як оціночну категорію, яка використовується при аналізі поведінки особи.

У законі України «Про державні нагороди України», у статті 7, зазначається, що орден Свободи встановлюється для відзначення видатних та особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України та орден княгині Ольги I, II, III ступеня – для відзначення жінок за визначні заслуги в державній,

виробничій, громадській, науковій, освітянській культурній, благодійницькій та інших сферах суспільної діяльності, вихованні дітей у сім'ї.

Тобто законодавець наголошує на існуванні видатних заслуг та особливих заслуг, але не пояснює ці категорії.

Нерідко в самому змісті нормативного або правозастосовчого заохочувального акту прямо йде мова про заслугу, де ще раз підкреслюється зв'язок заслуги та заохочення.

Так, в Законі України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року статтею 7 встановлено, що, наприклад, орден Свободи застосовують для відзначення видатних та особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних та політичних реформ, відстоювання конституційних прав і свобод людини і громадянина⁹.

Але для юристів чітке визначення поняття «заслуга» має особливе значення, тому що мова йде про юридично значуще реагування держави на відповідну поведінку індивіда.

Істотним моментом в правовій дії заохочувального методу є його спрямованість на регулювання соціально-активної заслуженої поведінки. У зв'язку з цим цілком очевидна необхідність дослідження категорії заслуги як підстави для адміністративно-правового заохочення, що виступає прийомом формування суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників заохочувального правовідношення.

Взаємозв'язок адміністративно-правового заохочення з категорією заслуги простежується при аналізі чинного законодавства. Практично в будь-якому нормативно-правовому акті, де закріплюється заохочення, завжди міститься словосполучення: «за особливі заслуги»¹⁰, «за виняткові заслуги»¹¹, «за заслуги», «за видатні заслуги», «за визначні заслуги» тощо. Чи випадково це? Звичайно, ні. Абсолютно зрозуміло, що ці категорії не тільки взаємопов'язані, але взаємно обумовлені. Повноцінне адміністративно-правове заохочення можливе лише за наявності заслуги. Остання, у свою чергу, припускає надання заохочення. Таким чином, заслуга є не тільки умовою настання заохочення, але і обґрунтуванням існування самого інституту заохочення, з властивим йому механізмом впливу.

Категорія заслуга на сьогодні однозначно не визначена в праві, хоча має велике прикладне значення для відокремлення її як самостійної юридичної категорії, хоча сьогодні вона досить часто вживається і в назвах, і в текстах багатьох юридичних актів (наприклад, орден «За заслуги I, II та III ступенів» тощо). На розсуд законодавця залишено, що конкретно вважати «особливо видатними заслугами», «винятковими заслугами», просто «заслугами», «конкретними заслугами, що принесли істотну користь» тощо. Визначена правова неврегульованість, на нашу думку, може привести, у ряді випадків, до недооцінки або переоцінки конкретних досягнень, а в подальшому істотно вплинути на ефективність правового заохочення в цілому.

Питання про заслугу як про особливу категорію розглядалося в роботах Д.М. Бахрах¹², В.М. Баранова¹³, С.В. Ківалова¹⁴, С.В. Венедиктова¹⁵, П.О. Сорокіна¹⁶, М.О. Дей¹⁷, В.М. Кудрявцева¹⁸, О.Г. Стрельченко¹⁹, О.В. Малько²⁰ та інших авторів.

Як нами вже зазначалося, заслуга – це є фактична та юридична основа адміністративно-правового заохочення.

Характеризуючи категорію заслуги, В.М. Баранов розуміє її як два основних юридично значущих варіанту поведінки. По-перше, це добросовісне точне виконання суб'єктами покладених на них юридичних і суспільних обов'язків; по-друге, здійснення учасниками суспільних відносин непередбачених правовою нормою корисних для суспільства діянь, які перевершують звичайні вимоги. Якщо перше положення не викликає принципів заперечень, то з другим навряд чи можна погодитися. Декількома рядками вище автор говорить про заслугу, як фактичну підставу адміністративно-правового заохочення, а в наведеній цитаті ми читаємо про непередбачені правовою нормою діяння, що, безумовно, не може служити підставою для юридичних адміністративно-правових заохочень. Крім того, нам представляється, що приведені ознаки не зовсім повно відображають зміст вказаної категорії.

У свою чергу, В.М. Кудрявцев справедливо відзначає, що заслуга включає не тільки зовнішній, об'єктивний вплив, але і внутрішнє, суб'єктивне відношення до дорученої справи, що характеризує позитивні цілі і мотиви поведінки суб'єкта. Одночасно вчений зауважує, що заслуга – це вчинок, що перевершує звичайні вимоги, виражає відповідальне відношення до свого обов'язку. Таким чином, заслуга – це оціночна категорія, що отримала закріплення в юридичних нормах.

Заслужити, за визначенням Великого тлумачного словника сучасної української мови, означає здобути право на що-небудь службою, роботою; своєю діяльністю, поведінкою викликати до себе певне ставлення з боку кого-небудь; бути гідним чого-небудь; бути гідним кого-небудь²¹. Отже, заслуга включає не лише зовнішній, об'єктивний вплив, але і внутрішнє, суб'єктивне відношення до дорученої справи, що характеризує позитивні завдання та мотиви поведінки суб'єкта.

Більш аргументованими є наукові погляди на категорію «заслуги», висунуті О.В. Малько. Він цілком обґрунтовано вважає, що заслуга пов'язана з соціально-активною поведінкою, із здійсненням позитивних обов'язків. Це сумлінне ставлення особи до свого обов'язку, яку П.О. Сорокін трактував як морально-позитивне переживання.

О.В. Малько визначає, що заслуга – це добросовісний правомірний вчинок, пов'язаний з перевиконанням суб'єктом своїх обов'язків або з досягненням ним загальноновизнаного корисного результату, що і є підставою для застосування заохочення. Він стверджує, що заслуга характеризується наступними рисами:

а) вона зв'язана з соціально-активною поведінкою, із здійсненням позитивних обов'язків;

б) це добросовісне відношення особи до свого обов'язку;

в) заслуга пов'язана з перевиконанням особою своїх обов'язків або з досягненням ним загальноновизнаного корисного результату. Подібні послужні акти виходять по своєму добродіяння за межі обов'язку, це надмірність або надлишок добродіяння;

г) заслуга є підставою для застосування заохочувальних заходів, позаяк є підставою для застосування заходів заохочення. Характер і ступінь заслуг визначають ступінь заохочення²².

О.М. Кисельова та М.О. Дей розкривають зміст заслуги як об'єктивної оцінки соціально активної добросовісної поведінки, в основі якої лежать, з одного боку, цілі і мотиви поведінки суб'єкта, а з іншого – реальна значуща юридична поведінка, що становить основу заохочення.

На нашу думку, вищеперераховані вчені не зовсім вдало дали визначення заслуги, так як заслуга є, перш за все, діяльність, так само як і правопорушення, виступаюче в цьому сенсі прямою протилежністю заслугі. Заохочення встановлюється, поза сумнівом, не за об'єктивну оцінку, а за реальну соціально корисну діяльність. Іншими словами, лише заслужена діяльність може виступати як юридичний факт, що обумовлює виникнення заохочувальних правовідносин. Тому, на наш погляд, заслугу краще визначати все ж таки через такі поняття, як «діяльність», «поведінка», «вчинок», а не «об'єктивна оцінка». В свій час про це зазначав Г. Гегель, він стверджував, що заслуга повинна бути придбана вчинком²³.

Це ж підкреслюють і сучасні автори. Так, Д.М. Бахрах вказує, що заслуга є діяння, позитивно оцінювані суб'єктами влади.

Ю.В. Голицін встановлює, що заслуга – це діяльність, корисна суспільству²⁴.

С.В. Ківалов відзначає, що заслуга – це дія, яка позитивно оцінюється суб'єктами влади²⁵.

С.В. Венедіктов зазначає, що заслуга – суспільнокорисний вчинок, вартий поваги й суспільного визнання.

О.Г. Стрельченко встановлює, що заслуга – це суспільно корисний вчинок, діяльність, гідні пошани і загального визнання²⁶.

С.В. Мірошник вказує, що заслуга - це вчинок, який в порівнянні із звичайною правомірною поведінкою характеризується добровільним перевиконанням особою своїх прав і (або) якіснішого надвиконання покладених на нього обов'язків, в результаті чого є виникнення соціально корисного результату²⁷.

Думка, що існує в науці, про те, що заслуга – це сумлінний, правомірний вчинок, пов'язаний з «надвиконанням» суб'єктом своїх обов'язків або з досягненням ним загальноновизнаного корисного результату та виступає підставою для застосування заохочення, безперечно, заслуговує підтримки. Проте ототожнення заслуги з вчинком, на нашу думку, значно звужує змістовну сторону даної категорії, розкриваючи лише так звані зовнішні риси, не приділяючи уваги первинним причинам її виникнення.

Заслуги досить різноманітні за своїм змістом. Тому дослідники зазначеного поняття встановлюють структурні частини, які й становлять суть даного явища.

Так, залежно від кількості учасників С.В. Мірошник розрізняє заслугу однієї особи (індивідуальна) і заслугу групи осіб (колективна).

Залежно від категорії суб'єктів – заслуги: фізичних та юридичних осіб (представників держави).

По об'єкту пропонується розрізняти заслуги в науці, мистецтві та інших сферах суспільного життя.

По характеру юридичних наслідків – заслуги, що тягнуть за собою отримання особою нагороди у вигляді морального блага, матеріального блага, змішані.

Заслуга – це завжди прояв додаткових зусиль людини. Кожному рівню заслуги відповідає свій ступінь нагороди – від вираження її в усній подяці до присвоєння державних нагород. Норми, що закріплюють ступені заслуги, повинні спиратися на наявні в суспільстві уявлення про заслугу та нагороду.

Нагороди можна класифікувати і по можливості їх отримання особою: немичні (премії за умовами трудового договору) і вірогідні (державні премії).

Заслуга і нагорода виступають як своєрідні еквіваленти. Їх матеріальний зміст тотожний. Заслуга виступає як причина, нагорода – як наслідок. Вони розрізня-

ються часовими рамками. Іншими словами, заслуга передреє нагороді. Навпаки бути просто не може.

Але заслуга не завжди тягне за собою нагороду. Адміністративно-правові заохочення містять лише публічну можливість особи отримати нагороду.

На нашу думку, нагорода стає елементом правового стимулу лише в тому випадку, коли її підстава— заслуга отримує юридичне визнання.

Юридичне визнання заслуги – це юридично значуща дія, яка виражається в тому, що суспільство і держава офіційно констатують суспільно корисний характер досконалого вчинку (поведінки), його надрезультативність, а також необхідність виразити суб'єктові свою подяку у вигляді нагороди, що має форму морального, матеріального або соціального блага. Юридичне визнання заслуги має форму відповідного акту застосування права (Закон України «Про державні нагороди України», стаття 1 та 7 тощо).

Юридично визнана заслуга характеризується наступними рисами:

- позитивною відповідальністю суб'єкта;
- добросовісним виконанням особою прав та обов'язків на рівні, що перевищує вимоги, які зазвичай пред'являються;
- офіційним визнанням корисності досконалого вчинку, яка обумовлена його соціальною значущістю;
- можливістю отримати суб'єктом відповідне благо, що юридично гарантується.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що в основі адміністративно-правових заохочень, які породжують стимулюючі правовідносини, лежить певна тотожність, що будується на принципі подяки добром за добро.

О.Г. Стрельченко пропонує під особливими заслугами розуміти вчинки, діяльність, гідні поваги, загального визнання, високої оцінки, які відрізняються більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву.

В той же час, видатний вчинок вирізняється з-поміж інших надзвичайними рисами, якостями, особливостями²⁸; який вирізняється з-поміж інших якими-небудь надзвичайними рисами, якостями, особливостями.

Тоді видатні заслуги – це надзвичайна діяльність, здійснювана в межах задоволення публічно-правового інтересу.

Досліджуючи механізм впливу заохочення на суспільні відносини, В.М. Баранов відзначає, що заохочення сприймається як справедливе, якщо воно:

- а) призначається за дійсні заслуги перед державою і суспільством;
- б) за своїм значенням відповідає зусиллям, що витрачені на здійснення корисної дії, що перевершує звичайні вимоги;
- в) призначається всім, хто досягнув заохочуваних державою результатів;
- г) надається за результати, досягнуті засобами, повністю відповідними вимогам законності та моралі²⁹.

Таким чином, досить яскраво простежується взаємозв'язок заохочення та справедливості. Як відомо, справедливість - це значуща цінність, яка розповсюджується на такі сфери людського життя, як співвідношення між роллю в товаристві окремих людей, соціальних груп і їх соціальним положенням, між розміром, якістю праці і його винагородою, між злочином і мірою покарання за нього, між подвигом і нагородою і так далі. Невідповідність перерахованих чинників оцінюється як несправедливість. Призначення справедливості полягає у внесенні моральної проблематики і наповненості до відносин, врегульованих правом.

Справедливість, що трактується в найбільш загальному сенсі визначається як міра подяки за добро і зло, тобто людські відносини, дії, вчинки, які відповідають морально-етичним і правовим нормам. Якщо справедливість зумовлене особисту причетність, то несправедливість сприймається як особиста образа. З урахуванням вищесказаного, можна зробити висновок про те, що заслуга є реальною мірою справедливості. Дані категорії співвідносяться як загальне і частина, при цьому ширше, родове поняття – справедливість, заслуга – це видове поняття. Справедливо заохочуючи заслужену поведінку, законодавець прагне об'єктивувати суб'єктивні цінності, що існують в суспільстві, тим самим забезпечуючи ефективність однойменних засобів.

В той же час адміністративно-правове заохочення характеризується добровільністю, тобто суб'єкт, поступаючи відповідно до заохочуваної поведінки, робить це по своїй волі, без тиску ззовні. Разом з тим вибір такої поведінки підтримується обіцянкою надати особі певні додаткові блага.

Отже, заохочення в своєму регулюючому впливі на особу жорстко не визначає той або інший вигляд соціально-цінної поведінки, але справляє непримусовий вплив завдяки привабливості і вигідності обіцяних у встановленій нормі наслідків. Воно побічно, через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю заохочуваного, стимулюючи, спонукаючи його³⁰.

1. Роттердамский Э. Философские сочинения. – М., 1986. – С. 260. **2. Иеринг Р.** Цель в праве // Избранные труды. Т. 1. – СПб., 1881. – С. 121. **3. Радищев А.Н.** О законопроектах. Избранные философские издания. – М., 1949. – 853 с. **4. Сорокин П.А.** Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред. сост. и предисл. А.Ю. Соколова. – М., 1992. – 542 с. **5. Петражицкий Л.И.** Введение в изучение права и нравственности. Эмоциональная психология. – СПб., 1905. – 311 с. **6. Гредескул Н.А.** Лекции по общей теории права. – СПб., 1909. – 317 с. **7. Ожегов С.И.** Словарь русского языка. – М., 1991. – С. 222. **8. Даль В.И.** Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. – М., 1978. Т. 2. – С. 673. **9. Про державні нагороди України : Закон України від 16 берез. 2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 21. – Ст. 163. **10. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 01 черв. 2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 35. – Ст. 289. **11. Наказ** Міністерства внутрішніх справ України № 777 від 28.10.99 р. «Про заснування відзнаки МВС України «Закон і честь». – К., 1999. – 7 с. **12. Бахрах Д.Н.** Административное право России. – М., 2000. – С. 363. **13. Баранов В.М.** Правовые формы поощрения в развитии социалистического общества: сущность, назначение, эффективность. – Саратов, 1975. – 50 с. **14. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Х., 2004. – 880 с. **15. Венедіктов С.В.** Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України (теоретичний аспект): Дис. канд. юрид. наук. – Х., 2004. – 186 с. **16. Гредескул Н.А.** Лекции по общей теории права. – СПб., 1909. – 317 с. **17. Дей М.О.** Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки: теоретичний аспект.: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2005. – 212 с. **18. Кудрявцев В.Н.** Правовое поведение: норма и патология. – М., 1982. – 287 с. **19. Стрельченко О.Г.** Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2008. – 251 с. **20. Малько А.В.** Поощрение как правовое средство // Правоведение. – 1996. – № 3. – С. 26-37. **21. Великий тлумачний словник української мови / За ред. В.Т. Бусела. – К., 2004. – 1440 с. **22. Малько А.В.** Юридические поощрения как разновидность социальных санкций // Общественные науки и современность. – 1998. – № 4. – С. 75-84. **23. Гегель Г.** Энциклопедия философских наук / Отв. ред. Е. П. Ситковский. – М., 1977. – С. 375. **24. Голик Ю.Б.** Уголовно-правовое стимулирование позитивного поведения: вопросы теории. – Новосибирск, 1992. – С. 46-47. **25. Адміністративне право України**********

/ За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса, 2003. – С. 196. **26.** *Стрельченко О.Г.* Детермінація заслуги як підстави заохочення // *Право і суспільство.* – № 5. – С. 41–45. **27.** *Мирошник С.В.* Теорія правового стимулювання: Дис. ... доктора юрид. наук. – Ростов н/Д., 2003. – 380 с. **28.** *Великий тлумачний словник сучасної української мови.* // <http://www.slovnyk.net/?swrd/> **29.** *Баранов В.М.* Поощрительные нормы в советском социалистическом праве. – Саратов, 1978. – С. 110. **30.** *Малько А.В.* Понятие, признаки и функции правовых поощрений // *Проблемы теории государства и права* / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 1999. – С. 365.