

В.І. ГАЙОВИЙ. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОГО НАГОРОДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджується деякі проблемні аспекти процедури державного нагородження, зокрема, порядок представлення до нагородження, порядок подання документів особи, що представляється до нагороди, звертається увага на розмежування повноважень Президента України і Комісії державних нагород та геральдики при Президентові України при ухваленні остаточного рішення щодо нагородження.

Ключові слова: державні нагороди, процедура державного нагородження, нагородне законодавство, нагородна справа, стадії нагородження.

Исследуются некоторые проблемные аспекты процедуры государственного награждения, в частности, порядок представления к награждению, обращается внимание на порядок представления документов лица, которое представляется к награде, а также разграничения полномочий Президента Украины и Комиссии государственных наград и геральдики при Президенте Украины при принятии окончательного решения относительно награждения.

Ключевые слова: государственные награды, процедура государственного награждения, наградное законодательство, наградное дело, стадии награждения.

Some problem aspects of the state rewarding procedure, in particular, the order of presentation to the rewarding, the main attention is paid to the order of presentation of the person's documents, who is represented to the award, and also the differentiating of powers of the President of Ukraine and the Commission of the State Awards and Heraldry by the President of Ukraine by making final decision concerning rewarding, are probed in the article.

Key words: the state awards, procedure of the state rewarding, reward legislation, reward affair, rewarding stages.

У всіх країнах державними нагородами відзначають найдостойніших, людей що відзначились перед державою та суспільством. У кожному суспільстві свої критерії та методика представлення до нагородження. В авторитарних державах ця процедура зводиться до волевиявлення однієї людини, в демократичних – така процедура повинна здійснюватись із врахуванням суспільної думки.

Нагородна справа в Україні регулюється Конституцією України, Законом України «Про державні нагороди України», Указами Президента України «Про Комісію державних нагород та геральдики», «Про порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» та іншими нормативно-правових актами в цій сфері.

З метою вдосконалення нагородної справи в Україні та забезпечення її розвитку на засадах демократичності, відкритості, гласності та прозорості, підвищення соціального значення державних нагород, комплексного розв'язання, правових, організаційних та інших проблем у цій сфері здійснюються теоретичні дослідження процедури державного нагородження.

Наявність власних державних нагород та почесних звань є важливим атрибутом української державності. Для забезпечення конституційних прав громадян Президент України створив відділ нагород, який у 2000 році перейменований в Управління державних нагород і геральдики. 16 березня 2000 року Верховна Рада

України схвалила Закон України «Про Державні нагороди України». Відповідно до цього закону для попереднього розгляду питань, пов'язаних із державним нагородженням, при Президентові України створюється Комісія державних нагород та геральдики, правовий статус якої затверджений Указом Президента України «Про Комісію державних нагород та геральдики». Комісія є дорадчим органом, що працює на громадських засадах. У структурі Адміністрації Президента України функціонує Управління державних нагород та геральдики для організаційного забезпечення діяльності Комісії державних нагород та геральдики¹.

Першою нагородою незалежної України була «Почесна відзнака Президента України», започаткована в 1992 році, а потім трансформована в орден «За заслуги» трьох ступенів. Сьогодні державними нагородами України є почесне звання Герой України, ордени, медалі, відзнака «Іменна вогнепальна зброя», почесні звання України, державні премії України. Вищою нагородою є звання Героя України, яке присвоюється виключно громадянам України за здійснення героїчного вчинку або видатні трудові досягнення. У першому випадку вручається орден «Золота зірка», у другому – орден Держави².

Державні нагороди України законодавчо визначені як «вища форма» чи «вид відзначення громадян за видатні заслуги перед державою у різних сферах суспільної діяльності»³, а саме: економіці, культурі, соціальній сфері, захисті Вітчизни та інших заслугах перед Україною.

За роки незалежності України інститут державних нагород став важливим фактором в утвердженні української державності. Дослідження в сфері державних нагород в Російській Федерації проводилося: Н.А. Гущиною, В.М. Дуелем, А.Л. Дьоміним, А.В. Мальком, Е.В. Трофимовим, та іншими. В Україні питання вдосконалення державного нагородження досліджував В.А. Грінчишин ще на початку 90-х років, на сучасному етапі про державні нагороди було видано декілька публікацій, зокрема: В.С. Бігуном, В.Й. Бузалом, В.В. Заїкою, Д.Г. Коритьком. Однак процедурні питання нагородження залишаються поза увагою, зростає потреба систематизації та вдосконалення інституту державних нагород. Це питання потребує ретельного дослідження.

У Конституції України у ст. 92 зазначається, що державні нагороди встановлюються виключно законами України. Також згідно ст. 106 Конституції України Президент України «нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними». Як бачимо, це основні статті Конституції України про державні нагороди.

У процесі дослідження сфери державного нагородження потрібно враховувати той факт, що нагородному праву як комплексному міжгалузевому інституту властиві як матеріальні, так і процесуальні риси.

Перш за все потрібно зазначити, що матеріальні і процесуальні основи впливають на процес формування системи заохочувальних (нагородних) правовідносин. У літературі неодноразово наголошується, що процесуальні норми похідні від заохочувальних норм, тобто мають вторинний характер, хоча вони і взаємопов'язані⁴.

Потрібно зазначити, що в одному нормативно-правовому акті можуть міститися норми як матеріального, так і процесуального характеру. Наприклад, в Законі України «Про державні нагороди України», крім численних матеріальних норм (які визначають підставу нагородження тим або іншим орденом, медаллю, коло осіб, які можуть бути удостоєні нагороди, статус державних нагород

України, СРСР, іноземних держав тощо), також містяться норми процесуального характеру (норми, що регулюють процес попереднього розгляду питань щодо нагородження (ст. 13 Закон України «Про державні нагороди України»)⁵.

Характерною особливістю процесуальних заохочувальних норм є те, що вони, зазвичай, виражаються у формі правозастосовчого акту. Нагородному правозастосовному акту властиві наступні ознаки:

1. Виходить від компетентного органу (Президента України);
2. Носить державно-владний характер: саме на його підставі у суб'єктів нагородного права виникають права і обов'язки;
3. Носить індивідуальний (персоніфікований) характер, тому, що адресований конкретному суб'єктові. При цьому даний суб'єкт може бути і колективним;
4. Має визначену, встановлену законом форму – Указ Президента України.

Також необхідно відзначити, що виданню правозастосовчого акту передують ряд стадій нагородного процесу. Залежно від рівня нагороди вони можуть мати деякі відмінності, але в цілому можна виділити наступні стадії: ініціювання справи про нагородження; державна і суспільна оцінка матеріалів про нагородження; ухвалення рішення про нагородження; виконання рішення (нагородження); відміну рішення про нагородження.

Перераховані процедури необхідно розглянути більш детально.

Першою стадією, що впливає із процедури нагородження є ініціювання справи про нагородження. Висунення кандидатур до відзначення державними нагородами здійснюється гласно за місцем роботи осіб, яких представляють до нагородження, у трудових колективах підприємств, установ, організацій різного роду та форм власності. Клопотання про відзначення державною нагородою порушується перед відповідним органом вищого рівня.

Наприклад, в п.7 Указу Президента України «Про порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» вказано, що подання про відзначення державними нагородами, що вносяться Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим і Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим (за спільним поданням), обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, попередньо письмово погоджуються із центральними органами виконавчої влади, а ті, що вносяться міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, повинні бути попередньо погоджені в письмовому порядку з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями⁶.

Другою стадією нагородного процесу є державна і суспільна оцінка матеріалів про нагородження. У законодавстві України вона висвітлюється не досить чітко. Органи, що мають право вносити подання про відзначення державними нагородами, надсилають на ім'я Президента України подання і нагородний лист відповідного зразка, який затверджений Комісією державних нагород та геральдики при Президенті України. У цьому листі зазначаються конкретні заслуги особи, що стали підставою для порушення клопотання про відзначення її державною нагородою, та ставиться печатка підприємства, установи, організації за місцем роботи особи.

Далі документи про представлення до відзначення державними нагородами попередньо опрацьовуються в Комісії державних нагород та геральдики при Президенті України, яка в необхідних випадках надає ретельній експертизі отримані матеріали. Дана Комісія складається з видатних громадських діячів, яких

призначається указом Президента України і діє на громадських засадах⁷.

Третьою стадією нагородної процедури є ухвалення рішення про нагородження. Забезпечення підготовки проектів указів Президента України про нагородження державними нагородами є однією з основних функцій Управління державних нагород та геральдики Адміністрації Президента України⁸.

Аналізуючи наведене положення, можна зробити висновок, що на стадії ухвалення рішення про нагородження вказаному Управлінню належить вельми суттєва роль – фактично саме Управління може виявитися тією кінцевою інстанцією, яка визначить долю представлених нагородних документів. У разі виявлення порушень процесуального характеру або невідповідності ступеня заслуги претендента рівню передбачуваної нагороди, вказаний державний орган має право залишити клопотання про нагородження без подальшого розгляду. В іншому випадку на Управління покладений обов'язок підготовки проекту указу Президента про нагородження конкретних осіб (суб'єктів) державними нагородами (нагородою) України. У зв'язку з цим необхідно наголосити на діяльності ще одного органу, що має можливість впливати на рішення про нагородження. Мова йде про Комісію державних нагород та геральдики при Президенті України.

Згідно з Положенням про Комісію державних нагород та геральдики при Президенті України одним з основних напрямів її діяльності є попереднє опрацювання документів про представлення до відзначення державними нагородами. Для реалізації цієї функції Комісія має право запрошувати і отримувати від органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій і посадових осіб всі необхідні матеріали і документи з питань, що стосуються державного нагородження; заслуховувати представників органів державної влади і органів місцевого самоврядування з питань застосування нагородного законодавства України і інше.

Після ретельного вивчення представлених документів Комісія ухвалює рішення, яке оформляється протоколом і підписується головою Комісії. На підставі висновку Комісії голова Управління візує проект відповідного Указу Президента України⁹.

До четвертої стадії слід віднести виконання рішення (нагородження) – це завершальна стадія нагородного процесу. Нагородження проводиться у відповідності до Указу Президента України. Державна нагорода вручається протягом двох місяців з дня набрання чинності указу Президента України про нагородження.

Варто виділити і *п'яту специфічну стадію процедури державного нагородження відміну рішення про нагородження.*

Нині існує дві підстави відміни нагородження: скоєння особою тяжкого злочину (в даному випадку відміна нагородження – позбавлення нагород – виступає як додатковий вид кримінального покарання); невірогідність або необґрунтованість представлення до нагородження. У будь-якій із вказаних ситуацій державна нагорода підлягає поверненню в Комісію державних нагород та геральдики України (на підставі указу про відміну нагородження або на підставі рішення судового органу про застосування до засудженої особи даного виду покарання).

Позбавлення державних нагород у разі виявлення необґрунтованого представлення до нагородження викликає декілька питань. По-перше, з тексту статті закону України «Про державні нагороди України» незрозуміло, ким встановлюється цей факт. По-друге, необґрунтоване представлення до нагородження також повинне спричинити негативні наслідки адміністративного або кримінального характеру для винної сторони, що в принципі у загальних рисах передбачено

нагородним законодавством. Отже, позбавлення державної нагороди і в цьому випадку повинно ґрунтуватися на рішенні суду. Саме судовий орган як інстанція покликана здійснювати від імені держави захист права і законних інтересів громадян, вирішувати питання про обґрунтованість або необґрунтованість представлення до нагородження в спірних випадках, а також карати винних у разі встановлення факту необґрунтованого представлення до нагородження.

Незважаючи на те, що відповідно до Конституції України Президент України нагороджує державними нагородами України, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, фактично саме Комісія та Управління є тими основними інстанціями, які можуть суттєво вплинути на зміст ухваленого рішення про нагородження. З одного боку, це цілком логічно, враховуючи ту обставину, що на Президента, що є першою особою країни, покладено регулювання величезної кількості справ державної ваги і, в будь-якому випадку (де-юре), саме йому належить право ухвалення рішення в останній інстанції щодо питання державного нагородження. З іншого боку, цілком вірогідна ситуація, за якої Президент внаслідок ухвалення рішення Комісією та Управлінням про недоцільність підготовки проекту наказу не зможе здійснити дані йому повноваження. Таким чином, Президент де-факто не є єдиною інстанцією, яка виносить остаточну ухвалу про нагородження (у частині державних нагород), що з певної точки зору суперечить Закону України «Про державні нагороди України»¹⁰.

Аналізуючи процедуру державного нагородження, не можна не згадати про питання, що стосується негативної оцінки нагородних матеріалів. Мова йде про відмову в нагородженні. На сьогодні склалася практика відсутності письмової мотивації відмови в нагородженні. На наш погляд це, перш за все, серйозне недоопрацювання законодавця. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державні нагороди України» та положення про Комісію державних нагород та геральдики при Президенті України, в яких передбачити, що в разі негативної оцінки клопотання про нагородження державними нагородами, організації, що порушила клопотання про нагородження, відправляється письмове повідомлення, про відмову в нагородженні з вказівкою причин відмови. Також необхідно внести зміни в Положення «Про Комісію державних нагород та геральдики», доповнивши його аналогічною нормою.

Відмова в нагородженні конкретного претенденту в письмовій формі (з роз'ясненням причин) посилить відповідальність уповноважених суб'єктів за прийняті рішення. Така процедура буде працювати на користь забезпечення конституційного права громадян на отримання інформації (ст. 34 Конституції України), а також є підставою реалізації права громадян на судовий захист своїх прав і свобод (ст. 55 Конституції України).

Іншою не менш значущою прогалиною в процесуальному нагородному законодавстві є відсутність норм, що регламентують терміни розгляду клопотань про нагородження. Необхідно продумати і визначити на законодавчому рівні граничні терміни розгляду клопотань про нагородження державними нагородами органами і посадовими особами, повноважними вносити Президенті України представлення до нагородження. Ця ж вимога стосується і видачі дублікатів нагород (у разі їх втрати при певних обставинах).

Виправити таке становище можна, перш за все, за допомогою детальних методичних вказівок щодо оформлення нагородних документів при представленні до нагородження галузевими нагородами, а також посиливши заходи дисциплінарної відповідальності державних службовців, що відповідають за перевірку якості

матеріалів нагородження.

Отже, нагородне законодавство потребує вдосконалення як на рівні матеріального, так і процесуального права. Потрібно систематизувати законодавчу базу інституту державних нагород, адже тільки комплексне вирішення проблем нагородження призведе до створення злагодженої ефективної системи державних нагород, що діятиме більш ефективно – нагородного права.

1. *Про Комісію державних нагород та геральдики*: Указ Президента України: станом на 01.05.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – №19 (26.05). – С. 22. – Ст. 776.
2. *Про звання «Герой України»*: Указ Президента України: станом на 1.05.2010 року: №1114/2002 // Офіційний вісник України – 2002. – № 52.– Ст. 2362.
3. *Бузало В.Й.* Державні нагороди України // Юридична енциклопедія / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / [під ред. Ю. С. Шемшученка]. – К., 1999. – Т. 2. – С. 157.
4. *Гуццина Н.А.* Поощрительные нормы российского права: Теория и законодательная практика // СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс». – 2003. – С. 56.
5. *Про державні нагороди України*: Закон України: станом на 1.05.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.
6. *Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України*: Указ Президента України: станом на 01.05.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 8. – Ст. 302.
7. *Про Комісію державних нагород та геральдики*: Указ Президента України: станом на 01.05.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – №19 (26.05). – Ст. 776.
8. Там само.
9. Там само.
10. *Про державні нагороди України*: Закон України: станом на 1.05.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.