

Д. Г. КОРИТЬКО

Дмитрій Григорович Коритько, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПОЗБАВЛЕННЯ ТА ВІДМОВА ВІД ДЕРЖАВНИХ НАГОРОД: ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

В Україні продовжується процес право- і державотворення. Актуалізується стимулююча роль права і правових норм. Правове заохочення є завершальним етапом стимулюючої дії норми права і визначається як її позитивна санкція. Держава різноманітними правовими методами намагається стимулювати відповідну поведінку в суспільстві. Для досягнення бажаного результату, як кульмінаційний момент правового стимулювання, держава, в свою чергу, бере на себе зобов'язання правового заохочення. Одним із найбільш дієвих, на нашу думку, правових заохочень є відзначення державними нагородами, як «вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною»¹.

Дослідження питання «м'якого» (без примусу з боку держави) правового регулювання все більше звертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників у галузі права. Для досягнення цілей, поставлених державою в справі відзначення державними нагородами, потрібне налагоджене функціонування нагородної справи, що полягає в законодавчому закріпленні процесуальних норм. Досліджуючи питання правового регулювання державних нагород, дослідники приходять до висновку про необхідність вдосконалення нагородного законодавства.

Завданням проведеного дослідження, фрагмент якого представлено автором, є розгляд неврахованих у нагородному законодавстві України питань, а також представлення авторського бачення їх вирішення про врегулювання правових відносин, що виникають у зв'язку з позбавленням державної нагороди, відмовою особи від державної нагороди, а також відміни нагородного акта у разі виявлення грубих недостовірностей про заслуги відзначеного державною нагородою, що не відповідають складу заслуг для відзначення державною нагородою.

Загалом, нагородна політика спрямована на заохочення суспільно значущих, корисних вчинків, на стимулювання та «м'який» правовий вплив на особу в здійсненні нею позитивних, корисних для держави й суспільства заслуг. Сутність нагороди, її основна ціль, полягає в моральному заохоченні (що інколи може супроводжуватися наданням матеріальних благ) особи, яка зробила заслужений вчинок для держави та суспільства.

Суб'єктивність права на нагороду залишатиметься відкритим питанням допоки на законодавчому рівні не буде закріплено право на справедливе нагородження² (прикладом може слугувати внесення в Конституцію України положення, яке б, поряд з іншими правами людини і громадянина, гарантувало, що «кожен має право на справедливе нагородження державними нагородами України за здійснення визначного суспільно і державно корисного вчинку»). На сьогодні в умовах кризи в Україні, як економічної, так і політичної, дедалі частіше відслідковується думка про девальвацію (знецінення) державних нагород. Відзначається, що політика нагородження все більше пов'язується із популізмом, прийняттям кон'юнктурних політичних рішень. Вказується, що, як не прикро, державні нагороди України, важливий інструмент державного впливу, поступово починають сприймати як «політичну біжутерію»³.

Водночас законодавче закріплення права на справедливе нагородження в подальшому дало б змогу уникнути суб'єктивності в процесі нагородження, надало б суб'єкту нагородження гарантовану законом можливість захищати свої права на отримання нагороди, направляти за рішенням суду подання на ім'я Президента щодо нагородження державними нагородами, після розгляду заслуг і визнання їх достойними тієї чи іншої державної нагороди (в своєрідному вигляді, йдеться про реалізацію ідеї нагородної юстиції), можливість у судовому порядку вирішувати питання щодо поновлення у правах на державні нагороди (після прийняття судового рішення суд готує подання на ім'я Президента України про «Поновлення у правах на державні нагороди») тощо.

Розглядаючи суб'єктивне право на нагороду, в описаному вище вигляді, можна виділити такі основні моменти:

- 1) можливість суб'єкта нагородження (право, а не обов'язок) здійснювати добровільну заслужену (позитивну) поведінку, тобто право на особисті позитивні дії, що заохочуються державними нагородами;
- 2) можливість суб'єкта нагородження вимагати заохочення державною нагородою при досягненні встановлених у нормі права (у нашому випадку – це статутні положення державних нагород) конкретних результатів (вимог)⁴;
- 3) можливість звертатися за захистом до компетентних органів при відмові видати (або представити) визначену нагороду за встановлені заслуги;

4) можливість володіти нагородою та користуватися всіма правами, пільгами і привілеями, передбаченими отриманням державної нагороди.⁵

У зв'язку зі знеціненням державних нагород, можливо, з причин недовіри або несприйняття легітимності державної влади, в українській нагородній справі нерідко зустрічається такий феномен, як відмова від державної нагороди. Питання відмови від нагороди та правових відносин, що з нею пов'язані, не врегульовано нагородним законодавством України, тоді як це питання, неодмінно, повинно бути вирішено шляхом відповідної правової регламентації.

Часто особа, яку представлено до нагородження, обізнана з існування щодо неї нагородної справи, адже «висунення кандидатур до відзначення державними нагородами здійснюється гласно за місцем роботи...»⁶. Тому можна припустити, що ще на даному етапі вона має можливість відмовитись від порушення нагородної справи.

Факт нагородження також може стати відомий особі постфактум: особа не інформується про висунення на відзначення державною нагородою: Президент, як глава держави, на якого покладено функцію нагородження державними нагородами⁷, має виключне право нагороджувати державними нагородами без розгляду документів Комісією державних нагород та геральдики (дорадчий орган при Президентові України⁸). Таким чином, відмова від нагороди може мати місце після видання відповідного Указу Президента України «Про відзначення державними нагородами», що породжує певні правові наслідки. Зокрема, Президент України або, за його дорученням, інша уповноважена на це особа⁹ в обстановці урочистості та широкої гласності мають провести «вручення державних нагород та документів про нагородження [...] протягом двох місяців з дня набрання чинності Указу»¹⁰, а особа – прийняти нагороду. Зазначимо, що для досягнення цілі, тобто нагородження та отримання нагороди, необхідна згода особи (хоча б на прийняття нагороди), відсутність такої згоди, відповідно, не дає права державі застосувати примусові заходи¹¹, тобто примусити особу прийняти нагороду.

У зв'язку з цим доцільно передбачити на законодавчому рівні процедуру, що регламентує відмову від державної нагороди. Зокрема, пропонується доповнити Закон України «Про державні нагороди України» пунктом, що гарантує свободу вибору особи приймати чи не приймати нагороду.

Сьогодні, згідно з отриманою нами в процесі дослідження інформацією, відмова від державної нагороди має наслідком повернення нагороди до Комісії державних нагород та геральдики. Відкритим є питання щодо нагородного акта, який залишається чинним, адже, хоча де-факто особа від нагороди відмовилась, де-юре вона вважається нагородженою. На сьогодні нагородним законодавством України передбачено лише позбавлення державної нагороди Президентом України «в разі засудження нагородженого за тяжкий злочин за поданням суду у випадках, передбачених законом»¹².

На нашу думку, застосовувати процедуру позбавлення державної нагороди у разі відмови особи, представленої до державної нагороди, не вбачається доцільним, зокрема з моральної точки зору. Це аргументується тим, що особа презюмується такою, що вважається заслуженою перед державою і суспільством, за що її було вирішено відзначити державною нагородою. Позбавити таку особу державної нагороди означало б не визнавати її заслуг перед державою та суспільством. Відтак, більш доцільним вбачається розробити процедуру визнання нагородного акта таким, що втратив чинність (зокрема, визнання нагородного акта таким, що втратив чинність, у частині, що стосується відзначення особи, яка не бажає прийняти відповідну нагороду) на основі відмови нагородженого отримати державну нагороду.

Щоб уникнути ситуації з відмовою від державної нагороди, тим самим підвищити її авторитетність і визнання з боку суспільства, також доречним було б розглянути доцільність внесення в нагородне законодавство положення про взаємне узгодження питання щодо нагородження нагородним суб'єктом і суб'єктом нагородження, шляхом повідомлення суб'єкта нагородження до подання документів на підписання Президентом, що дасть можливість у процесі отримати згоду на нагородження, залишивши за суб'єктом нагородження право подальшої відмови від нагороди. Подібне вирішення цього питання сприятиме суттєвому зменшенню відмов від нагороди після прийняття відповідного Указу. А якщо відмова матиме місце, то можна буде задіяти процедуру визнання нагородного акта таким, що втратив чинність, у частині, що стосується відзначення особи, яка не бажає прийняти відповідну нагороду на основі відмови нагородженого отримати державну нагороду.

Щодо питання позбавлення державної нагороди та поновлення в правах на державну нагороду, слід зазначити, що вони мають місце в українському нагородному законодавстві, але також потребують уточнення та вдосконалення. Таким чином, як вже було зазначено вище, позбавлення державної нагороди можливе лише Президентом України «в разі засудження нагородженого за тяжкий злочин за поданням суду у випадках, передбачених законом»¹³, поновлення ж у правах на державні нагороди осіб, які були позбавлені цих нагород, «здійснює Президент України у випадках, передбачених законом»¹⁴.

Вважаємо за доцільне внесення змін до нагородного законодавства у частині відміни нагородного акта у зв'язку з виявленням недостовірності відомостей про досягнення нагородженого (особа може надати завідома недостовірні відомості про свої заслуги, що послужило відзначенням державною нагородою)¹⁵. Таким чином при виявленні недостовірності відомостей про заслуги нагородженого Президент України має видати Указ «Про відміну Указу Президента України «Про відзначення державними нагородами» в частині, що стосується особи, яка завідомо подала недостовірні дані про свої заслуги, що призвело до нагородження державною нагородою. При цьому державна нагорода і документи до неї, видані особі, у відношенні якої вида-

но указ про відміну нагородження, мають бути повернені до Комісії державних нагород та геральдики (на яку логічно було б покласти повноваження з виявлення та оцінки недостовірності поданої інформації, розгляд справ з цього приводу та підготовку відповідного Указу для підписання Президентом України), разом із поверненням нагороди особа втрачає всі права, пільги та привілеї, передбачені для нагородженого відповідною державною нагородою.

Процедури поновлення в правах на державні нагороди не передбачено українським законодавством. Натомість, Закон України «Про державні нагороди України» передбачає поновлення у правах на державні нагороди: «Поновлення у правах на державні нагороди осіб, які були позбавлені цих нагород, здійснює Президент України у випадках, передбачених законом. Після набрання чинності Указом Президента України про поновлення у правах на державні нагороди нагородженому повертаються його нагороди і документи про нагородження»¹⁶. При цьому розгляд питань про поновлення у правах на нагороди та відзнаки покладено на Комісію державних нагород та геральдики¹⁷.

Питання правової регламентації порушення справи про поновлення у правах на державні нагороди не знайшло відображення в нагородному законодавстві. Подання і клопотання про поновлення в правах на державні нагороди, напевно, є дзеркальним відображенням справи про подання до відзначення державними нагородами, тобто повністю його повторює. Це значить, що особа, яка може розраховувати на поновлення в правах на державну нагороду, має знову пройти весь шлях нагородного процесу, починаючи з подання на найнижчому рівні. Для полегшення нагородного процесу в цьому плані, на нашу думку, достатньо покласти на суд функцію розгляду питання щодо поновлення в правах на державні нагороди, який після прийняття позитивного рішення, матиме змогу готувати відповідне подання на ім'я Президента.

Безперечно, на нашу думку, для вдосконалення нагородної справи в Україні потрібно провести кодифікацію нагородного законодавства, по суті для систематизації нагородного матеріалу, уникнення колізій в правових нормах, позбавлення застарілого правового матеріалу, забезпечення узгодження і єдності правових норм, регламентуючих нагородну справу. Для прикладу, в Російській Федерації свого часу ідею прийняття Нагородного кодексу РФ обгрунтував О. Малько¹⁸. На його переконання, Нагородний кодекс міг би складатися з трьох частин: загальної (завдання, принципи Нагородного кодексу, визначення нагородних понять, умов надання та позбавлення нагород), особливої (склад заслуженої поведінки, чітко визначені критерії за заслугами) та процесуальної (процедурні моменти нагородження, процесуальна сторона нагородження)¹⁹. Слід зазначити, що ідея прийняття Нагородного кодексу хоч і не знайшла відображення в законодавстві РФ, її було сприйнято науковою спільнотою, зайнятою дослідженням питання правових заохочень і стимулів.

У підсумку цього фрагменту дослідження, слід зазначити про необхідність подальшого дослідження і розвитку правового стимулювання та заохочення. З теоретичної точки зору варте додаткового дослідження питання про теоретичне обгрунтування права на нагородження чи права та його розмежування з правом на винагороду. Загалом же, для забезпечення стимулюючої політики держави, а саме політики заохочення за здійснення визначних загальнокорисних вчинків, потрібно надалі вдосконалювати нагородне законодавство. Зважаючи на певні складнощі та потребу в часі для підготовки Нагородного кодексу в нашій державі, пропонується вдосконалити існуюче нагородне законодавство України в частині позбавлення державних нагород, відмови від державних нагород, відміни нагородного акта, шляхом внесення відповідних змін в чинне нагородне законодавство (в подальшому врахувавши їх при розробці Нагородного кодексу, якщо такий розроблятиметься), зокрема:

1) внести зміни до Конституції України, доповнивши її положенням: «Кожен має право на справедливе нагородження державними нагородами України за здійснення визначного суспільно і державно корисного вчинку»;

2) внести зміни до Закону України «Про державні нагороди України», доповнивши статтю 1 третім абзацом такого змісту: «Ніхто не може бути відзначений державною нагородою без згоди. Це положення не поширюється на випадки нагородження посмертно»;

3) внести зміни до Закону України «Про державні нагороди України», доповнивши пункт 1 статті 17 словами: «а також за поданням суду» (щодо поновлення права на державні нагороди);

4) внести зміни до «Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України», доповнивши його пункт 11 таким положенням: «Служба державних нагород та геральдики, після прийняття рішення Комісією державних нагород та геральдики, перед поданням документів про нагородження Президенту, в обов'язковому порядку узгоджує питання про нагородження з особою, яку представлено до нагородження»;

5) внести зміни до «Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України», доповнивши його пунктом 21 такого змісту: «У разі відмови нагородженого прийняти державну нагороду України, особа відзначена державною нагородою подає заяву на ім'я голови Комісії державних нагород та геральдики при Президенті України про відмову прийняти державну нагороду, після чого Комісія державних нагород та геральдики при Президенті України готує проект Указу Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність Указу Президента України «Про нагородження державними нагородами України» в частині, що стосується особи, яка відмовилась від нагороди на основі відмови нагородженого отримати державну нагороду»;

6) внести зміни до Положення «Про Комісію державних нагород та геральдики», розширивши її повноваження, доповнивши пункт 3 словами: «розглядає питання про відмову від державної нагороди на основі

відмови нагородженого отримати державну нагороду; розглядає питання про відміну нагородного акта в разі виявлення грубих недостовірностей про заслуги відзначеного державною нагородою, що не відповідають складу заслуг для відзначення державною нагородою».

7) внести системні зміни до чинного законодавства України, що забезпечили б суду повноваження по розгляду питань про відзначення державними нагородами України, та направленню відповідних подань на ім'я Президента України (представлення до нагородження, позбавлення нагород, поновлення в правах на державні нагороди тощо).

¹ Закон України «Про державні нагороди України» [зі змінами і доповненнями] // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21 (від 26.05.2000). – Ст. 1.

² Нырков В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории. – Саратов – 2006. – С. 190

³ Кириченко Ірина. Нагороди в Україні: престиж чи девальвація? // Дзеркало тижня. – 2008. – № 46. – 6 грудня; Пукіш-Юнко Інна. «Політична біжутерія» державної проби [Електронний ресурс] // Високий Замок. – Режим доступу: www.wz.lviv.ua.

⁴ Винокуров В. А. у своїй праці «Награды государства как атрибут российской государственности» виокремлює такий елемент суб'єктивного права на нагороду, як *право на чужі дії* – можливість вимагати відповідних дій від правозобов'язаної особи.

⁵ Винокуров В. А. Награды государства как атрибут российской государственности. – М., 2008. – С. 106-116; Гуцина Н. А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика. – СПб., 2003. – С. 151-152; Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. – Саратов, 1978. – С. 65; Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. – М., 1982. – С. 100, 114, 118-126.

⁶ Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України, затверджений Указом Президента України № 138/2003 від 19 лютого 2003 року «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 37 (від 26.02.2003). – Ст. 3.

⁷ Конституція України від 28.06.1996 зі змінами і доповненнями. – Ст. 106. – П. 25.

⁸ Положення про Комісію державних нагород та геральдики, затверджене Указом Президента України № 583/2000 від 11 квітня 2004 року «Про Комісію державних нагород та геральдики» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19 (від 26 травня 2000). – Ст. 1.

⁹ Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України. – П. 14.

¹⁰ Там само. – П. 15.

¹¹ Винокуров В. А. Награды государства как атрибут российской государственности. – М., 2008. – С. 107-108.

¹² Закон України «Про державні нагороди України». – Ст. 16.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само. – Ст. 17.

¹⁵ Гуцина Н. А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика. – СПб., 2003. – С. 150.

¹⁶ Закон України «Про державні нагороди України». – Ст. 16.

¹⁷ Положення про Комісію державних нагород та геральдики, затверджене Указом Президента України № 583/2000 від 11 квітня 2004 року «Про Комісію державних нагород та геральдики» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19 (від 26 травня 2000). – Ст. 3.

¹⁸ Малько А. В. Проблемы наградной политики // Правоведение – 1997. – № 4. – С. 154.

¹⁹ Гуцина Н. А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика. – СПб., 2003. – С. 248.

Резюме

Запропоновано теоретико-правовий аналіз законодавства про державні нагороди України, розглянуто питання практичного вирішення на законодавчому рівні правової регламентації позбавлення державної нагороди, відмови від державної нагороди, а також відміни нагородного акта у разі виявлення грубих недостовірностей про заслуги відзначеного, які не відповідають складу заслуг для відзначення державною нагородою, що не знайшло відображення в чинному законодавстві.

Ключові слова: державна нагорода, правове регулювання державного нагородження, нагородний акт, нагородне законодавство, позбавлення нагороди, відмова від нагороди.

Резюме

Предложен теоретико-правовой анализ законодательства, рассмотрен вопрос практического решения на законодательном уровне правового регламентирования лишения государственных наград, отказа от государственных наград, отмены наградного акта в случае выявления грубых, заведомо ложных данных о заслугах награжденного государственной наградой, которые не отвечают составу заслуг для награждения государственной наградой, что не нашло отображения в действующем законодательстве.

Ключевые слова: государственная награда, правовое регулирование государственного награждения, наградной акт, наградное законодательство, лишение награды, отказ от награды.

Summary

The author provides a legal theory analysis of the Ukrainian state award legislation, considering a practical resolution on the legislative level of the issues, not presently covered in the legislation, related to the legal regulation of matters of the deprivation of state awards, the refusal of state awards, the repeal of an awarding act, the cases of falsifying the information on the merits of state awards that do not correspond to the composition of the merit for awarding state awards.

Key words: state award, the legal regulation of state awards, awarding act, the state award legislation depriving state awards, the refusal of state awards.

Отримано 16.07.2010

В. В. МІЩУК

Володимир Володимирович Міщук, старший викладач Київської державної академії водного транспорту ім. гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного

ВИДИ УНІТАРНИХ ДЕРЖАВ: ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ

Унітарна форма територіально-політичної організації держави властива 169 країнам світу. Така багатоманітність та множинність унітарної форми територіального устрою держав опосередковує необхідність структуризації наукових знань про них, інакше кажучи, постає питання необхідності їх класифікації. Проблема класифікації унітарних держав неодноразово ставала предметом наукових досліджень таких відомих вітчизняних та зарубіжних учених як В. М. Баглая, В. В. Кравченка, А. М. Колодія, Ю. І. Лейбо, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших. Загальнотеоретичні дослідження згаданих учених мають наукову цінність, тому заслуговують на увагу. Проте аналіз спеціальної юридичної літератури показав, що в науці теорії держави відсутня моністичність думок учених щодо виокремлення єдиних критеріїв класифікації унітарних держав, що призводить до різного трактування їхньої сутності.

З унітарною формою територіального устрою держави взаємопов'язана специфіка організації та функціонування як центральних, так і місцевих органів публічної влади. Функціональна діяльність цих органів охоплює всі сторони і напрямки державно-суспільного життя, тому відносно важко знайти єдиний критерій класифікації унітарних держав, або цілісну систему таких критеріїв. І все ж таки, виокремлення єдиної системи об'єктивних критеріїв класифікації держав з унітарною формою територіального устрою дозволить не лише дослідити їх видову багатоманітність, але й розкрити змістовне наповнення того чи іншого виду унітарних держав, що допоможе виявити їх позитивні чи негативні сторони, а, відтак, знайти шляхи оптимізації організації та змістовного функціонування унітарної держави як цілісного політико-територіально-го утворення. Саме ці питання становлять *мету* даної публікації.

Ми вважаємо, що найбільш оптимальним варіантом є класифікація унітарних держав за критерієм, в основі якого лежить *ступінь централізації державного управління*. За цим критерієм унітарні держави доцільно поділити на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані. Дослідження унітарних держав під таким кутом зору дозволить встановити ступінь децентралізації державної влади, визначити юридичні та фактичні рамки такої децентралізації, проаналізувати тенденції взаємовідносин центральних та місцевих органів влади тощо.

В юридичній літературі вчені продукують переважно різні варіанти найменування критерію, згідно з яким унітарні держави класифікуються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані. Відомий вітчизняний учений О. Ф. Фрицький пропонує класифікувати унітарні держави з точки зору організації публічної влади. Він характеризує згаданий перелік унітарних держав у такому спрямуванні: централізовані унітарні держави не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють тільки призначені згори адміністратори. У відносно централізованих унітарних державах поряд із призначеними центром чиновниками діють муніципальні органи, обрані відповідною територіальною громадою. У децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою і територіальними одиницями, місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом¹.

Натомість інші вітчизняні учені стверджують, що залежно від характеру державних утворень прості (унітарні) держави поділяються на: 1) централізовані – держави, адміністративно-територіальні одиниці яких мають рівний правовий статус; 2) децентралізовані – держави, адміністративно-територіальні одиниці яких наділені певними пільгами із самоврядування (місцеві органи самоврядування обираються населенням, мають значні права у вирішенні проблем місцевого значення) в певній адміністративно-територіальній одиниці; можуть створюватися автономії, які наділяються відповідною самостійністю у сфері правотворчої та адміністративної діяльності в межах компетенції згідно з повноваженнями, що визначені конституцією країни (Україна, Франція)². Відтак, дана наукова позиція ґрунтується на виокремленні лише двох різновидів унітарної держави – централізованої та децентралізованої, проте залишає поза увагою залишився перехідний (рубіжний) стан децентралізації тих чи інших держав. Думається, що таке бачення даної проблеми є не виправдано спрощеним, оскільки багатогранність форм і засобів здійснення державного управління опосередковує більш змістовну класифікацію унітарних держав.

Такі вітчизняні учені як Л. В. Авраменко, О. В. Петришин, М. В. Цвік дійшли висновку, що унітарні держави за ступенем залежності місцевих органів від центральної влади поділяються на централізовані, де-