

ОСОБЛИВОСТІ НАГОРОДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ТА НАПРЯМИ ЇХ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Актуальність дослідження специфіки нагородних адміністративних процедур як одного з різновидів заохочувальних процедур у сфері публічного управління, в першу чергу, зумовлена необхідністю системного вивчення нагородної справи, що діє на сьогоднішній день в Україні задля усунення прогалин чинного законодавства. Нагородні процедури займають особливе місце в системі заохочувальних процедур, оскільки являють собою заохочення найвищого рівня — визнання державою особливого значення дій особи, позиціонування її як прикладу та гідного наслідування. Сенс нагород полягає в тому, щоб заохочувати соціально корисну поведінку громадян і представляти суспільству зразки честі, гідності, відданості Батьківщині. Нагороди, навіть якщо вони мають матеріальний еквівалент, є насамперед моральною цінністю, адже вони свідчать про визнання державою і суспільством реальних заслуг людини.

Проте в останні роки державні нагороди все більше нівелюються, що значно зменшує їхній потенціал як методу управлінського впливу і формування правосвідомості особи. Цей процес має бути припинений найближчим часом, зважаючи на його руйнівний вплив як на свідомість громадян, так і на загальнодемократичні принципи публічного управління в Україні. Якщо орденом, медаллю чи почесним званням нагороджують людину, що негідна цієї нагороди, то це плямує як ці регалії, так і саму державу. Отже, кожна держава має дбати про відповідність своїх нагород заслугам нагороджених, щоб не бути дискредитованою.

Детальний аналіз сутності нагородних процедур, виявлення їх особливостей та правового регулювання є основою для визначення способів підвищення ефективності даного методу впливу на відносини у сфері публічного управління, що, у свою чергу, суттєво впливає на удосконалення правотворчої і правозастосовчої діяльності публічних органів.

У сучасній юридичній науці все більше вчених доходять висновку, що існуюча до сьогодні система заходів, направлених на створення умов дотримання режиму законності, стає все менш результативною. Майже кожна галузь права серед свого інструментарію має усталену систему примусових заходів, яка має тенденцію до посилення карного впливу, в той час як увага до інших інструментів впливу на свідомість особи, майже не використовується. Зокрема, підвищенню значення заохочення в праві присвячували свої праці такі вчені, як С. Арутюнова [2, 65], О. Гущина [4, 14], Д. Караваєв [5, 43].

Звертається увага і на специфіку заохочень правомірної поведінки та стимулювання активної суспільно корисної поведінки в окремих сферах суспільного життя. Так, О. Стрельченко [12, 20] проведено дослідження особливостей заохочення у сфері охорони здоров'я. Проблема заохочення і винагородження

правомірної поведінки займає чільне місце в дослідженнях фахівців трудового права.

Система заохочувальних заходів, у тому числі нагородних процедур у сфері управління, залишається майже не дослідженою. Незважаючи на те, що для адміністративного права характерним є розгляд примусу, переконання і заохочення на одному щаблі (дані методи розглядаються як рівноцінні), цілком очевидним є домінування примусових заходів і спотворене розуміння завдань і цілей методу заохочення, що суттєво впливає на ефективність управлінського впливу органів публічної влади.

Метою написання даної статті є вивчення особливостей нагородної процедури в Україні, що дозволить визначити способи її вдосконалення, напрями усунення прогалин чинного законодавства, що регулює порядок нагородження державними нагородами, та підвищення ефективності даного методу публічного управління.

В першу чергу слід визначити місце нагородних процедур у системі заохочувальних процедур у сфері публічного управління. Як відомо, нагородними є заохочувальні адміністративні процедури, що визначають правозастосовчу діяльність з відзначення за видатні заохочувальні вчинки шляхом нагородження державними нагородами України.

Згідно зі ст. 92 Конституції України державні нагороди встановлюються виключно законом. Спеціальним законом, що встановлює державні нагороди України для відзначення громадян за особисті заслуги перед Україною, є Закон України «Про державні нагороди» [9]. На підставі положень вказаного закону Указом Президента України «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» [10] встановлено загальні положення щодо нагородних адміністративних процедур. Указами Президента України затверджуються також статuti і положення про конкретні державні нагороди, якими визначаються не тільки підстави для нагородження, опис державної нагороди, а також і особливості нагородної адміністративної процедури з нагородження конкретною державною нагородою.

Законом України «Про державні нагороди» [9] встановлено такі види державних нагород: звання Герой України; орден; медаль; відзнака «Іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака, а також конкретні державні нагороди відповідно до зазначених видів, крім президентських відзнак. Згідно зі ст. 106 Конституції України Президент України самостійно встановлює президентські відзнаки.

Державні нагороди є вищою формою заохочення громадян за видатні заслуги у захисті Вітчизни, державному будівництві, економіці, науці, культурі, мистецтві, вихованні, освіті, охороні здоров'я, громадській діяльності та інші видатні заслуги перед державою.

Однією з найбільших проблеми нагородних процедур є використання в законодавстві великої кількості оціночних категорій, які мають розмитий, нечіткий характер. Слід зважати на те, що особи, крім відзнак, отримують соціальні пільги та певні матеріальні блага, тому процедура нагородження по-

винна бути справедливою, зрозумілою та прозорою, а отримання нагороди повинно бути позбавлено суб'єктивної, упередженої думки конкретної особи, яка має право нагороджувати від імені держави [8, 12].

Підставою нагородження державною нагородою України є видатні заохочувальні вчинки — 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. При цьому слід зазначити, що нагородження (відзначення) державною нагородою за певний видатний заохочувальний вчинок не виключає застосування до особи й інших заохочувальних заходів [1, 76]. Дійсно, встановити перелік дій, які можуть бути відзначені державною нагородою, неможливо, проте визначити критерії відповідності претендентів на державну нагороду досить реально. Одним із способів це зробити є підвищення відкритості у відборі претендентів [14]. Це, зокрема, тісно пов'язано іще з однією проблемою нагородної процедури в Україні — її закритістю та відсутністю інформації про проходження особою даної процедури.

Рішення про присвоєння державної нагороди повинні бути легітимізовані у громадській свідомості та схвалені суспільством, тому публічно оприлюднені в офіційних інформаційних джерелах з метою їх доведення до громадян України [14]. Однак, на наш погляд, не меншого значення має і оприлюднення інформації про порушення нагородної процедури, зокрема, зважаючи на суспільне значення державних нагород, доцільним видається інформування громадськості стосовно претендента на її отримання. Причому мова повинна йти не тільки про біографічні дані особи, а, передусім про її заслуги, що розглядаються як підстава для нагородження.

Суттєві дорікання стосовно порядку відзначення особи державною нагородою викликає і певна невизначеність повноважень суб'єктів нагородної процедури [5, 41].

Згідно зі ст. 106 Конституції України нагородження державними нагородами здійснює Президент України. Нагородження державними нагородами затверджується указом Президента України. Президент України провадить і вручення державних нагород.

Крім Президента України до лідируючих суб'єктів нагородних адміністративних процедур віднесено:

1) органи, що вповноважено вносити Президенту України пропозиції про нагородження державними нагородами: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Генеральна прокуратура України, Комісія державних нагород та геральдики, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, які вносять спільне подання. Стосовно деяких нагород відповідні права надані також об'єднанням громадян, творчим спілкам тощо;

2) Секретаріат Президента України, що згідно з Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» опрацьовує матеріали та проекти актів Президента України, у тому числі і з питань нагородження (відзначення) державними нагородами;

3) посадових осіб, що за дорученням Президента України виконують укази Президента України про нагородження (відзначення) державними нагородами. Ними є: Голова Верховної Ради України, перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Глава Секретаріату Президента України, Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Вищого господарського суду України, Генеральний прокурор України, посли України в іноземних державах, голова Комісії державних нагород та геральдики при Президенті України, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, постійний представник Президента України в Автономній Республіці Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [1, 83].

Найбільш прогалин правового регулювання ми можемо спостерігати на стадії формування нагородної справи. Саме вона містить найбільше суперечностей у компетенції окремих підрозділів Секретаріату Президента України у підготовці нагородної справи та її внесення на підпис Президенті України.

Зокрема, мова йде про повноваження Служби державних нагород та геральдики Секретаріату Президента України. На цій стадії документи про представлення до відзначення державними нагородами опрацьовуються в Службі державних нагород та геральдики Секретаріату Президента України. Якщо при опрацюванні зазначених документів буде встановлено, що вони внесені із порушенням встановлених вимог, вони повертаються органу, який вносив подання. Можна дійти висновку, що дії даного підрозділу носять переважно формальний порядок. Однак, на наш погляд, першочерговим завданням є аналіз підстав нагородження, їх оцінка. Таке рішення не може прийматися одноособово.

Так само важливим є залучення представницького органу до нагородної процедури. На сьогодні ключовою фігурою відзначення особи державною нагородою є Президент, але, на нашу думку, найвищі державні нагороди заслуговують найвищого рівня публічності, у зв'язку з чим доцільним є віднести обговорення питання про присудження найвищих державних нагород до компетенції спеціально створеного колегіального державного органу із подальшим затвердженням прийнятого рішення Президентом України. Така процедура суттєво скоротить кількість осіб, що відзначені найвищими державними нагородами та унеможливить присвоєння їх у спірних випадках. Це, на наш погляд, суттєво підвищить цінність державної нагороди.

Підводячи підсумок, слід відзначити, що на сьогодні процедура представлення до державної нагороди України є суперечливою, непрозорою і недостатньо врегульованою, а тому викликає недовіру у суспільстві, породжує негативні чутки серед населення.

З цієї причини інститут державної нагороди України втрачає свою значущість як фактор національної свідомості і потребує удосконалення та модернізації.

З метою забезпечення публічності, унеможливлення фактів корупції та суб'єктивізму при нагородженні державними нагородами України слід вдосконалити нагородну процедуру у таких напрямках: по-перше, затвердити виключний перелік державних органів — суб'єктів подання нагородної справи; по-друге, чітко визначити процедуру подання кандидатур на представлення до державних нагород України; по-третє, передбачити оприлюднення нагородного листа претендента на державну нагороду із зазначенням конкретних заслуг особи, що нагороджується; по-четверте, закріпити підстави порушення нагородної процедури та її проходження на законодавчому рівні.

Література

1. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. — О., 2007.
2. Арутюнова С. Основы административно-правового регулювання стимулювання и поощрення государственных служащих в Российской Федерации // Государство и право. — 2004. — № 4.
3. Бахрах Д. П. Убеждение и поощрение в деятельности исполнительной власти // Государство и право: теория и практика. — Калининград, 1996.
4. Гуцина П. А. Поощрение в праве : теоретико-правовое исследование / П. А. Гуцина. — М., 2005.
5. Каравасв Д. Законодавче регулювання системи заохочень в Україні // Підприємство, господарство і право. — 2008. — № 76.
6. Малько А. В. Правовое стимулирование: проблемы теории и практики // Правоведение. — 1999. — № 2.
7. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. — 1998. — № 3.
8. Мирошник С. В. Теория правового стимулирования / С. В. Мирошник. — Ростов н/Д, 2003.
9. Про державні нагороди : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 15. — Ст. 587.
10. Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України : указ Президента України від 19 лют. 2003 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 8. — Ст. 302.
11. Про вдосконалення нагородної справи в Україні : указ Президента України від 6 лют. 2008 р. // Офіційний вісник Президента України. — 2008. — № 5. — Ст. 201.
12. Стрельченко О. Г. Метод стимулювання у сфері охорони здоров'я // Вісник вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 1.
13. Тихомиров Ю. О. Законы и стимулы / Ю. О. Тихомиров. — М., 1989.
14. Шурхало Д. Нагороди в Україні: неспрозорий механізм із корупційною складовою. — Режим доступу : www.golosua.com/.../deputati-zaproponovali-zminiti-zakonodavstvo-pro-n.

Анотація

Козачук Д. А. Особливості нагородних адміністративних процедур та напрямки їх вдосконалення. — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню нагородної процедури та пропала її нормативного регулювання. Вивчення нагородної справи дало можливість визначити напрями вдосконалення чинного законодавства, які сприятимуть унеможливленню фактів корупції та суб'єктивізму при нагородженні державними нагородами України: по-перше, важливим кроком є затвердження виключного переліку державних органів — суб'єктів подання нагородної справи; по-друге, детально впровадити процедуру подання кандидатур на представлення до державних нагород України; по-третє, з метою підвищення відкритості нагородної процедури доцільно застосовувати оприлюднення нагородного листа претендента на державну нагороду, де зазначаються конкретні заслуги осо-

би, що нагороджується; по-четверте, закріпити підстави порушення нагородної процедури та її проходження на законодавчому рівні. Ці заходи можуть сприяти підвищенню ролі державної нагороди та заохочувальних процедур у цілому.

Ключові слова: заохочення, публічне управління, нагородна процедура, державні нагороди.

Summary

Kozachuk D. A. Features of Award Administrative Procedures and Ways of its Perfection. — Article.

Award procedures have a special place in the promotional procedures, as are the promotion of the highest level — recognition of State emphasized the actions of individuals, positioning it as an example and exemplary. System case study award in Ukraine aims to eliminate existing gaps in legislation and improve the promotional impact on social relations in the field of public administration. In order to ensure publicity, prevent corruption and subjectivity in awarding state awards of Ukraine, should improve the Award process in the following areas: important step is the adoption of the exclusive list of government agencies — subject of the award of the case, detailed sort procedure for submission of nominations to the state awards of Ukraine third, to increase the transparency of award procedures appropriate to apply the award announcement letter applying for the state award, which shall indicate the specific merits of the person who awarded; secure grounds breach of award procedures and its passage at the legislative level. These measures may enhance the role of state awards and promotional procedures in general.

Keywords: promotion, public administration, ward procedure, state awards.

УДК 340.13

О. В. Ульяновська

СУТНІСТЬ ПРАВОВОЇ ФІКЦІЇ

Процеси глобалізації й індивідуалізації суспільства істотно відбиваються на всій системі соціального регулювання, у тому числі позначаються на механізмі дії права. Традиційний розгляд правової системи як нормативної все частіше доповнюється ціннісними характеристиками, що дає можливість вважати її ціннісно-нормативною системою. Звідси випливає необхідність більш глибокого осмислення тих сторін механізму дії права, які залишалися в тіні досліджень правової науки та її законодавчого оформлення. В цілому це стосується такого явища правової сфери, як правова фікція.

Вчені-правознавці на проблему фікцій у праві вперше звернули увагу в першій половині XIX ст., коли монографічні дослідження цьому феномену присвятили Д. І. Мейер, Г. Ф. Дормідонтов, Г. С. Мен, К. Бюлов та ін.

У радянський та пострадянський періоди у вітчизняній юриспруденції проблемі фікцій у праві приділялося недостатньо уваги. Винятком є монографія К. К. Панько, предметом якої стали правові фікції у кримінальному праві і правозастосуванні. У працях В. К. Баєва, В. І. Камінської, М. С. Строговича, В. А. Ойгензіхта, П. Ф. Пашкевич, Я. Л. Штутіна та ін. правові фікції розглядалися лише в контексті їх співвідношення з презумпціями.

Інші аспекти правових фікцій порушувалися в роботах С. С. Алексєєва, В. М. Баранова, Б. В. Ісакова, М. І. Козюбри, О. Л. Копиленка, Л. А. Луць,