

**А. Майдебура,**

начальник відділу Рахункової палати,  
здобувач кафедри конституційного права ОНЮА

## КОНЦЕПЦІЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАГОРОДНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

Серед заходів з розбудови незалежної української державності реформування нагородного законодавства, яке б гарантувалося на загальноєвропейських гуманістичних цінностях, врахувало історичні та культурні традиції українського народу та сучасну світову нагородну практику, розглядалося як одне з першочергових. Про це свідчить хоча б той факт, що вже 3 січня 1992 року Президія Верховної Ради України утворила Комісію у питаннях заснування державних нагород України, завданням якої було внесення пропозиції щодо заснування державних нагород України [1]. Разом із заходами з побудови нової нагородної системи були вжиті заходи щодо збереження за громадянами України, відзначеними державними нагородами СРСР, прав та обов'язків, передбачених нагородним законодавством колишнього СРСР, гарантувався їх захист та повага з боку державних органів України [2]. Ця принципова позиція не тільки стала одним із наріжних каменів формування нового нагородного законодавства України, але й була розвинута в ньому [див., наприклад: 3, 4], що сприяло соціальній стабільності не тільки серед цієї категорії осіб, але й в усьому суспільстві.

І в незалежній Україні, незважаючи на зусилля народних депутатів Верховної Ради України першого та другого скликань, прийняти Закон України «Про державні нагороди України» (далі — Закон про державні нагороди) вдалося лише третьому році державної незалежності України, а саме 16 березня 2000 року [5]. За цей значний проміжок часу система державних нагород України не зазнала жодних змін за винятком припинення нагородження Почесною Гра-

мотою та Грамотою Президії Верховної Ради України, останнє нагородження якими відбулося у грудні 1991 року.

Безумовно, значний позитивний потенціал, яким володіють нагороди, не міг не бути задіяним. Тому нагородний вакуум став заповнювати Президент України, який після прийняття Верховною Радою України 14 лютого 1992 року Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» набув конституційного права засновувати президентські відзнаки та нагороджувати ними [6]. Саме відзнаки Президента України на певний час фактично замінили собою державні нагороди України, а з прийняттям Закону про державні нагороди вже юридично набули такого правового статусу.

Прийняття названого вище Закону стало важливим кроком на шляху до побудови демократичної, правової, соціальної держави, оскільки він є базовим для формування та розвитку суспільних відносин у сфері функціонування державних нагород. Крім цього, існування цього Закону є вимогою нової Конституції України.

З прийняттям цього Закону було вирішено низку питань функціонування державних нагород України, зокрема визначено види державних нагород, встановлено конкретні державні нагороди, коло осіб, які можуть бути нагороджені державними нагородами, закріплені підстави для нагородження державними нагородами, права та обов'язки нагороджених.

Разом з цим прийняття Закону про державні нагороди не вирішило всіх питань функціонування державних нагород, необхідних для їх найбільш ефективного функціонування в державі, а ряд питань взагалі залишився поза

його регулюванням. На наш погляд, не можна визнати оптимальною систему державних нагород в частині встановлених цим Законом видів державних нагород. Законом не враховані особливості процедури попереднього розгляду питань, пов'язаних з нагородженням державними преміями України.

Нагороди, як необхідний фактор для ефективного управління державою, давно привертають увагу дослідників.

Так, ще в працях стародавніх мислителів йдеться про те, що обов'язковою складовою існування держави та дій правителя є система покарань і винагород [7], покарання та нагородження розглядається як метод управління людьми [8]. Разом з цим формулюється думка про те, що нагороди та покарання повинні відповідати вчинкам людей. Звання і нагороди повинні бути результатом заслуг, а покарання та страти — наслідком злочинів. Нагороджувати людей, які не мають заслуг, так само нерозумно, як карати невинних [9].

Вирішення цих та багатьох інших проблем функціонування державних нагород значно ускладнюється відсутністю у вітчизняній конституційно-правовій науці спеціальних досліджень з даної проблематики. Крім того, і в радянській науці державного права увагу дослідників питання функціонування державних нагород привертало недостатньо. З нечисленних наукових досліджень слід відмітити дослідження В. А. Гринчишина «Вдосконалення правового регулювання державного нагородження» [10], в якому автор досліджує деякі аспекти державного нагородження. Також привертає увагу фундаментальне монографічне тритомне видання, присвячене малодослідженим науковим проблемам розвитку національного нагородотворення «Нагороди України: історія, факти, документи», що побачило світ 1996 року завдяки зусиллям авторського колективу у складі Д. Табачника (керівник авторського колективу), І. Безгіна, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Кураса, В. Куценко, Л. Яковлева [11].

Аналіз становлення і розвитку деяких аспектів сучасної нагородної спра-

ви в Україні став предметом поки що небагатьох досліджень істориків [12] і правознавців [13].

Мета статті полягає в аналізі концептуальних засад удосконалення нагородної справи в Україні, а також у формулюванні на цій основі теоретичних положень і конкретних рекомендацій, що мають прикладне значення для вдосконалення нагородної справи і практики застосування нагородного законодавства.

Докорінні зміни політичних та економічних основ суспільства, демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають від державної влади «посилення її управлінського впливу шляхом постійного удосконалення його форм і методів» [14].

За таких обставин важливим є розвиток системи державних нагород України, оскільки вони є елементом, за допомогою якого державна влада здійснює свій управлінський вплив. Державні нагороди виступають у своєму матеріальному прояві як атрибут державної влади, а відповідно, і самої держави.

Формування системи державних нагород України — процес непростий і тривалий, а складнощі, з якими довелося стикнутися, певною мірою, віддзеркалюють загальні проблеми державотворення.

Накопичилися питання, вирішення яких є нагальною проблемою подальшого розвитку відносин у сфері державних нагород. Основні напрями вдосконалення державної нагородної політики, правових, організаційних та інших засобів вирішення проблем, подолання негативних явищ у цій сфері визначає Концепція вдосконалення нагородної справи в Україні (далі — Концепція), схвалена Указом Президента України від 18 серпня 2005 року [15].

Концепція, по суті, є першим документом подібного характеру і спрямована на регулювання відносин у сфері державних нагород. Слід згадати, заради справедливості, і Концепцію державних нагород України, яку розробила 1992 року Комісія Президії Верховної Ради України у питаннях заснування держав-

них нагород України [16] і яку, на жаль, не було затверджено.

Концепцією зазначено, що створена за роки незалежності система державних нагород України стала важливим фактором утвердження української державності, морального заохочення громадян за активну діяльність у розвитку економіки, науки, культури, у соціальній сфері, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності.

Однак у цей самий час у нагородній політиці були допущені й певні суттєві прорахунки, які виявилися надто серйозними, щоб їх ігнорувати. Концепція визначає, що основні проблеми реалізації державної нагородної політики останніми роками спричинені, насамперед, відходом від демократичних принципів нагородження і полягають у необ'єктивності оцінки, у деяких випадках, заслуг осіб, відзначених державними нагородами, невідповідності кількості нагороджених реальним показникам економічного, соціального розвитку держави, масовому відзначенні всупереч законодавству осіб з нагоди ювілеїв, окремих населених пунктів, підприємств, організацій та установ, нерідко без погодження та обговорення в установленому порядку пропозицій, без додержання вимог щодо послідовності та періодичності відзначення, що призвело до безпідставно різкого зростання кількості нагороджень. Указано на необґрунтовано велику частку нагороджених керівників, державних службовців, що не відповідає соціальній структурі суспільства. Ще однією проблемою є те, що організація нагородної справи залишалась, значною мірою, непрозорою та закритою для широкої громадськості, не було створено умов для належного контролю з боку суспільства за вирішенням питань у цій сфері.

Слід зазначити, що проблема кількості нагороджених є актуальною достатньо давно. Ще у XVI столітті Мішель Монтень розмірковував над цим і сформулював важливий принцип нагородження — помірність, зазначаючи,

що вся цінність та шана почесних знаків відзнаки полягає в тому, що вони присвоюються лише невеликій кількості осіб, широке їх роздавання фактично призводить до їх знецінення [17].

Ця проблема поставала і за радянських часів. Так у 50-ті роки минулого століття стала стрімко зростати кількість нагороджених, що було пов'язано, зокрема, із запровадженням нагородження за вислугу років. Таке становище спричинило падіння суспільного престижу нагород — відбулася своєрідна їх девальвація. Президія Верховної Ради СРСР, реагуючи на ці процеси, 11 лютого 1958 року прийняла Указ «Про порядок нагородження орденами та медалями СРСР» [18]. Цим Указом відмінялося нагородження орденами і медалями за вислугу років, а також визнавалися такими, що повністю або частково втратили чинність, 87 указів та постанов Президії Верховної Ради СРСР, які раніше закріплювали таке нагородження.

Ще раз влада була змушена реагувати на значне, невиправдане зростання кількості нагороджених наприкінці вісімдесятих років, коли Центральний Комітет КПРС постановою «Про вдосконалення порядку нагородження державними нагородами СРСР» (1988) визнав значні прорахунки в нагородній політиці держави, зниження авторитету державних нагород, пов'язаного з масовими нагородженнями з нагоди п'ятирічок, ювілеїв. У зв'язку з цим наголошувалося на необхідності істотно змінити практику нагородження державними нагородами, щоб нагородження стало активно сприяти соціально-економічному розвитку держави. ЦК КПРС схвалив заходи, спрямовані на вдосконалення порядку нагородження державними нагородами СРСР, які були ухвалені Президією Верховної Ради СРСР [19]. На рівні республік Радянського Союзу були вжиті аналогічні заходи. Однак практичного результату за цими заходами отримати не судилося. Незабаром розпочалися політичні процеси, які, врешті-решт, призвели до розвалу СРСР та виникнення на його теренах нових незалежних держав.

Повертаючись до змісту Концепції, необхідно зазначити, що вона визначила ряд пріоритетних напрямів удосконалення нагородної справи в Україні, серед яких можна відмітити такі:

- вдосконалення правового регулювання нагородної справи, посилення гарантій захисту прав нагороджених державними нагородами України та колишнього СРСР, підвищення престижу державних нагород у суспільстві, вдосконалення критеріїв оцінки заслуг кандидатур, які висунуті на отримання нагород;

- розширення системи державних нагород і встановлення нових відзнак, зокрема для відзначення особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, розвитку демократії, а також у врятуванні життя людини, благодійній та іншій діяльності у сфері охорони здоров'я громадян;

- посилення відповідальності за порушення законодавства про державні нагороди України;

- здійснення нагородження з нагоди державних свят, визначних подій в історії України та в інших випадках, що визначаються Президентом України;

- удосконалення процедури внесення клопотань про нагородження;

- удосконалення організації діяльності Комісії державних нагород та геральдики;

- запровадження прозорого механізму визначення кількості осіб, які можуть бути нагороджені;

- удосконалення порядку виготовлення державних нагород України та поліпшення їх якості відповідно до світових стандартів;

- розроблення та запровадження більш досконалої церемонії вручення державних нагород Президентом України та, за його дорученням, іншими особами, посилення контролю за врученням державних нагород на місцях;

- створення Реєстру відомчих заохочувальних відзнак центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, здійснення перевірки додержання вимог законодавства під час вирішення питань щодо заснування таких відзнак;

- започаткування всебічного інформування громадськості про діяльність Президента України щодо нагородження державними нагородами, а також про заходи, здійснювані державними та іншими органами, які забезпечують реалізацію державної нагородної політики;

- організація широкого висвітлення у засобах масової інформації досягнень осіб, відзначених державними нагородами України;

- підготовка та видання збірника нормативно-правових актів та інших документів із питань державних нагород України, плакатів та інших друкованих матеріалів про державні нагороди України;

- забезпечення гласного висунення кандидатур для нагородження в трудових колективах підприємств, установ, організацій незалежно від типу і форми власності;

- організація оперативного інформування широкої громадськості про акти Президента України з питань нагородження, а також про діяльність Комісії державних нагород та геральдики тощо.

Важливим є те, що Концепція передбачає шляхи реалізації її положень, а саме: внесення в установленому порядку відповідних змін до законодавства; запровадження постійного моніторингу стану реалізації державної нагородної політики, забезпечення оперативного вирішення проблемних питань; удосконалення організаційного забезпечення реалізації державної нагородної політики, діяльності відповідних структурних підрозділів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підвищення їхнього статусу; створення системи надання кваліфікованої консультативної допомоги кадровим службам підприємств, установ та організацій з питань підготовки нагородних документів.

Вжиття комплексу заходів, передбачених Концепцією, забезпечить дальший розвиток нагородної справи в Україні відповідно до сучасних вимог, підвищення її ролі в суспільстві, довіри громадськості до діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування в цій сфері.

Варто зазначити, що реалізація частини заходів, передбачених Концепцією, визначена безпосередньо Указом Президента України про її затвердження. Зокрема, йдеться про запровадження нового порядку нагородження державними нагородами — у спеціально встановлені для цього дні. Так, з нагоди Дня соборності України передбачається проводити нагородження — 22 січня, Дня Перемоги — 9 травня, Дня Конституції України — 28 червня, Дня незалежності України — 24 серпня, у дні професійних свят та ювілейних дат, а також в інших випадках, що визначаються Президентом України.

Слід відмітити, що практика нагородження окремими державними нагородами у спеціально визначені для цього дні існує і в інших країнах, наприклад Литві та Естонії.

Крім цього, Указ передбачає заснування ордена Свободи для відзначення особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, розвитку демократії, а також медалі «За врятоване життя» — за врятування життя людини, активну благодійну, гуманістичну та іншу діяльність у справі охорони здоров'я громадян.

Названі державні нагороди були встановлені у 2008 році шляхом внесення змін до Закону про державні нагороди [20].

До здобутків незалежної України у сфері державотворення можна віднести побудову цілісної системи державних нагород, а самі нагороди «владно увійшли у сьогоднішній і стали невід'ємною частиною української державної субстанції, розширивши досвід національного будівництва» [21].

З набуттям Україною 1991 року державної незалежності, яка зумовила зміну суспільно-політичного ладу і форми держави, в Україні розпочалися необоротні процеси формування державних інституцій на нових демократичних засадах. Серед заходів з розбудови незалежної української державності реформування нагородного законодавства, яке б ґрунтувалося на загальнодержавних гуманістичних цінностях, врахо-

увало історичні та культурні традиції українського народу та сучасну світову нагородну практику, розглядалося як одне з першочергових.

Серед змін, які відбулися у сфері державних нагород за часів незалежності, стало припинення відзначення державними нагородами підприємств, об'єднань, установ, організацій, військових частин, колективів людей, населених пунктів тощо. З прийняттям 2000 року Закону України «Про державні нагороди України» така позиція набула законодавчого закріплення. Законом було передбачено, що державними нагородами України можуть бути нагороджені громадяни України, іноземці та особи без громадянства, тобто виключно фізичні особи.

На сучасному етапі функціонування державних нагород України Концепція про вдосконалення нагородної справи в Україні, затверджена Указом Президента України від 18 серпня 2005 року, є логічним та необхідним кроком вперед у врегулюванні відносин даного роду. Разом з цим слід відмітити, що ряд актуальних питань залишилися невирішеними.

Наприклад, на сьогодні склалася нелогічна ситуація, коли для осіб, відзначених вищим ступенем відзнаки в Україні — званням Герой України, не передбачено жодних пільг, у той час як особи, удостоєні звань Героя Радянського Союзу, Героя Соціалістичної Праці й повні кавалери ордена Слави користуються спеціально встановленими для них пільгами. Цей факт ілюструє лише частину існуючої проблеми. Питання надання пільг особам, відзначеним державними нагородами, та обсягу цих пільг потребує послідовного і системного підходу. Необхідно, щоб процес нормативно-правового врегулювання питань надання пільг особам, відзначеним державними нагородами, набув системного та послідовного характеру і був об'єктивним та справедливим щодо інших громадян країни.

Було б доцільним, щоб Концепція передбачала завдання Кабінету Міністрів України: з урахуванням вітчизняного та

іноземного досвіду, виходячи з можливостей державного бюджету, опрацювати питання та подати пропозиції щодо надання пільг особам, відзначеним державними нагородами.

Нова система державних нагород з позиції побудови в Україні правової держави вимагає ефективних правових механізмів своєї реалізації, що, у свою чергу, потребує відповідного регулювання на рівні підзаконних актів. Даний процес поки не набув стрункості й гармонійності та ще далекий від свого завершення. Так, наприклад, потребують приведення у відповідність до Закону про державні нагороди статуту та положення про державні нагороди, оскільки більшість з них були затверджені ще до його прийняття.

**Ключові слова:** державні нагороди, державні органи, нагородне законодавство, відзнаки, держава, покарання, ви нагороди, нагородна справа, негативні явища, захист Вітчизни, нагородна політика, відзнаки.

У статті розглядаються концептуальні засади вдосконалення нагородної справи у контексті заходів з розбудови незалежної української державності.

*The author investigates conceptual bases for improving the procedure of granting state awards in the context of state-building in independent Ukraine.*

### Література

1. Див.: Про Комісію Президії Верховної Ради України у питаннях заснування державних нагород України: Постанова Президії Верховної Ради України від 03.01.92 р. № 2029-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 17. — Ст. 212.
2. Див.: Про громадян України, відзначених державними нагородами СРСР: Постанова Президії Верховної Ради України від 02. 03. 92 р. № 2159-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 322.
3. Див.: Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.93 р. № 3551-XII // Відомості

Верховної Ради України. — 1993. — № 45. — Ст. 425.

4. Див.: Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941 — 1945 років: Закон України від 20.04.00 р. № 1684-III // Уряд. кур'єр. — 2000. — 16 трав.

5. Див.: Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.00 р. № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 21. — Ст. 162.

6. Див.: Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 14.02.92 р. № 2113-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 20. — Ст. 271.

7. Див.: Древнекитайская философия: собр. текстов. В 2 т. — М.: Мысль, 1973. — Т. 2. — С. 18.

8. Див.: Там само. — С. 222.

9. Див.: Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 1. Античный мир и Восточные цивилизации / рук. науч. проекта Г. Ю. Семичин; Нац. обществ.-науч. фонд. — М.: Мысль, 1999. — С. 505.

10. Див.: Гринчишин, В. А. Совершенствование правового регулирования государственного награждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. А. Гринчишин; Акад. наук Укр. ССР, Ин-т гос. и права. — К., 1990. — 18 с.

11. Див.: Нагороди України: історія, факти, документи. У 3 т. / кер. авт. кол. Д. Табачник, І. Безгін, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Курас [та ін.]. — К.: Українознавство: фірма «ARC — Ukraine», 1996.

12. Див.: Відзнаки Президента України: Ордени, медалі, нагородна зброя: [фотоальбом] / авт.-упоряд.: М. П. Більболоцький, В. Й. Бузало, В. М. Куценко, В. М. Литвин, В. П. Рябоконт. — К.: Мистецтво, 1999; Українська фалеристика: З історії нагородної спадщини. У 2 кн. / Д. Табачник, В. Бузало, В. Воронін [та ін.]. — К.: Либідь, 2004. — Кн. 1; Табачник, Д. Державні нагороди — не тільки атрибут державності / Д. Табачник // Віче. — 1995. — № 6. — С. 110-122; Бузало, В. І. Державні нагороди України / В. І. Бузало // Юрид. енцикл. — К.: «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 1999. — Т. 2. — С. 157-158.

13. Див.: Заїка, В. В. Відмінність державних нагород від інших видів нагородження / В. В. Заїка // Держава і право: зб. наук. пр. Серія «Юридичні і політич-

- ні науки». — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. — Вип. 40. — С. 160-168; Майдебура, А. М. Реформування нагородної системи України / А. М. Майдебура // Юрид. вестник. — 1998. — № 1. — 69-72; Майдебура, А. М. Конституційно-правові основи нагородної справи в Україні / А. М. Майдебура // «Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція», міжнар. наук. — практ. конф. (2000; Одеса). Міжнародна наукова-практична конференція «Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція», жовт. 2000 р.: [матеріали] / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. — О.: Юрид. літ., 2001. — С. 231-237. — (Б-ка журн. «Юрид. вісник»); Майдебура, А. М. Державні нагороди України в світлі Закону України «Про державні нагороди України» / А. М. Майдебура // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. ОНЮА. — О.: Юрид. літ., 2001. — Вип. 12. — С. 251-257; Майдебура, А. М. Концепції вдосконалення нагородної справи в Україні — основа подальшого розвитку відносин у сфері державних нагород / А. М. Майдебура // Державне управління і право: зб. наук. пр. У 2 ч. Ч. 1 / Київ. нац. ун-т культури і мистецтв; Ін-т державного управління і права. — К., 2006. — Вип. 1. — С. 86-92; Майдебура, А. М. Деякі аспекти удосконалення нагородного законодавства України / А. М. Майдебура // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. — О.: Фенікс, 2007. — Вип. 30. — С. 274-278; Майдебура, А. М. Становлення і розвиток нагородного права України / А. М. Майдебура // «Правове життя сучасної України», Всеукр. наук. конф. (2008; Одеса). Всеукраїнська наукова конференція «Правове життя сучасної України», 2008 р.: [тези доп.] / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю. М. Оборотов; Одес. нац. юрид. акад. — О.: Фенікс, 2008. — С. 171-173.
14. Цветков, В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. — Х.: Право, 1996. — С. 3.
15. Див.: Концепція про вдосконалення нагородної справи в Україні: затв. Указом Президента України від 18.08.05 р. №1177/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 34. — Ст. 2030.
16. Див.: Нагороди України: історія, факти, документи. У 3 т. / кер. авт. кол. Д. Табачник, І. Безгін, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Курас [та ін.]. — К.: Українознавство: фірма «ARC — Ukraine», 1996. — Т. 3. — С. 5-11.
17. Див.: Монтедь, Мишель. Опыты. В 3 кн. Кн. 1, 2 / Мишель Монтедь. — М.: РИПОЛ КЛАССИК, 1997. — С. 439.
18. Див.: О порядке награждения орденами и медалями СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11.02.58 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1958. — № 4. — Ст. 87.
19. Див.: О совершенствовании порядка награждения государственными наградами СССР: Постановление Президиума Верховного Совета СССР; О внесении некоторых изменений в систему почетных званий СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22. 08. 88 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1988. — № 35. — Ст. 569, 570.
20. Див.: Про внесення змін до Закону України «Про державні нагороди України»: Закон України від 10. 04. 2008 // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 24. — ст. 231.
21. Українська фалеристика: З історії нагородної спадщини: У 2 кн. / Д. Табачник, В. Бузало, В. Воронін [та ін.]. — К.: Либідь, 2004. — Кн. 1. — С. 8.