

Q-752893

На правах рукописи

Дуэль Вера Михайловна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НАГРАДЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2005



Работа выполнена на кафедре теории права, государства и судебной власти
Российской академии правосудия

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Малько Александр Васильевич

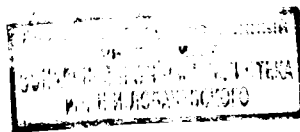
Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
Радько Тимофей Николаевич
кандидат юридических наук
Субочев Виталий Викторович

Ведущая организация: **Ростовский государственный университет**

Защита состоится **27 октября 2005 года** в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 170.003.01 при Российской академии правосудия по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д.69 а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии правосудия.

Автореферат разослан «___» сентября 2005г.



Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Побрызгаева

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000064083

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проводимые в Российской Федерации экономические, политические, судебно-правовые реформы напрямую зависят от повышения действенности работы юридических механизмов.

Одним из наиболее адекватных современным условиям средством «мягкого» правового регулирования выступают правовые поощрения. Наблюдаемая в последнее время тенденция приоритетности использования позитивного стимулирования при выборе эффективных юридических инструментов обеспечения функций государства обуславливает и повышенный интерес к названному правовому средству.

Действительно, поощрительные нормы регулируют отношения в сфере конституционного, трудового, административного, уголовного (нормы, предусматривающие освобождение от уголовной ответственности, отсрочку отбывания наказания, стимулирующие деятельное раскаяние), уголовно-исполнительного (сокращение сроков отбывания наказания, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания, уменьшение объема обязанностей и запретов и т.п.), предпринимательского, экологического права.

С помощью правовых поощрений решаются вопросы укрепления мира, дружбы и сотрудничества между народами, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, стихийными бедствиями, воспитания подрастающего поколения, поддержания законности и правопорядка, стимулируется профессиональная деятельность граждан и многое другое – то есть вопросы общегосударственного характера.

Отметим, что рассматриваемое явление неоднородно по структуре. Наиболее важным и универсальным инструментом поощрительного стимулирования можно признать государственные награды, применяемые для регулирования практически всех областей жизни российского общества, а также в качестве средства влияния на межгосударственные отношения (награждение иностранных граждан). Столь высокая степень востребованности рассматриваемого инструмента заключена в возмож-

ности эффективного воздействия награждения на сознание и поведение отдельно взятого индивида. Награда, являясь наиболее значимой формой морального, государственно-официального одобрения деятельности поощряемого субъекта (что выражается в особенностях процедуры ее вручения: особая торжественность, освещение средствами массовой информации и проч.), как правило, предусматривает и предоставление определенных материальных благ, льгот и преимуществ ее владельцам. Сочетание морального и материального начала предопределяет значительную действенность данного вида поощрений, выявляет приоритетность его развития, а также позволяет комплексно использовать волеформирующий аспект поощрений (моральных, материальных).

В то же время, анализ российского наградного законодательства свидетельствует о ряде факторов, негативно сказывающихся на функционировании института наград. Необходимо отметить, что причины, отрицательно воздействующие на государственное награждение, кроются не только в правовом регулировании, но и в недостаточно полном и глубоком теоретическом исследовании данного вопроса.

Так, отсутствие научно-обоснованного определения государственной награды, характеристики ее отличительных признаков приводит к разнообразию трактовки данного понятия государственными органами (и федерального и регионального уровня), уполномоченными учреждать награды. Например, ряд субъектов РФ в качестве государственных наград (помимо орденов, медалей, знаков отличия) используют премии, благодарность главы субъекта, почетные грамоты.

Неразработанность классификации наград обуславливает сложность восприятия системы государственных наград Российской Федерации (с точки зрения внутреннего строения) как рядовыми гражданами, так и сотрудниками министерств, ведомств, департаментов, в том числе - Управления по кадровым вопросам и государственным наградам.

При изучении содержательного аспекта рассматриваемой формы поощрения нередко вызывает недоумение несоответствие основания награждения с названием награды, совершенно не соответствующим духу времени, основам конституционного

строю. Ярким примером тому служит определение Положением о государственных наградах в качестве высшей награды светского государства Россия ордена Святого апостола Андрея Первозванного. И это не единственный казус: в соответствии с Указом Президента РФ высшей военной наградой признан Орден Святого Георгия. В этой связи существует необходимость теоретического осмысления механизма разработки и учреждения статута государственных наград.

Исследование процедурно-правовых норм наградного законодательства разного уровня выявляет ряд пробелов, восполнение которых возможно лишь при тщательной научной проработке процессуальных стадий награждения.

Изложенные выше проблемы определяют актуальность теоретического изучения государственного награждения и выбор данной темы диссертации.

Научная и практическая значимость работы. Научная значимость работы связана с фактором повышения внимания к применению в различных сферах государственной деятельности стимулирующих правовых средств, позитивно влияющих на мотивацию поведения. Соответственно, и правовые поощрения как наиболее действенный правовой стимул, нуждаются в более детальном изучении, в том числе с точки зрения их отдельных видов.

Комплексное теоретическое исследование государственных наград позволяет систематизировать имеющиеся знания и сделать определенные выводы о данном виде поощрений, в том числе: обозначить механизм его влияния на формирование активно-положительных качеств личности; разработать основные понятия рассматриваемого правового феномена; обосновать его отличительные признаки; обозначить структуру изучаемого объекта, принципы взаимосвязи компонентов, их характерные черты; выявить причины, негативно влияющие на эффективность функционирования института государственного награждения и найти оптимальные способы их устранения.

Содержащиеся в работе рекомендации, связанные с совершенствованием нормативных правовых актов, а также предлагаемый проект наградного закона могут найти практическое выражение в нормотворческой деятельности государ-

ственных органов федерального и регионального уровней, повлиять на процесс правоприменения (содержание его стадий).

Практическая значимость работы состоит и в том, что результаты диссертационного исследования можно использовать в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, написании курсовых и дипломных работ по данной теме, а также положить в основу спецкурса наградного права.

Степень научной разработанности проблемы. В целом проблема поощрения в праве не является новой. Большой вклад в отечественную и мировую науку внесли такие мыслители-правоведы, как Ч. Беккария, И. Бентам, Н.А. Гредескул, Р.Иеринг, А.Н. Радищев, П.А. Сорокин. В частности, П.А. Сорокин изучал различные аспекты правовых поощрений: связь «услужливого акта» (заслуги) с наградой; соотношение подвига с преступлением и наград с наказанием; влияние кар и поощрений на поведение человека и т.п.

В советский период существенный вклад в разработку проблемы поощрения внесли ученые отраслевых наук. Тем не менее, выводы и положения последних нуждались в обобщении (развитии) на теоретическом уровне.

Большую роль в исследовании поощрительных норм как правовой категории сыграла работа В.М. Баранова «Поощрительные нормы советского социалистического права»¹, в которой на основе анализа принципов государственного поощрения рассмотрена правовая природа, структура и функционирование поощрительных норм, обосновано выделение поощрительных норм как особой разновидности норм права.

В настоящее время весомый вклад в разработку проблемы поощрений внес А.В. Малько, рассматривающий данную категорию в теоретико-информационном аспекте, в соотношении стимулов и ограничений в праве, как элемент соответствующей поощрительной политики.

Немалый интерес и практическое значение имеют монография Н.А. Гущиной (изучение поощрительных норм в соотношении теории и законодательной

¹ Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1978.

практики), диссертационные исследования А.С. Налбандяна (раскрывающее проблемы применения поощрительных норм), О.М. Киселевой (о поощрении как методе правового регулирования), В.В. Ныркова (анализ поощрений и наказаний как парных юридических категорий).

В то же время, разработка проблем, связанных с государственным награждением, вопросами наградного правотворчества, правоприменения, не нашла должного внимания со стороны российской правовой науки. Проблема совершенствования правового регулирования государственного награждения поднималась в диссертационном исследовании В.А. Гринчишина в начале 90-х годов. К сожалению, до настоящего момента дискуссия на данную тему не продолжена.

Следует отметить, что в юридической литературе опубликованы лишь отдельные статьи, характеризующие некоторые аспекты рассматриваемой проблемы: публикации В.А. Григорьева, Е.В. Котельниковой посвящены изучению заслуги, как основанию награждения, статья Г. Лобанова - вопросу правомочия Президента РФ присваивать почетные звания отдельным категориям граждан.

Цели и задачи исследования. Основная цель настоящей работы заключается в комплексном теоретическом исследовании государственных наград как разновидности правовых поощрений, раскрытии их характерных черт и отличительных признаков, определении места и роли в структуре поощрительных стимулов, выявлении критериев отграничения государственных наград от иных видов поощрительных средств.

В соответствии с намеченной целью были определены следующие задачи исследования:

- выявление и определение понятия, целей и функций правовых поощрений;
- исследование государственных правовых поощрений, их видовая характеристика;
- выделение на основе анализа российского наградного законодательства (а также на базе проведенного исследования правовых поощрений) отличительных признаков понятия «государственная награда», места и роли государственных наград в системе поощрений;

- осуществление классификации государственных наград, определение научной обоснованности выделения критериев классификации;
- выявление проблем правового регулирования вопросов государственного награждения на основе сравнительного анализа федеральных и региональных государственных наград;
- рассмотрение процессуальных основ награждения, определение и оценка стадий наградного процесса;
- исследование генезиса института награждения в праве на примере России и некоторых зарубежных стран;
- выявление препятствий эффективного функционирования наградной системы, внесение предложений и рекомендаций по оптимизации наградной политики современного Российского государства.

Методологическую основу работы, наряду с основополагающим диалектико-материалистическим методом познания правовой действительности, составили системный подход к изучению государственных наград, а также иные общенаучные (функциональный, анализа и синтеза, прогнозирования, моделирования) и частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и др.).

Теоретической основой работы послужили научные разработки по общей теории права, специальная юридическая литература, научные труды по истории, философии, социологии, политологии.

Автор опирался на работы ученых, исследующих вопросы правового воздействия, методов правового регулирования, стимулов и ограничений в праве, правовых поощрений, коллизий правовых норм, общей теории систем. Основную теоретическую базу составили работы С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.М. Баранова, Д.Н. Бахраха, Н.А. Власенко, В.М. Горшенева, Н.А. Гущиной, О.М. Киселевой, В.Н. Кудрявцева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, В.В. Ныркова, Т.Н. Радько, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Л.С. Явича и др.

Основой эмпирической базы диссертации послужили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федера-

ции, Указы Президента Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, нормативно-правовые акты СССР, дореволюционной России, некоторых зарубежных стран.

Научная новизна исследования обусловлена самой постановкой проблемы, а также намеченными задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой первое комплексное монографическое изучение вопросов государственного награждения на уровне общей теории права.

Исходя из законодательного закрепления государственных наград как высшей формы официального поощрения, диссертант рассматривает исследуемый объект через систему правовых поощрений, выявляя признаки, цели и функции последних. Соответственно, понятие и основные характеристики категории «государственная награда» определяются с учетом ее взаимосвязи с другими элементами указанной системы.

Обосновывается вывод, согласно которому основным критерием отграничения правовых поощрений (государственных правовых поощрений в частности) от иных видов стимулирующих правовых средств являются основания применения правовых поощрений. Особое внимание в работе уделяется дифференциации оснований поощрения на правомерные поступки и заслуженные действия (заслуги).

Диссертантом изучаются различные уровни государственного награждения (федеральные, ведомственные, региональные награды), их специфика и взаимоотношения друг с другом, что позволяет выявить ряд проблем, снижающих эффективность функционирования названных образований.

С целью более глубокого понимания роли и значения института государственного награждения анализируется его происхождение и развитие в истории российского и зарубежного права. На основе проведенного исследования автор выделяет три качественно самостоятельных этапа становления российского наградного права, дает сравнительную характеристику функционирования наградных систем России, Японии, США.

В работе обосновываются выводы по совершенствованию наградного законодательства, а именно - по его систематизации (инкорпорации, кодификации), оптимизации процессуальной стороны награждения, повышению действенности института правовых поощрений в целом. Также изучается перспектива передачи вопросов награждения в ведение судебных органов, аргументируется возможность рассмотрения данной категории дел судом общей юрисдикции в порядке особого производства.

На защиту диссертантом выносятся следующие основные теоретические положения:

1. Правовые поощрения – комплексный межотраслевой институт, регулирующий отношения по установлению и реализации мер государственного одобрения добросовестного исполнения обязанностей субъектами права, а также позитивной деятельности, выходящей за рамки обычного правомерного поведения, обладающий специфическим (одноименным) методом правового регулирования.

2. Поощрительные средства весьма разнообразны. К ним относятся государственные награды, почетные грамоты, премии, ценные подарки, продвижение по службе, сокращение сроков отбывания наказания, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания и проч. Необходимо разграничивать фактические основания применения названных видов поощрения, подразделяя их на: заслуги (основание государственного награждения) и правомерные поступки, добросовестное исполнение обязанностей (основание иных видов государственного поощрения).

3. Заслуга есть результат целенаправленных, выходящих за рамки обычного правомерного поведения, действий субъекта права, принесший существенную пользу государству, обществу или конкретным индивидам, соответствующий оценочным критериям, разработанным государственными органами в целях награждения достойных кандидатур.

4. Юридическим основанием государственного награждения является фактический состав, представляющий собой систему юридических фактов: достижение субъектом результатов, подпадающих под определение заслуги; возбуждение

ходатайства о награждении; согласование данного ходатайства в различных государственных инстанциях; издание правоприменительного акта о назначении поощряемому лицу (организации) конкретной награды.

5. Государственная награда - высшая форма официального поощрения, применяемая государственными органами для положительной оценки заслуженной деятельности индивидуально-определенного субъекта права, имеющая конкретное внешнее символическое выражение (орден, медаль, знак отличия), а также порождающая правовое последствие в виде пожизненного изменения правового статуса субъекта (как правило, несущее в себе блага и морального, и материального характера).

6. Государственные награды России – самостоятельная целостная система, основными компонентами которой являются федеральные и региональные награды. Взаимодействие указанных компонентов основано на началах координации, что выражается в следующем: находясь в относительно равном положении, указанные виды наград не дублируют, а дополняют друг друга, осуществляя конкретные функции в рамках института награждения, поддерживая своими согласованными действиями его целевое назначение.

7. Компоненты системы государственных наград РФ неоднородны по структуре и, в свою очередь, состоят из определенного числа взаимосвязанных элементов. Так, федеральные государственные награды подразделяются на: награды общегосударственные и ведомственные, региональные – на награды, учреждаемые представительными (законодательными) органами и должностными лицами субъектов РФ. Рассматриваемые элементы наградной системы обладают различной степенью значимости.

8. Анализ процедурно-правовых норм представления к государственному награждению позволяет выделить ряд стадий наградного процесса, выявив при этом условия, негативно влияющие на качество организации наградной системы. В частности, существующий порядок награждения представляет собой логически и законодательно незавершенную последовательность действий, что требует тщательной разработки процедуры отмены награждения, корректировки отдель-

ных процессуальных стадий (государственной и общественной оценки наградных материалов, принятия решения о награждении).

9. Повышение эффективности функционирования наградной системы Российской Федерации зависит от комплекса мер, осуществление которых возможно только в рамках наградной политики государства. Под наградной политикой понимается юридически значимое выражение стратегии развития государством сферы официального награждения.

10. В качестве первоочередных шагов по совершенствованию системы наград России предлагается:

- изменить процедуру учреждения наград, передав данный вопрос в ведение законодательного органа страны;

- разработать и принять федеральный закон о государственных наградах, а на его основе - модельный закон о государственных наградах субъектов РФ и типовое положение о ведомственных наградах РФ;

- усовершенствовать информационно-воспитательный аспект воздействия правовых (государственных) поощрений на сознание и волю субъекта. В этой связи представляется целесообразным ввести в высших учебных заведениях юридического профиля спецкурс «Наградное право», а в рамках главы «Правомерное поведение» учебной дисциплины «Теория государства и права» более подробно рассматривать социально-активное поощряемое поведение (основание, юридический состав поощряемого правомерного поведения, связь поощряемого поведения с противоправным, поощрения с наказанием).

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена к защите на кафедре теории права, государства и судебной власти Российской академии правосудия, где проводилось ее обсуждение. Основные положения диссертации опубликованы в научных статьях. Материалы и результаты исследования были использованы при преподавании курса теории государства и права в Российской академии правосудия. Проблемы, выявленные в ходе исследования, а также пути их возможного решения обсуждались автором с сотрудниками Управления Президента РФ по кадровым вопросам и государственным наградам.

Структура диссертации обусловлена целью и логикой исследования и состоит из введения, трех глав, подразделенных на шесть параграфов, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы, ее актуальность, цели, задачи, научная новизна, теоретическое и практическое значение исследования, приводятся данные об апробации работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1 **«Общая характеристика правовых поощрений»** состоит из двух параграфов, первый из которых – **«Понятие, цели и функции правовых поощрений»** - посвящен всестороннему исследованию данной правовой категории. В теории права поощрение рассматривается как самостоятельный метод государственного руководства социальными процессами², как самый действенный правовой стимул³, в качестве правового института⁴.

В работе делается вывод о том, что высокая эффективность правовых поощрений основана на особенностях волеформирующих свойств предписаний, содержащихся в поощрительных нормах, способных направить деятельность субъекта права на реализацию конкретных задач государства и общества посредством формирования у него убеждения в выгоде совершения определенных действий, а также осознании их важности и значимости для общества и государства.

Говоря о поощрении как о самом действенном правовом стимуле, необходимо отметить его существенное отличие от других видов стимулирования (льгот, привилегий, иммунитетов), а именно: правовые поощрения применяются только за совершение общественно полезных, правомерных действий, к числу

² См.: Баранов В.М. Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе: сущность, назначение, эффективность. Саратов, 1975. С. 4.

³ См.: Голик Ю.В. Поощрения и наказания // Коммунист. 1991. № 5. С. 93.

⁴ См.: Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С.172; Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 1978. С.84-86; Александров Н.Г. Экономические методы руководства, труд и право // Хозяйственная реформа, труд и право. М., 1969. С.22; Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: Теория и законодательная практика. СПб., 2003. С. 67-68.

которых можно отнести и добросовестное выполнение обязанностей, и выдающиеся заслуги.

Достаточный объем материала поощрительного характера, рассредоточенного в различных отраслях права, определенная нормативная обособленность этого материала в отдельных отраслях права, а также цели правового поощрения подтверждают возможность выделения поощрительных норм права в самостоятельный межотраслевой институт.

Предметом регулирования многообразных поощрительных норм являются общественные отношения различных отраслей права (трудового, административного, конституционного, уголовно-исполнительного и др.) по установлению и применению мер государственного поощрения, что и дает возможность вести речь о межотраслевом характере рассматриваемого явления.

Для признания совокупности норм права самостоятельным институтом одного предмета регулирования как интегрирующего начала недостаточно. Немаловажную роль играет и **метод** правового регулирования. На основании анализа поощрительных норм права и структурной характеристики методов правового регулирования определяется, что:

поощрительный метод правового регулирования – это законодательное закрепление оснований и порядка поощрения лиц за заслуги перед государством и обществом, предусматривающее наличие фактического состава в качестве условия применения поощрения (включающего и властный акт государственного органа о назначении поощрения), влекущего определенные права поощряемых субъектов и обязанности поощряющих, обеспечиваемые без привлечения мер государственно-принудительного характера.

Таким образом, **правовое поощрение** – комплексный межотраслевой институт, регулирующий отношения по установлению и реализации мер государственного одобрения добросовестного исполнения обязанностей субъектами права, а также позитивной деятельности, выходящей за рамки обычного правомерного поведения, обладающий специфическим (одноименным) методом правового регулирования.

Анализ роли и места государственных поощрений в праве, прогнозирование возможных результатов их применения позволяет выделить основные цели государственных поощрений, а именно:

- побуждение лица (организации) выполнить определенные действия, одобряемые государством, и стимулирование к совершению новых общественно полезных действий;
- ориентация других субъектов права на совершение действий, полезных для государства (и самих субъектов);
- понижение негативной активности субъектов, основанное на специфических, позитивных приемах.

С целями правовых поощрений неразрывно связаны их функции, так как последние воздействуют на социальные процессы, на общественные отношения в тех направлениях, которые обусловлены целями данного правового института.

К числу функций правовых поощрений можно отнести: *мотивационную* (побуждение субъекта права к совершению активных общественно полезных действий вследствие осознания им привлекательности обещанных благоприятных последствий), *коммуникативную* (поощрительные нормы несут в себе определенную юридическую информацию), *социального контроля* (любое действие субъекта права не остается без внимания и оценки со стороны общества, государства, что может быть выражено в форме негативных или позитивных санкций – в зависимости от самих действий), *оценивающую* (управомоченный властный орган дает официальную положительную оценку чьего-либо заслуженного поведения, публично признает, отмечает и одобряет его, отражает степень полезности для общества), *гарантирующую* (поощрительные санкции призваны обеспечивать связь «общественно полезный результат – государственное одобрение»), *воспитательную*.

Во втором параграфе – «Государственно-правовые поощрения и их виды» - подчеркивается, что в силу многообразия правовых поощрений существенное значение для их теоретического исследования имеет научная классификация, дающая возможность более глубокого осмысления сущности изучаемого явления, раскрытия его наиболее характерных признаков и особенностей. При этом

акцент делается на следующем обстоятельстве: исходя из основных задач работы, правовые поощрения целесообразно представить в виде двух групп – государственных и негосударственных правовых поощрения, рассматривая в качестве основной именно первую группу.

В то же время, классификационный анализ позволяет показать место и роль государственных наград в системе поощрительных правовых средств. Выделяя государственные награды в самостоятельный вид государственных правовых поощрений (наряду с премиями, благодарностями, почетными грамотами, ценными подарками и проч.), их можно характеризовать как поощрения: статутные – изменяющие правовой статус субъекта (содержательный аспект); регламентируемые нормами конституционного права (классификация по предмету правового регулирования); предоставляющие дополнительные блага (классификация поощрений по связи с благом); применяемые исключительно за совершение заслуги (характеристика по степени значимости).

Глава 2 - **«Государственные награды РФ в системе правовых поощрений»** - состоит из четырех параграфов, первый из которых **«Понятие и классификация государственных наград»** посвящен выявлению признаков и формулированию понятий «государственная награда», «заслуга», их видовой характеристике.

В работе отмечается, что на законодательном уровне понятие «заслуга» не рассматривается. Данный пробел препятствует ограничению государственных наград от иных видов поощрений. Остается открытым и вопрос разработки критериев деления заслуг на «выдающиеся», «особые», «исключительные», «особо выдающиеся» и т.п.

В этой связи в диссертации предпринята попытка выделения наиболее характерных черт, признаков категории «заслуга». К их числу можно отнести: 1) форма выражения – только активные действия, выходящие за рамки обычного правомерного поведения; 2) действия, имеющие реальное материальное воплощение – конкретный позитивный результат; 3) результат, приносящий пользу не только (и не столько) лицу (лицам), его достигнувшему (достигнувшим), а государству (обществу) в целом; 4) результат, явившийся продуктом целенаправлен-

ных действий, осознанно достигнутый субъектом права в силу определенных причин (морального характера; морально-материальной заинтересованности; внутренней убежденности в необходимости, зачастую в ущерб себе, совершить определенные поступки во благо общества, конкретных лиц); 5) результат, подпадающий под оценочные критерии, разработанные государственными органами в целях награждения достойных кандидатур.

Следовательно, **заслуга** есть результат целенаправленных, выходящих за рамки обычного правомерного поведения, действий субъекта права, принесший значительную пользу государству, обществу или конкретным индивидам, оцененный государственным органом как фактическое основание награждения.

Анализ действующего законодательства, систематизация правоприменительной практики, выявленные характеристики основания награждения (заслуги) позволяют выделить следующие признаки государственных наград:

1. Учреждаются высшими государственными органами (должностными лицами) страны либо субъекта РФ: Президентом Российской Федерации, федеральными министерствами, законодательными органами субъектов РФ, главами субъектов РФ.

2. Являются высшей формой официального поощрения граждан и коллективных субъектов.

3. Действительны на всей территории Российской Федерации (признак, характеризующий государственные награды Российской Федерации), либо на территории субъекта Федерации.

4. Вручаются субъектами права, указанными в пункте 1, в обстановке торжественности и широкой – общенациональной - гласности.

5. Имеют четко определенную вещественную символическую форму, выраженную в виде ордена, медали, знака отличия, нагрудного знака.

Данным признаком государственные награды существенно отличаются от иных видов поощрения. Так, лауреата государственной премии поощряют определенной денежной суммой, в то время как награжденного – конкретным орденом (медалью, знаком отличия). Естественно, что награждение зачастую предполагает

предоставление льгот, преимуществ, в том числе и материального характера, а присуждение премии – вручение почетного знака. Тем не менее, последнее замечание характеризует второстепенные признаки данных видов поощрения, которые четко не отражают их сущность, содержание. Ведь суть премирования (в части, касающейся государственных, правительственных, президентских премий) - материальная поддержка творческой личности, которая позволит ей и дальше совершенствовать свою деятельность, создаст условия для новых научных открытий, творческих достижений и т.п. В этом плане награждение несет в себе несколько иной смысл. Оно является благодарностью общества и государства лицу, принесшему существенную пользу стране, конкретным индивидам, которая может выражаться и в облегчении жизни данного субъекта (путем предоставления льгот и преимуществ).

6. Фактическим основанием представления к государственной награде является заслуга.

7. Юридическим основанием государственного награждения является фактический состав, включающий в себя систему юридических фактов: достижение субъектом результатов, подпадающих под определение заслуги; возбуждение ходатайства о награждении; согласование данного ходатайства в различных государственных инстанциях; издание правоприменительного акта о назначении поощряемому лицу (организации) конкретной награды.

8. Изменяют правовой статус награждаемого субъекта навсегда. Этим признаком государственные награды отличаются от благодарностей (Президента, министра и т.п.), дипломов, почетных грамот, награждения ценным подарком, продвижения по службе и проч.

9. Носят строго персонифицированный характер.

На основании изложенных признаков делается следующий вывод:

государственная награда – высшая форма официального поощрения, применяемая государственными органами для положительной оценки заслуженной деятельности конкретного субъекта права, имеющая определенное внешнее символическое выражение (орден, медаль, знак отличия), а также порождающая

правовое последствие в виде пожизненного изменения правового статуса субъекта (как правило, несущее в себе блага и морального, и материального характера).

Проводится классификация государственных наград, что позволяет выявить их неоднородность, сложность организации наградной системы. Так, *по уровню государственного органа* награды подразделяются на федеральные и региональные. Отмечается, что федеральные государственные награды правомочны учреждать должностные лица разного уровня и, в свою очередь, указанные награды могут быть классифицированы на: награды, учреждаемые Президентом РФ, и награды министерств и ведомств. Главное отличие ведомственного награждения заключается в следующем: нормы ведомственных наградных актов регулируют определенную сферу общественных отношений, связанную с профессиональной деятельностью граждан, и адресованы определенной категории лиц (специальный субъект).

Характеризуя государственные награды *по принципу иерархии*, также обращается внимание на федеративное устройство нашего государства и предлагается рассматривать данную систему в виде двух структурных рядов: первый – государственные награды РФ, второй – государственные награды субъектов РФ, дифференцируя каждый структурный ряд по степени значимости.

Во втором параграфе – **«Общегосударственные и региональные государственные награды»** - дается сравнительный анализ, функциональная характеристика наиболее крупных компонентов наградной системы, формулируются их отличительные признаки, в результате чего делается ряд выводов:

1. Система государственных наград России состоит из двух компонентов: федерального (включающего также ведомственные награды) и регионального. Данные компоненты не имеют признаков субординационных отношений, они неоднородны по структуре и элементы, их составляющие, придают определенную специфику рассматриваемым уровням наград, влияя на качество организации наградной системы.

2. К числу оснований разграничения федеральных и региональных наград, помимо уровня регулирования, можно отнести:

а) Различие в статусе учреждающих их субъектов (общефедеральные награды учреждаются высшими должностными лицами страны, вопросы регионального награждения, как правило, регулируются представительными (законодательными) органами субъектов Федерации).

б) Несовпадение элементов, составляющих систему федеральных наград, с элементами региональной системы.

В данном случае подразумевается формальная сторона награждения, а именно: на региональном уровне к числу государственных наград, помимо орденов, медалей, знаков отличия, зачастую причисляют и премии, благодарности, дипломы, почетные грамоты – поощрения, по сути своей не отвечающие критериям высшей формы рассматриваемого стимулирующего средства.

в) Соответственно, присутствует различный подход к пониманию сущности заслуги, государственной награды.

В то же время отмечается, что с юридической точки зрения в указанной ситуации нет противоречия (так как региональные награды находятся в исключительном ведении субъектов РФ), но с практической стороны это достаточно неудобно (простому человеку трудно понять, почему субъект Федерации премию считает государственной наградой, а федеральный законодатель - нет).

Для разрешения возникшей проблемы необходимо предпринять шаги в двух направлениях: ввести дефинитивные нормы в Положение о государственных наградах РФ (либо предусмотреть их в новом федеральном законе о государственных наградах РФ); учесть этот факт при разработке модельного закона о региональных наградах и почетных званиях.

г) Несовпадение областей регулирования общественных отношений (в регионах – более узкая сфера применения наград, исходя из потребностей конкретного субъекта РФ).

д) Различие в механизмах предоставления льгот и преимуществ (на региональном уровне данный вопрос в большинстве случаев регулируется непосредственно в наградном нормативном правовом акте; на общефедеральном - идет отсылка к действующему законодательству).

3. Таким образом, *федеральные государственные награды* – это награды, учреждаемые высшими должностными лицами государства и распространяющие юридическую силу на всю территорию страны (прежде всего, в отношении предоставления льгот и преимуществ их обладателям), с помощью которых отмечаются заслуги граждан (реже - коллективных субъектов), достигнутые в разнообразных сферах деятельности;

Региональные государственные награды – это награды, учреждаемые, как правило, представительными органами субъектов РФ, имеющие юридическую силу на территории конкретного субъекта Федерации, отмечающие заслуги граждан и коллективных субъектов в тех сферах деятельности, которые обладают особой важностью для данного региона и имеющие более четко определенное материальное выражение.

Третий параграф – **«Процедурно-правовые основы награждения»** - посвящен вычленению и исследованию стадий наградного производства.

На основании анализа правовых норм, регулирующих отдельные этапы награждения, в параграфе делается вывод, что наградной процесс можно представить в виде следующих стадий:

1. возбуждение дела о награждении;
2. государственная и общественная оценка материалов о награждении;
3. принятие решения о награждении;
4. исполнение решения (награждение).

Рассматривая две первые стадии, автор обращает внимание на отсутствие норм, регламентирующих сроки рассмотрения ходатайств о награждении. В этой связи предлагается продумать и обозначить на законодательном уровне предельные сроки рассмотрения ходатайств о награждении государственными наградами, органами и должностными лицами, полномочными вносить Президенту Российской Федерации представления к награждению. Это же требование относится к выдаче дубликатов наград (в случае их утери при определенных обстоятельствах).

Исследуя стадию принятия решения о награждении, диссертант приходит к выводу о целесообразности закрепления на законодательном уровне вопроса письменной мотивации отказа в награждении, что придаст большую ответственность действиям уполномоченных на то субъектов, уменьшив произвол и субъективизм с их стороны. Помимо этого, данная процедура будет работать в пользу обеспечения конституционного права граждан на получение информации (ст. 29 Конституции РФ), а также являться основанием реализации права граждан на судебную защиту их прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ).

Наряду с указанными стадиями наградного производства, можно выделить и такую специфическую процедуру, как *отмена награждения*. Отмену награждения можно отнести к исключительной стадии наградного производства, применяемой на основании конкретно определенных юридических фактов.

В настоящий момент существует два основания отмены: если выясняется недостоверность сведений или необоснованность представления к награждению; в случае совершения лицом тяжкого или особо тяжкого преступления (в данном случае отмена награждения – лишение наград - выступает в качестве дополнительного вида уголовного наказания). Рассматривая первое основание отмены награждения, предлагается более конкретно сформулировать следующие положения: кем устанавливается недостоверность сведений представления к государственной награде; к каким виду и мере ответственности должны привлекаться виновные лица.

Четвертый параграф – **«Государственные награды в российском и зарубежном праве: сравнительно-исторический аспект»** - посвящен изучению вопросов происхождения исследуемого объекта, влияния внешней среды (формы государства) на изменения наградной системы как в России, так и в некоторых зарубежных странах.

Отмечается, что институт награждения имеет глубокие исторические корни – первое «законодательное» использование понятия награждения присутствует в древнейших источниках права, таких как Законы Ману, Законы XII Таблиц, что подтверждает высокую степень эффективности данного стимулирующего средства.

Анализируя весь исторический путь становления и развития российского наградного права, автор констатирует, что оно прошло три качественно самостоятельных этапа – награды Российской империи, СССР и РФ. В то же время, сравнивая современную систему наград с двумя предыдущими, автор приходит к выводу: сочетая в себе наградные традиции Российской империи с принципами наградного законодательства Советского государства, существующая наградная система не в полной мере соответствует требованиям времени.

Глава 3 – «Пути оптимизации государственного награждения в современной России» - представляет собой программу первоочередных мер по повышению эффективности государственного награждения. Делается акцент на необходимости решения названной проблемы в рамках наградной политики Российского государства. В этой связи предлагается:

1. Изменить процедуру учреждения общефедеральных наград, передав данный вопрос в ведение законодательного (представительного) органа государственной власти РФ.

2. Усилить информационно-правовое влияние государственного награждения на формирование высокого уровня правосознания, правовой культуры.

Как показывает практика, многие граждане плохо информированы о существующей в настоящее время системе наград, о тех льготах и преимуществах, которые в них заложены. Данную ситуацию можно исправить следующим образом.

Во-первых, ввести в высших учебных заведениях юридического профиля спецкурс «Наградное право», предусматривающий изучение поощрений в целом (понятие, классификация, методология), изучение системы государственных наград РФ, поощрительное (и, в частности, наградное) производство, способы защиты прав граждан (и организаций) в области награждения (поощрения).

Во-вторых, систематизировать (кодифицировать) наградное законодательство.

В диссертации предлагается проект федерального закона «О государственных наградах РФ», который может состоять из следующих подразделений:

Глава I «Основные положения», определяющая понятия «государственная награда», «заслуга», «заслуженное поведение», формулирующая задачи и принципы государственного награждения, сроки представления к очередному награждению и т.п.

Глава II «Государственные награды», предусматривающая классификацию (иерархию) наград, содержащая статуты наград РФ, их описание и те льготы и преимущества, которые соответствуют их статусу.

Глава III «Порядок представления к государственной награде», фиксирующая кто, как, каким образом может ходатайствовать о представлении к награде, какие органы могут представлять к награде, какие органы должны производить оценку наградных документов, сроки рассмотрения ходатайств, процедура обоснования письменного отказа в награждении.

Глава IV «Порядок вручения государственных наград», содержащая указание на соблюдение сроков представления к государственной награде.

Глава V «Ответственность должностных лиц», устанавливающая конкретные виды и формы ответственности за несоблюдение сроков рассмотрения ходатайств к награждению, за необоснованное представление к награждению, за необоснованный отказ в награждении, за неправильное исследование и квалификацию фактических обстоятельств – действий награждаемых лиц, за нарушение порядка награждения.

Глава VI «Ответственность лиц, совершивших умышленные действия, направленные на незаконное получение государственных наград РФ», предусматривающая порядок привлечения к ответственности лиц, представивших заведомо ложные сведения, содержащиеся в наградных материалах.

Глава VII «Лишение государственных наград», перечисляющая деяния, которые могут повлечь данные правовые последствия; как и каким органом эта процедура осуществляется, а также возможные основания восстановления в правах на награды.

Глава VIII «Отмена государственного награждения», устанавливающая процедуру отмены правоприменительного акта о награждении в случае отказа награжденного от государственной награды.

Глава IX «Заключительные положения», определяющая порядок внесения изменений и дополнений в закон.

В работе проводится детальное теоретическое обоснование выделения перечисленных глав.

3. Изучается перспектива передачи вопросов награждения в ведение судебных органов, обосновывается возможность рассмотрения данной категории дел судом общей юрисдикции в порядке особого производства.

4. Немалый интерес представляет вопрос исследования соотношения государственного награждения с государственным наказанием. Анализ учебных пособий по теории государства и права позволяет сделать вывод о том, что поощрение (награждение) не является предметом пристального изучения данной науки, а понятию правомерного поведения уделяется минимальное внимание, в то время как о правонарушении можно найти массу информации (понятие, виды, состав, юридическая ответственность).

Названный пробел предлагается восполнить следующим образом – в рамках главы «Правомерное поведение», помимо изучения понятия, признаков и классификации данной правовой категории, необходимо более подробно рассматривать социально-активное поведение, а именно - его высшую форму – поощряемое поведение: основание; юридический состав поощряемого правомерного поведения; стадии наградного процесса; связь поощряемого поведения с противоправным, поощрения с наказанием.

В заключении подведены основные итоги и сформулированы выводы исследования, имеющие теоретическое и практическое значение, а также определены дальнейшие направления изучения вопросов государственного награждения в РФ.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Дуэль В.М., Малько А.В. Наградное законодательство: проблемы совершенствования // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Выпуск сороковой. Тольятти: Изд-во ВуиТ, 2004. – 0,6 п.л.

2. Дуэль В.М., Малько А.В. Наградная политика современной России: проблемы формирования // Правовая политика: от концепции к реальности / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Издательская группа «Юрист», 2004. – 0,35 п.л.

3. Дуэль В.М. Материальные и процессуальные начала наградного права // Новая правовая мысль. Волгоград: Изд-во «Станица-2», 2005. № 2(9). – 0,25 п.л.

4. Дуэль В.М. Система государственного награждения России: классификационная характеристика // Новая правовая мысль. Волгоград: Изд-во «Станица-2», 2005. № 4(11). – 0,5 п.л.

5. Дуэль В.М. Государственные награды как высшая форма государственного поощрения // Актуальные проблемы правоведения. Самара: Изд-во СГЭА, 2005. № 2. – 0,5 п.л.

6. Дуэль В.М. Наградное право: анализ материальных и процессуальных норм // Актуальные проблемы политики и права. Выпуск восьмой. Пенза: Изд-во ПГУ, 2005. – 0,5 п.л.

7. Дуэль В.М. Система государственного награждения России: пути становления // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Выпуск пятьдесят первый. Тольятти: Изд-во ВуиТ, 2005. – 0,4 п.л.

8. Малько А.В., Дуэль В.М. Поощрения в российском законодательстве: понятие и виды // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Серия «Общественные науки». Пенза: Изд-во ПГУ, 2005. № 4. – 0, 45 п.л.

Дуэль Вера Михайловна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НАГРАДЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Подписано в печать 26. 09. 2005 г.

Оперативная полиграфия Российской академии правосудия.

Тираж 100 экз.

