

А. Майдебура,

начальник відділу Рахункової палати,
аспірант кафедри конституційного права ОНЮА

ДЕРЖАВНА НАГОРОДНА ПОЛІТИКА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті і знаходиться у взаємозалежності із соціально-економічними, політичними, культурними та іншими суспільними детермінантами [1]. Як цілком справедливо вказував В. Селиванов, «державна політика виконує роль одного із владно-регулюючих засобів, за допомогою якого в державно упорядкованому суспільстві у формі роздробленої державної діяльності мають співвідноситися об'єктивно обумовлені суспільними потребами та інтересами цілі забезпечення сталого динамічного розвитку суспільства і його наявні матеріальні та духовні можливості, суб'єктивні бажання і цілі владарюючих соціальних сил з реальними історичними умовами» [2]. Творення державної політики є прерогативою влади [3]. Залежно від характеру та змісту проблем та питань, які необхідно вирішувати органам влади в певній сфері суспільного життя, державна політика поділяється за напрямками. Одним з напрямів державної політики є нагородна політика. Державні нагороди — елемент, за допомогою якого державна влада здійснює свій управлінський вплив.

Аналіз літературних джерел свідчить про те, що нагороди, як необхідний фактор управління державою, важливий елемент державної політики, давно привертають увагу дослідників та мислителів.

Проблема ефективного управління державою займала одне з головних місць в соціально-політичних та етичних поглядах давньокитайських мислителів. Відповідно, розглядалося і питання нагород та їх застосування.

До найбільш визначних пам'яток давньокитайської військової літератури

належить трактат «Сунь-цзи» (VI–V ст. до н.е.), який створив засади військової науки стародавнього Китаю. Незважаючи на те, що цей трактат присвячений військовому мистецтву, багато його загальних положень завжди легко переносилися із сфери війни у сферу політики та дипломатії [4, 34]. Серед чинників, які мають значення для того, щоб перемогти або бути переможеним, визначалася правильність нагороджень та покарань. Слід вказати, що важливість для військової справи нагород і покарань визнається усіма китайськими військовими теоретиками [4, 72].

У давньокитайській літературній пам'ятці «Гуань-цзи» (IV ст. до н.е.), у трактаті «Правитель та піддані», поряд з іншим йдеться про утворення держави та управління нею. При цьому система покарань та винагород визначалася як обов'язкова складова існування держави та дій правителя [5, 18]. Про важливе значення нагород та похвал для людей вказується і у іншій пам'ятці давньокитайської філософії — книзі «Мо-цзи» (IV–III ст. до н.е.) [5, 88]. Про покарання та нагородження як метод управління людьми йдеться у філософсько-політичному трактаті «Шан цзюнь шу» (IV–III ст. до н.е.) [5, 222].

Про необхідність використання правителем при управлінні державою заохочень підданих йдеться і у середньоазійській літературній пам'ятці, авторство якої приписують одному з найвідоміших завойовників, військовому і державному діячеві Середньовічної Центральної Азії Амиру Темуру (Тамерлан) [6].

Про те, що нагороди мають вимірюватися заслугами, зазначив відомий італійський мислитель і поет раннього середньовіччя Данте Алігьєрі [7]. У свою

чергу інший італійський філософ П'єтро Помпонацці зазначав, що є значна частина людей, для яких нагороди, почесні та похвала — спонукальний мотив для того, щоб вони поступали праведно. Ці ж люди стережуться пороків через покарання [8].

Англійський мислитель-гуманіст, державний діяч Томас Мор у своїй найбільш відомій праці «Утопія» виклав погляди на найбільш ідеальне, справедливе суспільство та державу, змалювавши таке на вигаданому острові. В його вигаданому ідеальному суспільстві нагороди відіграють неабияку роль, адже щоб громадяни виконували свій обов'язок, їх необхідно заохочувати нагородами [9].

Італійський державний діяч, політичний мислитель, історик середньовіччя Нікколо Макіавеллі зазначав, що урядована республіка ніколи не змішує вчинки своїх громадян з їхніми заслугами, вона встановлює нагороди за добрі справи та покарання за злі і, якщо той, хто отримав нагороду за добрий вчинок, скоїть потім поганий вчинок, то вона (республіка) карає його, незважаючи на будь-які добрі вчинки. Якщо цього порядку дотримуватися, то держава може жити вільно, зазначав Макіавеллі, інакше вона загине [10].

Відомий французький просвітител, енциклопедист Клод Адріан Гельвецій у своїй праці «Про розум» доводив, що бідні держави більше люблять славу і є багатшими на великих людей, ніж держави багаті. На його думку, в усіх народах появі великих людей необхідно завдячувати більш-менш мудрому розподілу пошани та нагород [11, 443]. Серед усіх людських бажань, за Гельвецієм, найбільш загальними є бажання багатства та пошани. «Жага пошани робить людей здатними на величезні зусилля, і тоді вони можуть здійснювати чудеса» [11, 444] — так Гельвецій оцінює бажання людини отримувати пошану.

На рубежі XVIII–XIX століть О. Радішев серед засобів, якими верховна влада спрямовує дії громадян, шляхом видання відповідних законоположень виділяв «воспретительные, побуждающие и предупреждающие», при цьому до

«побуждающих» відносив «суть награждения разного рода» [12]. Розробивши проект системи зводу російського законодавства, Радішев вважав за необхідне включити до неї законоположення про заслуги та нагородження [13].

У своїй праці «О добродетелях и награждениях» Радішев зазначав, що дві спонуки рухають суспільством — закон страти та закон нагородження. Суспільство стає найбільш благополучним, коли користь членів цього суспільства максимально наближена до користі суспільства. Хто більш за інших сприяє суспільству у його користі, той достойний нагородження. Разом з цим Радішев вказував на різницю у підходах до покарання та нагородження. Якщо покарання призначається за будь-який «частный вред», то нагородження — за «общественную пользу», допускаючи єдине виключення з цього правила — в разі врятування життя громадян [14].

Аналогічну думку щодо використання владою нагород як засобу впливу на суспільство висловлював І. Бентам [15].

Відомий німецький філософ Фрідріх Ніцше у своїй праці «Человеческое, слишком человеческое» зазначав, що нагороди та покарання для людей є надсильними мотивами, які спонукають їх до певних дій та відволікають від інших [16].

На початку XX століття П. Сорокіним була зроблена спроба створити спеціальну науку про подвиги та нагороди — нагородне право, викладена ним у праці «Преступление и кара, подвиг и награда. Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали» [17]. Своє бачення цього предмета він побудував за аналогією з карним правом. На думку П. Сорокіна, як кара, так і нагорода впливала та впливає на поведінку людей, і, якщо б не було цих важелів, поведінка як цілих народів, так і окремих особистостей була б суттєво іншою. Нагороди — це той другий важіль, завдяки якому людина здійснює, або утримується, або терпить ряд вчинків, яких без тиску нагород вона б не здійснила, не утрималася та не терпіла.

У незалежній Україні питання, пов'язані з різними аспектами функціонування державних нагород, також пригортали увагу дослідників.

Грунтовною працею, присвяченою виникненню, історії та сучасності нагород України, є колективна праця, видана у 1996 році, «Нагороди України: історія, факти, документи» [18] у трьох томах (Д. Табачник — керівник авторського колективу, І. Безгін, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Курас, В. Куценко, Л. Яковлева). Автори монографії розглядають державні нагороди як «важливий і доконечний атрибут держави, одну з найважливіших ознак її незалежності й суверенітету», які, поряд з такими атрибутами держави, як герб та прапор, «мали слугувати утвердженню ідеї державності і незалежності». Аналізуючи принципи та засади функціонування у суспільстві та державі системи нагород, автори роблять важливий висновок, що серед низки чинників, які формують повсякденну соціально-психологічну мотивацію поведінки різних верств та прошарків населення, чільне місце належить офіційній системі державних нагород і відзнак, відповідно нагородна система будь-якої держави, незалежно від її типу та форми, орієнтована на формування пріоритетних стереотипів соціальної поведінки.

Автори активно оперують таким терміном, як «нагородна політика», однак його тлумачення не наводять, що ж стосується змісту, який ними вкладається у це поняття, то залежно від контексту це «нагородотворення», «чинник активізації державотворчої діяльності суспільства» та ін. Крім того, автори роблять важливий висновок про те, що запорукою повноцінного розвитку нагородної системи України може стати тільки успішна побудова громадянського суспільства.

Серед інших досліджень окремих питань функціонування державних нагород та нагородної справи слід назвати дослідження фахівців-правознавців, істориків Д. Табачника, В. Бузало, М. Дмитренко, В. Заїки, А. Майдебури.

Мета статті полягає в аналізі та характеристиці державної нагородної полі-

тики як одного з напрямків державної політики, а також у формулюванні на цій основі теоретичних положень і конкретних рекомендацій щодо вдосконалення нагородної справи і практики застосування нагородного законодавства.

Державна політика є родовим явищем і поняттям щодо нагородної політики. Відповідно до неї буде справедливою теза про те, що джерела державної політики полягають у державних органах [19].

До найважливіших інструментів здійснення державної політики належать законодавчі та нормативні акти [20]. Відповідно, головну роль у формуванні нагородної політики, шляхом прийняття нормативно-правових актів з питань функціонування державних нагород України відіграють Верховна Рада України та Президент України.

За Конституцією України (п. 5 ч. 2 ст. 92) право на встановлення державних нагород, шляхом прийняття відповідного закону, належить Верховній Раді України. Реалізуючи цю конституційну норму, хоча із значним запізненням, Верховна Рада України 16 березня 2000 року прийняла Закон України «Про державні нагороди України», яким встановлені не лише конкретні державні нагороди, але й визначені засади функціонування державних нагород [21].

На Президента України Конституцією України (п. 25 ст. 106) покладені повноваження з нагородження державними нагородами, а також йому надано право встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними.

В Законі України «Про державні нагороди України» продубльована конституційна норма щодо встановлення державних нагород виключно законами, проте право затверджувати статuti та положення про них надано Президенту. Оскільки саме в статутах та положеннях про державні нагороди визначаються такі важливі умови функціонування державних нагород, як підстави для нагородження, коло осіб, які можуть бути нагороджені тією або іншою нагородою, порядок представлення до нагородження, носіння державних нагород, описи

державних нагород, то повноваження Президента України у сфері нагородотворення є дуже значними. Також необхідно враховувати, що повноваження глави держави у сфері відзначення громадян державними нагородами належать до так званих дискреційних повноважень, тобто до таких, які реалізуються главою держави на власний розсуд.

Отже, нагородну політику держави формують Верховна Рада України та Президент України.

Процеси нагородотворення знаходяться у системному зв'язку з процесами державотворення і залежать від конкретних історичних умов. Залежно від того, яким чином змінювався державний устрій або набувалася державна влада, можна прослідкувати певні закономірності у процесах нагородотворення. Чим радикальнішими засобами змінювалася державна влада, тим радикальніше нова влада підходила до нагород своєї попередниці. Ось лише декілька прикладів.

Після Жовтневої революції 1917 року нагородна система Росії зазнала принципів змін. Скасувавши імперську систему нагород, Комуністична партія і Радянська влада почали активно будувати нову систему заохочень, наповнюючи її змістом революційної боротьби. Вже у вересні 1918 року Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет своїм декретом «Про знаки відзнаки» встановив для нагородження громадян РРФСР, які виявили особливу хоробрість і мужність у безпосередній бойовій діяльності, орден «Червоний Прапор». Аналогічні ордени встановили Азербайджанська, Вірменська, Грузинська радянські республіки. Трохи пізніше, у грудні 1920 року, у РРФСР був заснований орден Трудового Червоного Прапора. Ним нагороджували за «особливу самовідданість, ініціативу, працелюбність і організованість у вирішенні господарчих завдань». Прикладу РРФСР послідували інші радянські республіки, зокрема Азербайджанська, Білоруська, Вірменська, Грузинська, Узбецька, Українська, Таджикиська, Туркменська.

Утворення Союзу РСР, а також усвідомлення того, що дії, за які можливе

нагородження орденами, не повинні обмежуватися рамками однієї республіки, сприяло тому, що ордени стали засновуватися владою вже як єдині для СРСР нагороди: Червоного Прапора (1924), Трудового Червоного Прапора (1928), орден Леніна (1930), Червоної Зірки (1930), «Знак Пошани» (1935).

В новітній історії також достатньо прикладів нагородотворення і, зокрема, діяльності у цій сфері держав, що з'явилися після розпаду СРСР, кожна з яких вирішувала проблему нагородотворення по-своєму. Наприклад, у Литві з 1991 року відновлені усі нагороди до радянського періоду та прийнято Закон про ордени, медалі та інші знаки відзнаки Литовської Республіки, який являв собою нову редакцію Закону, що діяв у Литовській Республіці з 1 вересня 1930 року до втрати Литвою державної незалежності та входження до складу республік Радянського Союзу у 1940 році.

В Естонії також було відновлено відзнаки (ордени) дорадянського періоду та засновані нові нагороди.

Нагородотворча діяльність незалежної Росії має свою специфіку. Вона полягає у тому, що серед державних нагород Росії, окрім знов встановлених нагород, були збережені і деякі нагороди колишнього СРСР, хоча вони і зазнали певної трансформації у зовнішньому вигляді, а регламентуючі їхнє функціонування нормативно-правові акти були адаптовані до сучасних умов. Крім того, у Російській Федерації у 1998 році була відновлена нагорода ще Російської імперії — орден святого апостола Андрія Первозванного, заснованого Петром I у 1698 році, який був вищою нагородою Російської імперії і у відновленому варіанті визнавався найвищою державною нагородою Російської Федерації.

Важливим аспектом нагородної політики кожної держави є практичне використання управлінського потенціалу, яким наділені державні нагороди. У зв'язку з цим показово є практика такого використання, що свого часу здійснювалася у Радянському Союзі.

Після закінчення Великої Вітчизняної війни перед Радянським Союзом

постало величезне завдання з відновлення у найкоротші строки зруйнованої війною економіки країни. У зв'язку з цим у 1947–1950 роки нагородне законодавство Радянського Союзу зазнало суттєвих змін. Нововведення були спрямовані на стимулювання праці громадян у найбільш важливих напрямках роботи з відновлення та розвитку народного господарства, скорочення плинності робочої сили, закріплення кваліфікованих кадрів в окремих галузях промисловості, науки, народної освіти. З цією метою Президією Верховної Ради СРСР було прийнято ряд указів, якими запроваджувалося присвоєння звання Героя Соціалістичної Праці та нагородження орденами та медалями СРСР за конкретні трудові показники. Запроваджувалося нагородження орденами і медалями СРСР деяких категорій трудящих за вислугу років у найбільш важливих галузях народного господарства. Узагальнена схема таких нагороджень будувалася приблизно таким чином: за п'ять років бездоганної роботи — медаль «За трудову відзнаку», за десять років — медаль «За трудову доблесть», за п'ятнадцять років — орден Трудового Червоного Прапора, за двадцять (двадцять п'ять) — орден Леніна.

Звичайно ж, відзначення державними нагородами не розглядалося владою як основний засіб стимулювання праці громадян, але як допоміжний воно дало певний позитивний ефект. Разом з цим запроваджені у сфері нагородження нововведення призвели і до значних негативних явищ. Стала стрімко зростати кількість нагороджених, що, у свою чергу, призвело до падіння суспільного престижу нагород — відбулася своєрідна їх девальвація.

Влада була вимушена реагувати на ці процеси. Президія Верховної Ради СРСР, реагуючи на ці процеси, прийняла 11 лютого 1958 року указ «Про порядок нагородження орденами та медалями СРСР», в якому закріплювалося: «...на зміну практики, що складалася у післявоєнні роки, при якій нагородження громадян СРСР, головним чином, здійснювалося за вислугу років

... визнати необхідним надалі присвоєння звання Героя Соціалістичної Праці, нагородження орденами і медалями СРСР здійснювати за конкретні успіхи у господарському і культурному будівництві, за видатні заслуги у розвитку науки і техніки, зміцненні оборони держави, у сфері державної та суспільної діяльності». Відмінялося нагородження орденами і медалями за вислугу років. Указом також визнавалися такими, що повністю або частково втрачають чинність, 87 указів та постанов Президії Верховної Ради СРСР, які раніше закріплювали таке нагородження.

Наступного разу влада була змушена реагувати на значне невиправдане зростання кількості нагороджених наприкінці вісімдесятих років, коли Центральний Комітет КПРС постановою від 1988 року «Про вдосконалення порядку нагородження державними нагородами СРСР» визнав значні прорахунки у нагородній політиці держави, зокрема зниження авторитету державної нагороди у зв'язку з масовими нагородженнями, зокрема за наслідками п'ятирічок, ювілеїв. У зв'язку з цим наголошувалося на необхідності істотно змінити практику нагородження державними нагородами, щоб державне нагородження стало активно сприяти соціально-економічному розвитку держави. ЦК КПРС схвалив ряд заходів з вдосконалення порядку нагородження державними нагородами СРСР, які були прийняті Президією Верховної Ради СРСР. На рівні республік Радянського Союзу були вжиті аналогічні заходи.

Слід зазначити, що дані проблеми залишаються актуальними і у наші часи. Зокрема, у 2000 році Володимир Литвин, на той час Голова Президентської Адміністрації, висловлював занепокоєння значним зростанням числа нагороджених керівників, зокрема працівників центральних органів виконавчої влади, порівняно з рядовими працівниками. Крім того, В. Литвин зазначав, що спостерігається різке зростання кількості подань про відзначення державними нагородами і ця тенденція набула масового характеру. Разом з цим він звертав

увагу на те, що пріоритетним напрямом у нагородній практиці має бути представлення до відзначення працівників провідних професій: машинобудівників, металургів, шахтарів, будівельників, трудівників села та інших [22]. Він ще раз звернув увагу керівників уряду, органів виконавчої влади на місцях на необхідність підвищення вимогливості і безумовного дотримання визначених процедур при доборі кандидатур для нагородження.

Нагороди є своєрідним індикатором моральності влади, звісно не самі по собі, а то, яким чином вони використовуються. Необачне ставлення влади до такого інструмента призводить до падіння суспільної поваги як до нагород, так і до самої влади.

Значною проблемою у нагородній політиці держави є такі явища, як популізм та кон'юнктурні політичні рішення. Це пов'язано з тим, що перед виборами та у період загострення внутрішньополітичної обстановки у країні, як правило, помітно активізується нагородна діяльність влади. Так, наприклад, у 1999 році, коли в країні відбувалися вибори Президента України, звання Герой України присвоєно 19 особам, орденами нагороджені 1317 осіб, відзнакою «Іменна вогнепальна зброя» — 10 осіб, медалями нагороджені 526 осіб, почесних звань удостоєно 2187 осіб. У наступному році кількісні дані виглядали таким чином: звання Герой України присвоєно 9 особам, орденами нагороджені 757 осіб, відзнакою «Іменна вогнепальна зброя» — 10 осіб, медалями нагороджено 224 особи, почесних звань удостоєно 1236 осіб [23]. Отже, спостерігається практично двократна різниця в обсягах відзначених державними нагородами громадян.

Критичне сприйняття підвищення нагородної активності у передвиборний період можна пояснити загостренням суспільного сприйняття будь-якої діяльності влади в цей період. При цьому не слід забувати, що такий інструмент, як державні нагороди, доступний лише державній владі і недоступний її опонентам.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що нагородна політика, по суті, виступає як особливий елемент державної політики, який спрямований на закріплення і забезпечення політичного курсу країни. Одночасно очевидним є факт, що обсяг та роль державного нагородження зумовлені сутністю держави та права, а також традиціями, які склалися у державі.

Ключові слова: держава, державна влада, державні нагороди, нагородна політика, нагородне законодавство, нагородна справа, винагорода, покарання.

У статті аналізується та характеризується державна нагородна політика як один з напрямів державної політики. Державні нагороди розглядаються як необхідний фактор управління державою. Порушені питання комплексно аналізуються як з точки зору історичної ретроспективи, так і на сучасному етапі державотворення в Україні.

В статье анализируется и характеризуется государственная награжденная политика как одно из направлений государственной политики. Государственные награды рассматриваются как необходимый фактор управления государством. Поставленные вопросы комплексно анализируются как с точки зрения исторической ретроспективы, так и на современном этапе государственного строительства в Украине.

The article analyses and characterizes the state award policy as one of the directions of state policy. State awards (distinctions) are considered as the necessary factor in the governance of state. The issues raised are thoroughly examined from the point of view of historical retrospective and the contemporary stage of state-building.

Література

1. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. — К. : Вид-во Соломії Павличко. Основи, 2002. — С. 91.

2. Селиванов В. Цілевизначення в державній політиці // *Право України*. — 2003. — № 3. — С. 50.
3. Міхаель Г. Дослідження державної політики: цикли та підсистема / Говлет Міхаель, Рамеш Магадеван ; пер. з англ. О. Рябова. — Л. : Кальварія, 2004. — С. 70.
4. Конрад Н. И. Сунь-цзы. Трактат о военном искусстве. — М. ; Ленинград : Изд-во Академии наук СССР, 1950. — С. 34, 72.
5. Древнекитайская философия : собр. текстов. В 2 т. Т. 2. — М. : Мысль, 1973. — С. 18, 88, 222.
6. Уложения Темура / пер. с пер. Х. Кароматова ; авт. предисл., прим. и коммент. Б. Ахмедов. — Т. : Изд-во лит. и искусства им. Г. Гуляма, 1999. — С. 99–104.
7. Алигьери Д. Монархия / Данте Алигьери ; пер. с ит. В. П. Зубова ; коммент. И. Н. Голенничева-Кутузова. — М. : Канон-пресс-Ц : Кучково поле, 1999. — С. 59.
8. Антология мировой философии. В 4 т. Т. 2. — М., 1969. — С. 93–94.
9. Мор Т. Утопия / Томас Мор. — М. : Наука, 1978. — С. 237.
10. Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве / Никколо Макиавелли ; предисл., коммент. Е. И. Темнова. — М. : Мысль, 1996. — С. 165–166.
11. Гельвеций. Сочинения. В 2 т. Т. 1 / Клод Адриан Гельвеций ; сост., общ. ред. и вступ. ст. Х. Н. Монджяна. — М. : Мысль, 1973. — С. 443, 444.
12. Радищев А. Н. О законоположении // Полное собрание сочинений / А. Н. Радищев. — М. ; Ленинград : Изд-во Академии наук СССР, 1952. — Т. 3. — С. 150–151.
13. Радищев А. Н. Проект для разделения уложения российского // Там же. — С. 170.
14. Радищев А. Н. О добродетелях и награждениях // Там же. — С. 31.
15. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства / И. Бентам. — М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 1998. — С. 93.
16. Ницше Ф. Сочинения. В 2 т. Т. 1 : пер. с нем. / Фридрих Ницше ; сост., ред., вступ. ст. и прим. К. А. Свасьяна. — М. : Мысль, 1997. — С. 296.
17. Сорокин П. Преступление и кара, подвиг и награда. Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали / П. Сорокин. — С.Пб. : Изд-во РХГИ, 1999.
18. Нагороди України: історія, факти, документи : у 3 т. / [Д. Табачник (кер. авт. кол.), І. Безгін, В. Бузало та ін.]. — К. : Українознавство, фірма «ARC — Ukraine», 1996.
19. Пал Леслі А. Аналіз державної політики : пер. з англ. / Пал Леслі А. — К. : Основи, 1999. — С. 23.
20. Головатий М. Ф. Політичний менеджмент : навч. посіб. / М. Ф. Головатий. — К. : МАУП, 2005. — С. 13.
21. Про державні нагороди України : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 21. — Ст. 162.
22. Державні нагороди — достойним // Урядовий кур'єр. — 2000. — 18 лют.
23. Підносимо національний престиж // Президентський вісник. — 2001. — № 4. — С. 2.