

УДК 342

*Д.В. Белоцеркович,*

*канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Тихоокеанского государственного университета  
(г. Хабаровск)*

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ЗАКОННОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО НАГРАДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Государственные награды являются высшей мерой поощрения граждан и организаций за заслуги в государственной и общественной деятельности, позволяют эффективно стимулировать гражданскую активность населения страны. Укрепление административно-правовых гарантий в наградном производстве, его рациональная формализация являются одной из важнейших законодательных задач, стоящих в настоящее время перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** государственные награды, наградное законодательство, органы государственной власти, государственная и общественная деятельность.

*National awards are the highest measure of encouraging citizens and organizations for merits in state and public activity. These awards effectively stimulate civil activity of the population. The growth of administrative and legal guarantees in awards production and its rational formalization are the most important legislative challenges for state authorities of the constituent territories of the Russian Federation.*

**Keywords:** national awards, award legislation, state authorities, state and public activity.

Государственные награды являются высшей мерой поощрения граждан и организаций за заслуги в государственной и общественной деятельности, позволяют эффективно стимулировать гражданскую активность населения страны.

Наградное дело в современной России требует постоянного совершенства. Правовое регулирование государственных наград имеет двухуровневую структуру и включает в себя федеральный и региональный элементы.

Немаловажным направлением правового регулирования государственных наград субъектов Российской Федерации является определение административно-правовых гарантий участников наградного производства. Нормативное определе-

ние заслуг, вознаграждаемых государственными наградами, в большинстве статутах и положений о наградах весьма неопределенно, что влечет за собой проблему толкования статутных норм, законности и обоснованности награждения. Для достижения положительного социального эффекта от награждений необходим административно-правовой механизм, обеспечивающий правильное применение наградного законодательства [1].

В юридической науке отмечается, что существенное значение для административного процесса имеет механизм процессуальных гарантий для граждан. Процессуальное положение гражданина выражается в том, что он обладает установленными процессуальными правами и

обязанностями и имеет фактическую возможность реализовать их в ходе рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел [2].

В наградном законодательстве субъектов Российской Федерации практически не уделяется внимание гарантиям законности и обоснованности применения государственных наград. Едва ли не единственным вопросом в данной сфере, освещенным в нормативных правовых актах, является отмена награждения ввиду необоснованного присуждения государственной награды.

Отмена награждения состоит в принятии решения об отмене награждения и оформляется правовым актом аналогичной формы (указом, постановлением, законом) об отмене награждения [3].

Например, ст. 4 Закона Приморского края от 8 июня 2004 г. № 120-КЗ «Об установлении почетного звания в Приморском крае «Почетный гражданин Приморского края» допускает отмену постановления о присвоении почетного звания в случае установления судом факта недостоверности документов, на основании которых гражданин был представлен к присвоению почетного звания [4].

Например, в ст. 18 Закона Хабаровского края от 30 января 2013 г. № 258 «О наградах Хабаровского края» указано, что награждение наградой края отменяется в случае, если выявится необоснованность награждения гражданина, организации, вызванная недостоверными документами и сведениями, представленными губернатору края [5].

Таким образом, в законодательстве субъектов Российской Федерации предусмотрен различный – судебный и административный – порядок отмены акта о

награждении государственной наградой. Представляется, что судебный порядок отмены награждения не имеет под собой существенных оснований.

Как неоднократно отмечалось, применение государственных наград несет в себе значительный элемент реализации дискреционных полномочий, административного усмотрения. При разрешении вопроса о награждении субъекты административного правоприменения наделены правом практически абсолютного усмотрения, так как количество вариантов толкования неопределенных статутных норм можно считать неограниченным [6], хотя к каждой конкретной ситуации толкование факта применительно к наградной норме может иметь только два варианта (соответствие факта гипотезе нормы или его несоответствие). При таких условиях принятия решения о награждении государственной наградой практически невозможна судебная проверка обоснованности как награждения, так и отмены награждения. Принятие решения о награждении осуществляется на основе наградных материалов, однако, какие именно обстоятельства были положены правоприменителем в основу этого решения, в акте о награждении не отражается. Поэтому принятие решения об отмене ранее состоявшегося награждения в качестве способа обеспечения законности и обоснованности в наградном производстве может быть осуществлено только тем лицом, которое осведомлено о логике принятия самого решения о награждении.

Судебный порядок отмены награждения не способен обеспечить поддержание законности и обоснованности награждения, по-

сколькx решение о награждении не имеет мотивировочной части, а награждающий субъект, принимающий акт о награждении, не связан ни мотивировкой ходатайства о награждении (наградного листа), ни мотивировкой заключения комиссии по государственным наградам. Суд должен быть исключен из числа субъектов, участвующих в отмене награждения.

За необоснованное представление к награждению виновные должностные лица несут юридическую ответственность. Соответствующие бланкетные отсылки имеются в законодательстве многих субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 13 Закона Республики Башкортостан от 30 декабря 2005 г. № 271-з «О государственных наградах и почетных званиях Республики Башкортостан» [7] должностные лица, допустившие необоснованное представление к награждению государственной наградой Республики Башкортостан, присвоению почетного звания Республики Башкортостан, несут ответственность в установленном законом порядке.

Однако при многочисленности бланкетных отсылок конкретные меры ответственности, применяемые к должностным лицам, допустившим необоснованное представление к государственной награде субъекта Российской Федерации, в законодательстве не установлены. Дисциплинарная ответственность в общем виде урегулирована Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Административная ответственность за необоснованное пред-

ставление к награждению ни в одном субъекте Российской Федерации не установлена. В наградной практике отмена награждения представляет собой чрезвычайно редкий случай. Применение государственных наград – это многоступенчатый процесс, в рамках которого оценку заслуг награжденного дают как публично-властные институты, так и общественность. Ввиду этого дальнейшее организационное или процедурное усиление последующего контроля (надзора) за законностью и обоснованностью уже произведенных награждений представляется нецелесообразным. Совсем иначе складывается положение дел в отношении наградных материалов, находящихся на рассмотрении. В практике современного наградного дела часто встречается ситуация, когда наградные материалы находятся на рассмотрении годами, неоднократно возвращаются для доработки с несущественными замечаниями и даже вовсе остаются без ответа или возвращаются без конкретной мотивировки отказа в награждении. Эти недостатки обусловлены недостаточной проработкой процедурных вопросов награждения и неопределенностью материально-правовых статутных норм о государственных наградах.

Одним из главных недостатков наградного производства является то, что в законодательстве нередко отсутствуют сроки рассмотрения наградных материалов в компетентных инстанциях, а в субъектах Российской Федерации, где такие сроки установлены, имеется тенденция к их несоблюдению.

Сроки рассмотрения наградных материалов отсутствуют, например, в наград-

ном законодательстве городов Москвы и Санкт-Петербурга, Алтайского, Приморского, Хабаровского краев, Архангельской, Ленинградской, Новосибирской, Пензенской и Тюменской областей.

Неплохо решена проблема сроков в законодательстве Калужской области. Закон Калужской области от 30 сентября 2003 г. № 241-03 «О почетном знаке «За заслуги в развитии физической культуры и спорта в Калужской области» [8] устанавливает, что представление о награждении почетным знаком рассматривается органом исполнительной власти Калужской области в сфере физической культуры и спорта в течение месяца со дня поступления соответствующего представления.

Закон Калужской области от 7 июня 2004 г. № 312 «О медали Калужской области «За особые заслуги перед Калужской областью» [9] определяет, что комиссия по награждению в течение десяти дней со дня поступления документов, необходимых для выдвижения на награждение медалью Калужской области, готовит рекомендации губернатору Калужской области о возможности награждения гражданина, организации медалью Калужской области в форме представления к награждению медалью Калужской области.

В наградном законодательстве субъектов Российской Федерации преобладают два варианта установления сроков рассмотрения наградных материалов – десятидневный и месячный.

Ходатайство о награждении является таким же обращением в органы публичной власти, как и другие обращения, и по своей социально-правовой сущности является предложением граждан. В соот-

ветствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» под предложением понимается рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. В наградном законодательстве субъектов Российской Федерации должен быть установлен нормативный срок для рассмотрения ходатайств о награждении, соответствующий общему тридцатидневному сроку, предусмотренному п. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Поскольку общее количество инстанций, участвующих в рассмотрении наградных материалов, может варьироваться, срок рассмотрения наградных материалов должен быть установлен применительно к каждой инстанции, осуществляющей оценку характера и степени заслуг награжденного на предмет обоснованности предлагаемого награждения.

За нарушение сроков рассмотрения виновные должностные лица могут быть в соответствии с законом привлечены к дисциплинарной и административной ответственности. Однако если дисциплинарная ответственность должностных лиц, нарушающих сроки рассмотрения наградных материалов, в общем виде (как нарушение служебных обязанностей) урегулирована Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом

«О государственной гражданской службе Российской Федерации», то административная ответственность за данное нарушение ни в одном субъекте Российской Федерации не установлена.

Немаловажной гарантией обеспечения законности и обоснованности решений по вопросам награждения должна быть обязанность рассматривающей инстанции давать мотивированный письменный ответ на ходатайство о награждении в случае, если принимается решение об отказе в удовлетворении ходатайства о награждении. Отказ в награждении должен быть мотивирован и направлен в трудовой коллектив, организацию или орган, выступивший с ходатайством о награждении. Хотя право на награждение государственной наградой и не пользуется судебной защитой, наличие обязанности давать мотивированный ответ на ходатайство о награждении должно дисциплинировать должностных лиц, рассматривающих награжденные материалы. Обязанность письменно мотивировать отказ в награждении также призвана формировать устойчивую наградную практику с единообразной оценкой характера и степени заслуг, требуемых для награждения каждой государственной наградой, и единых требований к документам, подтверждающим заслуги представляемых к награждению лиц [1, с. 123]. Данная административно-правовая гарантия предусмотрена законодательством некоторых субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии со ст. 15 Закона города Москвы от 5 сентября 2001 г. № 38 «О наградах и почетных званиях города Москвы» [10] уполномоченный орган на основании решений комиссий по награ-

дам и почетным званиям города Москвы готовит представления к награждению наградами или присвоению почетных званий города Москвы либо направляет мотивированный отказ органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, организациям и общественным объединениям, представившим ходатайство.

В соответствии с п. 3 ст. 11 Закона Ивановской области от 21 апреля 2003 г. № 35-03 «О наградах в Ивановской области» [11], в случае непринятия решения о награждении наградой Ивановской области, Законодательное собрание, губернатор соответственно направляют мотивированный отказ в награждении инициатору представления (ходатайства) к награждению. Аналогичные нормы должны быть предусмотрены и в наградном законодательстве других субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 3 ст. 6 Областного закона Свердловской области от 19 апреля 1999 г. № 5-03 «О наградах, почетных званиях Свердловской области и наградах высших органов государственной власти Свердловской области» [12], о результатах рассмотрения ходатайств о награждении в течение пяти дней со дня окончания рассмотрения информируются направившие их руководители или коллективы организаций.

Таким образом, в наградном законодательстве субъектов Российской Федерации предусмотрено два варианта ответа на ходатайства трудовых коллективов о награждении государственными наградами. Первый вариант – это письменное информирование об отказе в награждении государственной наградой субъектов Российской Федерации. Второй вариант, встречающийся значительно реже, – это

информирование, как об отрицательном, так и о положительном результате рассмотрения ходатайства о награждении. В первом случае трудовые коллективы не информируются о положительном результате рассмотрения наградных материалов, так как предполагается, что публичное объявление и официальное опубликование акта о награждении заменяет собой необходимый ответ трудовому коллективу на его предложение о награждении.

Наградное производство, наряду с прочим, должно обеспечивать оперативность награждения для того, чтобы обеспечить награждённому лицу наибольшее моральное удовлетворение от официального признания его заслуг со стороны государства и общества. Длительные сроки рассмотрения наградных материалов, отсутствие нормативных сроков для разрешения ходатайств о награждении, отсутствие обязанности давать мотивированный отказ в награждении вызывают у награждённых и членов трудовых коллективов, возбуждающих наградное производство, разочарование в системе государственного поощрения. Укрепление административно-правовых гарантий в наградном производстве, его рациональная формализация являются одной из важнейших законодательных задач, стоящих в настоящее время перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

#### **Список использованных источников**

1. Белоцеркович Д. В. Государственные награды субъектов Российской Федерации (административно-правовое регулирование) /

Д. В. Белоцеркович, И. А. Полянский. Хабаровск, 2007. С. 4.

2. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 393, 394.

3. Трофимов Е. В. Награды субъектов Российской Федерации (система и правовое регулирование) : монография / Е. В. Трофимов. Хабаровск : Дальний Восток, 2008. С. 18.

4. Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2004. № 261.

5. Собрание Законодательства Хабаровского края. 2013. № 1.

6. Барак А. Судейское усмотрение / А. Барак. М., 1999. С. 25 – 28.

7. Республика Башкортостан. 2006. 6 января.

8. Весть. 2003. 7 октября.

9. Весть. 2004. 9 июня.

10. Ведомости Московской городской думы. 2001. № 10. Ст. 166; 2002. № 8. Ст. 165; 2005. № 8. Ст. 159.

11. Собрание законодательства Ивановской области. 2003. № 9.

12. Областная газета. 2005. 18 мая.