

УДК 342

Д.В. Белоцеркович,

канд. юрид. наук

Тихоокеанский государственный университет

(г. Хабаровск)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПООЩРИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проводится комплексный анализ действующего регионального законодательства в сфере организации поощрительного производства. Автор статьи делает вывод о несовершенстве системы наградного законодательства субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные награды, государственные награды субъектов Российской Федерации, система законодательства субъектов Российской Федерации, наградное производство.

The article presents a comprehensive analysis of the current regional legislation in the sphere of award production. The author makes a conclusion about the imperfection of system in the award legislation of constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: national awards, national awards of the Russian Federation, legislation of constituent entities of the Russian Federation, award production.

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.

В соответствии с федеративным устройством Российской Федерации оте-

чественная наградная система имеет два уровня – федеральный и региональный. Конституция Российской Федерации (п. «с» ст. 71) устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся государственные награды и почётные звания Российской Федерации. В силу ст. 73 Конституции Российской Федерации государственные награды и почётные звания субъектов Российской Федерации находятся в ведении соответствующих республик, краёв, областей, автономных округов, автономной области.

Система наградного законодательства субъектов Российской Федерации вклю-

чает законы и подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливающие систему государственных наград субъектов Российской Федерации, их статуты (положения) и описания, а также порядок и организационно-правовой механизм применения государственных наград субъектов Российской Федерации.

Наградное законодательство субъектов Российской Федерации различается по степени системности. В нём можно выделить несколько основных типов:

- наградное законодательство, включающее общий закон о государственных наградах и подзаконные акты по процессуальным и организационно-техническим вопросам;

- наградное законодательство, включающее один закон об одной государственной награде – почётном звании «Почётный гражданин» субъекта Российской Федерации;

- наградное законодательство, включающее несколько законов об отдельных государственных наградах или отдельных группах наград;

- наградное законодательство, включающее общий закон о государственных наградах и несколько законов об отдельных государственных наградах или отдельных группах наград;

- наградное законодательство, включа-

ющее общий закон о государственных наградах, закон (законы) об отдельных государственных наградах, а также подзаконный акт (подзаконные акты) по организационным и процессуальным вопросам;

- наградное законодательство, включающее общий закон о государственных наградах, закон (законы) об отдельных государственных наградах, а также подзаконный акт (подзаконные акты) о статутах, положениях и описаниях государственных наград, по организационным и процессуальным вопросам;

- наградное законодательство, состоящее из единственного акта главы субъекта Российской Федерации.

Наградное законодательство, включающее один закон о государственных наградах и подзаконные акты по процессуальным и организационно-техническим вопросам, может быть рассмотрено на примере Республики Коми и Хабаровского края.

Закон Хабаровского края от 30 января 2013 г. № 258 «О наградах Хабаровского края» устанавливает систему государственных наград Хабаровского края и регулирует отношения, связанные с награждениями наградами края. Положение о комиссии по наградам Хабаровского края, утверждённого Постановлением губернатора Хабаровского края от 15 марта 2013 г. № 59, определяет административно-правовое положение комиссии по награ-

дам Хабаровского края и наградное производство Хабаровского края. Положение о почётных званиях по профессии Хабаровского края, утверждённое Постановлением губернатора Хабаровского края от 15 июля 2013 г. № 58, определяет перечень профессиональных наград Хабаровского края и порядок их присвоения и вручения.

Наградное законодательство, включающее один закон об одной государственной награде – почётном звании «Почётный гражданин» субъекта Российской Федерации, может быть рассмотрено на примере Приморского края.

Закон Приморского края от 8 июня 2004 г. № 120-КЗ «Об установлении почётного звания в Приморском крае «Почётный гражданин Приморского края» определяет основания присвоения почётного звания «Почётный гражданин Приморского края», порядок его присвоения, основания для отмены акта о награждении, порядок восстановления в правах на присвоение почётного звания, положение о Книге памяти почётных граждан Приморского края, а также разрешает вопросы организационно-технического обеспечения награждения и финансирования расходов на награждение.

Наградное законодательство, включающее несколько законов об отдельных государственных наградах, принято, например, в Калужской и Томской обла-

стях.

Закон Калужской области от 30 июня 1995 г. № 10 «О Почётном гражданине Калужской области» учреждает звание «Почётный гражданин Калужской области», которое присваивается Законодательным собранием Калужской области персонально, пожизненно гражданам за особые заслуги перед Калужской областью в государственной, социально-экономической, научно-технической, культурной деятельности, в обеспечении безопасности, защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина. Положения об удостоверении Почётного гражданина Калужской области, дипломе Почётного гражданина Калужской области, о медали Почётного гражданина Калужской области о ленте Почётного гражданина Калужской области являются приложениями к Закону. Закон Калужской области от 20 октября 2003 г. № 252-03 «О почётных званиях Калужской области» учреждает почётные звания по профессиям: Заслуженный работник промышленности Калужской области; Заслуженный работник сельского хозяйства Калужской области; Заслуженный деятель науки и техники Калужской области; Заслуженный строитель Калужской области; Заслуженный энергетик Калужской области; Заслуженный работник образования Калужской области; Заслуженный работник здравоохранения Калуж-

ской области; Заслуженный работник физической культуры, спорта и туризма Калужской области; Заслуженный работник государственной службы Калужской области; Заслуженный работник муниципальной службы Калужской области; Заслуженный работник социальной защиты населения Калужской области; Заслуженный работник жилищно-коммунального хозяйства Калужской области; Заслуженный работник экологической службы Калужской области; Заслуженный работник сферы бытового обслуживания Калужской области; Заслуженный дорожник Калужской области; Заслуженный экономист Калужской области; Заслуженный работник транспорта Калужской области; Заслуженный работник связи Калужской области; Заслуженный работник культуры Калужской области; Заслуженный работник торговли Калужской области; Заслуженный юрист Калужской области. Закон утверждает положения о каждом почетном звании и порядок их присвоения. Закон Калужской области от 30 сентября 2003 г. № 241-03 «О Почётном знаке «За заслуги в развитии физической культуры и спорта в Калужской области» утверждает награду Калужской области – Почётный знак «За заслуги в развитии физической культуры и спорта в Калужской области». Почётным знаком награждаются тренеры, спортсмены, работники

физической культуры и спорта, наиболее отличившиеся в спортивной сфере по совершенствованию системы физического воспитания населения, массовой физической культуры и спорта, спорта высших достижений, укреплению материально-технической базы в сфере физической культуры и спорта, и иные лица, внёсшие большой вклад в развитие физической культуры и спорта в Калужской области. Закон устанавливает порядок представления к награждению, его рассмотрения, вручения почётного знака, а также правовой статус награждённых. Закон Калужской области от 7 июня 2004 г. № 312-03 «О медали Калужской области «За особые заслуги перед Калужской областью» устанавливает награду Калужской области – медаль Калужской области «За особые заслуги перед Калужской областью», её описание, порядок представления к награждению, порядок награждения медалью, правовое положение комиссии по награждению. Закон Калужской области от 7 июня 2004 г. № 313-03 «О юбилейной медали Калужской области «60 лет Калужской области» устанавливает награду Калужской области – юбилейную медаль Калужской области «60 лет Калужской области», её описание, порядок представления к награждению, порядок награждения медалью, правовое положение комиссии по награждению.

Наградное законодательство, включающее общий закон о государственных наградах, закон (законы) об отдельных государственных наградах, а также подзаконный акт (подзаконные акты) по организационным и процессуальным вопросам, действует, например, в Удмуртской Республике и Свердловской области.

Закон Удмуртской Республики от 3 мая 2001 г. № 22-РЗ «О государственных наградах Удмуртской Республики и почётных званиях Удмуртской Республики» устанавливает виды государственных наград и почётных званий. Государственными наградами являются: знаки особого отличия и знаки отличия; Почётная грамота Удмуртской Республики. Учреждение знака особого отличия и знака отличия производится законом Удмуртской Республики. Положение о Почётной грамоте Удмуртской Республики утверждено непосредственно Законом. Почётной грамотой Удмуртской Республики награждаются граждане Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций за заслуги в области экономики, науки, искусства, культуры, спорта, образования, здравоохранения, в воспитании, государственном строительстве, благотворительной деятельности, за успехи в труде и за иные заслуги перед Удмуртской Респу-

бликой. Закон учреждает почётные звания и утверждает положения о них. Почётными званиями являются: а) почётное звание «Почётный гражданин Удмуртской Республики»; б) почётные звания «Народный»: Народный артист Удмуртской Республики, Народный врач Удмуртской Республики, Народный писатель Удмуртской Республики, Народный поэт Удмуртской Республики, Народный учитель Удмуртской Республики, Народный художник Удмуртской Республики; в) почётные звания «Заслуженный»: Заслуженный артист Удмуртской Республики, Заслуженный архитектор Удмуртской Республики, Заслуженный деятель искусств Удмуртской Республики, Заслуженный деятель науки Удмуртской Республики, Заслуженный журналист Удмуртской Республики, Заслуженный изобретатель Удмуртской Республики, Заслуженный лесовод Удмуртской Республики, Заслуженный нефтяник Удмуртской Республики, Заслуженный работник государственной и муниципальной службы Удмуртской Республики, Заслуженный работник жилищно-коммунального хозяйства Удмуртской Республики, Заслуженный работник здравоохранения Удмуртской Республики, Заслуженный работник культуры Удмуртской Республики, Заслуженный работник народного образования Удмуртской Республики, Заслу-

женный работник правоохранительных органов Удмуртской Республики, Заслуженный работник промышленности Удмуртской Республики, Заслуженный работник сельского хозяйства Удмуртской Республики, Заслуженный работник социальной защиты Удмуртской Республики, Заслуженный работник сферы обслуживания Удмуртской Республики, Заслуженный работник транспорта Удмуртской Республики, Заслуженный работник физической культуры Удмуртской Республики, Заслуженный рационализатор Удмуртской Республики, Заслуженный связист Удмуртской Республики, Заслуженный строитель Удмуртской Республики, Заслуженный эколог Удмуртской Республики, Заслуженный экономист Удмуртской Республики, Заслуженный энергетик Удмуртской Республики, Заслуженный юрист Удмуртской Республики. Закон устанавливает общие положения (о наградном производстве, утверждает образец почётной грамоты и описания нагрудных знаков к почётным званиям. Указ Президента Удмуртской Республики от 8 октября 2002 г. № 156 «О мерах по реализации Закона Удмуртской Республики «О государственных наградах Удмуртской Республики и почетных званиях Удмуртской Республики» принят во исполнение названного Закона и утверждает порядок внесения представлений о

награждении и их рассмотрения. Указ Президента Удмуртской Республики от 9 июня 2001 г. № 72 «О комиссии по государственным наградам и почётным званиям при Президенте Удмуртской Республики» определяет правовое положение и организацию деятельности комиссии по государственным наградам и почетным званиям при Президенте Удмуртской Республики. Закон Удмуртской Республики от 7 октября 2005 г. № 52-РЗ «Об учреждении знака отличия «Материнская слава» учреждает награду Удмуртской Республики – знак отличия «Материнская слава» и утверждает положение о знаке отличия его описание и порядок награждения.

Пример наградного законодательства, включающего общий закон о государственных наградах, закон (законы) об отдельных государственных наградах, а также подзаконный акт (подзаконные акты) о статутах, положениях и описаниях государственных наград, по организационным и процессуальным вопросам, представляет собой наградное законодательство города Москвы.

Закон города Москвы от 5 сентября 2001 г. № 38 «О наградах и почётных званиях города Москвы» определил, что наградное законодательство города Москвы состоит из Устава города Москвы, Закона города Москвы «О наградах и

почётных званиях города Москвы» и иных законов города Москвы, а также иных нормативных правовых актов города Москвы. Подпункт 29 п. 1 ст. 13 Устава города Москвы к ведению города Москвы относит награды и почётные звания города Москвы. Другие положения о государственных наградах в Уставе города Москвы не содержатся, поэтому включать Устав города Москвы в состав наградного законодательства вряд ли возможно. Закон города Москвы от 5 сентября 2001 г. № 38 «О наградах и почётных званиях города Москвы» устанавливает: основные принципы награждения наградами города Москвы и присвоения почётных званий города Москвы (ст. 2); виды наград города Москвы, к которым отнесены: знак отличия «За заслуги перед Москвой»; знак отличия «За безупречную службу городу Москве»; Почётный знак «За заслуги в развитии законодательства и парламентаризма»; Почётная грамота Московской городской думы; Почётный диплом Московской городской думы; Почётная грамота Правительства Москвы; премии города Москвы; Благодарность мэра города Москвы (ст. 3); общие положения о каждой награде, в том числе виды премий города Москвы, со ссылкой на положения о каждой награде, которые должны утверждаться мэром города Москвы (ст. 4–9); виды почётных званий города

Москвы, к которым отнесены Почётный гражданин города Москвы и почётные звания города Москвы по профессиям, с отсылкой на положения о почётных званиях, которые должны утверждаться в первом случае законом города Москвы, а во втором – нормативными правовыми актами мэра города Москвы (ст. 10); виды почётных званий города Москвы, к которым отнесены: Почётный работник промышленности города Москвы; Почётный деятель науки и техники города Москвы; Почётный работник образования города Москвы; Почётный работник здравоохранения города Москвы; Почётный деятель искусств города Москвы; Почётный работник культуры города Москвы; Почётный работник печати города Москвы; Почётный работник физкультуры, спорта и туризма города Москвы; Почётный строитель города Москвы; Почётный работник жилищно-коммунального хозяйства города Москвы; Почётный работник социальной защиты населения города Москвы; Почётный работник торговли и сферы услуг города Москвы; Почётный работник правоохранительных органов города Москвы; Почётный юрист города Москвы; Почётный энергетик города Москвы; Почётный экономист города Москвы; Почётный работник транспорта и связи города Москвы; Почётный работник охраны окружающей среды города

Москвы; Почётный работник государственной службы города Москвы; Почётный работник муниципальной службы города Москвы; Почётный пожарный города Москвы (ст. 11); организационные основы награждения (ст. 12); порядок представления к награждению наградами и присвоению почётных званий города Москвы (ст. 14–16). Закон города Москвы от 25 января 1995 г. № 3-9 «О Почётном гражданине города Москвы» устанавливает положение о Почётном гражданине города Москвы, основания и порядок присвоения этого почётного звания, права почётных граждан города Москвы. В целях реализации процессуальных норм Закона города Москвы «О Почётном гражданине города Москвы» было принято Постановление Московской городской думы от 20 декабря 1995 г. № 89 «Об утверждении положений и описаний Знака, Грамоты, удостоверения Почётного гражданина города Москвы и Книги «Почётные граждане города Москвы», которым были утверждены положения и Описания Знака «Почётный гражданин города Москвы», Грамоты Почётного гражданина города Москвы, удостоверения Почётного гражданина города Москвы и Книги «Почётные граждане города Москвы». Указ мэра города Москвы от 30 августа 2002 г. № 35-УМ «О мерах по выполнению Закона

города Москвы «О наградах и почётных званиях города Москвы», принятый во исполнение Закона города Москвы «О наградах и почётных званиях города Москвы», утвердил положения о каждой награде и почётном звании города Москвы, описания знаков отличия и нагрудных знаков лауреата премии города Москвы и к почётным званиям города Москвы, образцы удостоверений, форму наградного листа, Инструкцию о порядке награждения наградами и присвоения почётных званий города Москвы по профессиям и Положение о Комиссии по наградам и почётным званиям города Москвы.

Таким образом, наградное законодательство города Москвы включает:

- 1) общий закон о государственных наградах – Закон города Москвы от 5 сентября 2001 г. № 38 «О наградах и почётных званиях города Москвы»;
- 2) закон об отдельной награде – Закон города Москвы от 25 января 1995 г. № 3-9 «О Почётном гражданине города Москвы»;
- 3) обширный акт главы субъекта Российской Федерации о положениях и описаниях государственных наград, а также по организационным и процессуальным вопросам – Указ мэра города Москвы от 30 августа 2002 г. № 35-УМ «О мерах по выполнению Закона города Москвы «О наградах и почётных званиях города Москвы»;

4) акт законодательного органа по организационно-техническим вопросам реализации закона об отдельной награде – Постановление Московской городской думы от 20 декабря 1995 г. № 89 «Об утверждении положений и описаний Знака, Грамоты, удостоверения Почётного гражданина города Москвы и Книги Почётных граждан города Москвы».

Наградное законодательство, состоящее из единственного акта главы субъекта Российской Федерации, действует только в одном субъекте Российской Федерации – в Республике Северная Осетия – Алания.

Указ Президента Республики Северная Осетия – Алания от 25 августа 1995 г. № 214 «О государственных наградах Республики Северная Осетия – Алания» утверждает Положение о государственных наградах Республики Северная Осетия – Алания и учреждает медаль «Во славу Осетии», Почётную грамоту Республики Северная Осетия – Алания и почётные звания Республики Северная Осетия – Алания: Народный писатель (поэт) Республики Северная Осетия – Алания, Народный артист Республики Северная Осетия – Алания, Народный художник Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник промышленности Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник сельского хозяйства Республики Северная Осетия – Ала-

ния, Заслуженный деятель науки Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный учитель Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник образования Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный врач Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник здравоохранения Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный деятель искусств Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный эколог Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный спасатель Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник жилищно-коммунального хозяйства Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный артист Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный художник Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник культуры Республики Северная Осетия – Алания, Заслуженный работник физической культуры и спорта Республики Северная Осетия – Алания. В Положении о государственных наградах Республики Северная Осетия – Алания устанавливаются система государственных наград, организационный механизм награждения, положения обо всех государственных наградах и их описания, порядок награждения государственными наградами.

Законодательство субъектов Российской Федерации о государственных

наградах развивается неравномерно.

Выделенные и показанные выше типы систем наградного законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствуют об отсутствии единообразного подхода к правовому регулированию государственных наград субъектов Российской Федерации.

В системе наградного законодательства субъектов Российской Федерации в целом можно отметить ряд общих тенденций.

Во-первых, в отличие от федерального законодательства о государственных наградах, наградное законодательство субъектов Российской Федерации выведено на уровень закона, по крайней мере, в части установления видов и системы государственных наград. Подзаконное регулирование государственных наград практически во всех субъектах Российской Федерации ограничено в той или иной мере. Единственным исключением из общего правила является Республика Северная Осетия – Алания, в которой по аналогии с Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации главой субъекта Российской Федерации было утверждено Положение о государственных наградах Республики Северная Осетия – Алания.

Во-вторых, во многих субъектах Российской Федерации в общих законах о

государственных наградах консолидированы нормы о системе государственных наград и наградном производстве. Разумеется, это не ограничивает возможности расширения системы наградного законодательства за счёт нормативных правовых актов, утверждающих положения об отдельных государственных наградах, их описания, формы документов для наградного производства и разрешающих другие процессуальные и организационно-технические вопросы. Такие дополнительные акты могут быть приняты как в форме закона субъекта Российской Федерации, так и в виде акта главы субъекта Российской Федерации. И все же тенденция к консолидации нормативного материала субъектов Российской Федерации в сфере государственных наград очевидна.

В-третьих, реализация предыдущей тенденции сдерживается тем, что органы законодательной власти субъектов Российской Федерации в силу политико-правовых причин, как правило, не могут в полной мере отстранить глав субъектов Российской Федерации от нормативного регулирования вопросов наградного дела. Только небольшая группа субъектов Российской Федерации не имеет в своем наградном законодательстве актов главы субъекта Федерации: в рассмотренной ранее типологии наградного законодательства им соответствуют вторая и тре-

тия группы. Однако примечательно, что в таких субъектах Российской Федерации наградная система либо неразвита и включает только одно почётное звание почётного гражданина субъекта Российской Федерации (что вообще позволяет поставить вопрос о наличии наградной системы как таковой), либо вообще слабо консолидирована и состоит из разрозненных законов об отдельных государственных наградах.

В совокупности указанные тенденции развития наградного законодательства субъектов Российской Федерации порождают ряд негативных явлений в наградном деле: неопределённость системы государственных наград и их иерархии (как в рамках действующей системы наград, так и в историко-правовом аспекте), нестабильность нормативно-правового регулирования государственных наград и конъюнктурность подзаконного нормативного правового регулирования государственных наград и организации наградного дела.

Деятельность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (президента, губернатора, главы и т.д.) по награждению государственными наградами должна регулироваться законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации как

субъекты наградного производства должны быть отстранены от правового регулирования государственных наград. Государственные награды субъектов Российской Федерации и порядок их применения должны регулироваться законами соответствующих субъектов Российской Федерации, а не подзаконными нормативными правовыми актами.

Данные недостатки могут быть преодолены путём принятия единого консолидированного закона субъекта Российской Федерации «О государственных наградах субъекта Российской Федерации» и устранения главы субъекта Российской Федерации от нормативно-правового регулирования.

Список использованных источников

1 Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993.25 декабря.

2 О государственных наградах Российской Федерации : указ Президента РФ от 02.03.1994 г. № 442.

3 Собрание Законодательства Хабаровского края. 2013. № 1.

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

5 Трофимов Е. В. Наградное дело в

Российской Федерации : монография /
Е. В. Трофимов. М. : Юрист, 2011.