

УДК 342.2

ББК 67.400.5

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-92-98

A.F. Maly, Doctor of Sciences (Law), Professor of the Constitutional and Administrative Law Department, Kazan Federal University

A.A. Nigmatzyanov, degree-seeking applicant of the Constitutional and Administrative Law Department, Kazan Federal University

STATE AWARD AS AN ATTRIBUTE OF STATEHOOD OF THE FEDERATION SUBJECT

The use of the term “state award” in the subjects of the Russian Federation is considered. Attention is focused on its value and the possibility of its use by any subject of the Russian Federation. The premium legislation of the subjects of the Russian Federation is analyzed. The content of the regulatory acts regulating premium legal relations in the subjects of the Russian Federation is investigated. The definition of premium legislation of subjects of the Russian Federation as a state one is postulated.

Key words and word-combinations: Constitution, state award, subject of the Russian Federation, promotion, law.

А.Ф. Малый, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета (email: Aleksandr.Malyj@kpfu.ru)

А.А. Нигметзянов, соискатель кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета (email: diamondnig@mail.ru)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАГРАДА КАК АТРИБУТ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассматриваются вопросы использования термина «государственная награда» в субъектах РФ. Акцентируется внимание на его ценностном значении и возможности использования любым субъектом РФ. Анализируется наградное законодательство субъектов РФ. Исследуется содержание нормативных актов, регулирующих наградные правоотношения в субъектах РФ. Постулируется определение наградного законодательства субъектов РФ как государственного.

Ключевые слова и словосочетания: Конституция РФ, государственная награда, субъект РФ, поощрение, закон.

Субъекты федеративного государства могут иметь различные статусные элементы, наличие которых характеризует их как участников процесса принятия властных решений общегосударственного масштаба, особенно в пределах своих территориальных

образований. Не все субъекты Федерации имеют одинаковый набор правомочий, но это объективно существующая реальность, обусловленная особенностями формирования и развития территориальных образований. Конституция Российской Федерации отражает особенности статуса субъектов РФ, выделяя, например, республики. Только республики именуются государствами (п. 2. ст. 5 Конституции РФ), только они имеют право вводить государственные языки (п. 2. ст. 68), что обуславливается особым этническим составом населения. Вместе с тем Конституция РФ провозглашает принцип равноправия субъектов РФ (ст. 5), что предопределяет, как минимум, единый подход к закреплению одинакового объема основных правомочий, использование единой терминологии в обозначении системы органов власти, формировании регионального законодательства.

В Конституции РФ термин «государственный» используется не только в отношении республик, он применяется и к субъектам РФ, когда речь идет о закреплении общих принципов формирования органов власти (п. 1. ст. 77). Следуя конституционным предписаниям, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. именуется: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1].

В соответствии с федеральным законодательством во всех субъектах РФ используется термин «государственный» при формировании собственного законодательства, учреждении системы органов власти, введении различных атрибутов, свидетельствующих о государственной природе территориального публичного образования. В их числе и законодательство о наградах. В Республике Татарстан принят специальный Закон «О государственных наградах Республики Татарстан» [2]. Однако в Кемеровской области, хотя награды учреждаются органами государственной власти, они не называются государственными. Статья 3 Закона озаглавлена «Награды органов государственной власти Кемеровской области». В Архангельской и Иркутской областях региональный законодатель также не оперирует термином «государственная награда» [4; 5]. Изложенное свидетельствует о том, что в названных областях следуют конституционным установлениям, но не фокусируют внимание на наградах как атрибуте государственности. Напротив, республики в составе Российской Федерации подчеркивают свой особый статус, акцентируя внимание на государственном характере учреждаемых наград.

Следует отметить, что наградные отношения — та немногая сфера общественных отношений, где правотворчество субъектов РФ осуществляется в полном соответствии с принципом самостоятельности. Это предмет исключительного ведения субъектов РФ [6], где влияние федерального законодательства сводится к необходимости соблюдения общих конституционных принципов, касающихся защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя. Прямое регулирование наградных отношений субъектов РФ федеральным законом отсутствует.

Конституция Российской Федерации в целом весьма лаконична в вопросе о государственных наградах. Лишь в двух ее статьях имеется упоминание о

них. Это п. «с» ст. 71, в которой «государственные награды и почетные звания Российской Федерации» относятся к исключительному ведению Российской Федерации, и п. «б» ст. 89, которая к полномочиям Президента РФ относит награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации.

Федеральный уровень регулирования наградных отношений ограничивается Указом Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 (в ред. от 19 июля 2018 г.) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» [7]. Данный нормативный акт распространяется на отношения по учреждению государственных наград только Российской Федерации, причем регулирование наградных отношений осуществляется подзаконным актом, а не федеральным законом, что уже само по себе вызывает вопросы. Б.С. Эбзеев, оценивая содержание п. «б» ст. 89 Конституции РФ отмечает: «Учреждение государственных наград, как и почетных званий, являющихся разновидностью государственных наград, — полномочие федерального законодателя, а не Президента... Если в 1994 г. «указное» регулирование данной сферы отношений было вполне оправдано относительной неразвитостью правовой системы и пробельностью законодательства, то его сохранение в настоящее время едва ли возможно считать отвечающим требованиям Конституции» [8, с. 708].

Субъекты РФ самостоятельно определяют форму акта о наградах, условия и порядок награждения, материальные льготы и преференции награжденным. В большинстве республик приняты законы о наградах, что свидетельствует о более высоком уровне закрепления статуса наград. При этом роль высшего должностного лица в наградном процессе остается весьма значительной, именно он награждает орденами и медалями, присваивает почетные звания.

Содержание наградного законодательства республик определяется региональным законодателем исходя из сложившихся традиций, существовавших (в отличие от иных субъектов РФ) еще в советский период, когда автономные республики в составе РСФСР обладали правом учреждать свои награды. Тогда же сформировались и присущие наградному процессу организационные структуры (наградные комиссии), сложились процедуры инициирования и поэтапного рассмотрения наградных дел.

В краях, областях, автономных образованиях практика учреждения наград начала складываться после признания их полноценными субъектами Российской Федерации с принятием Федеративного договора 1992 г. В них не столь сильно стремление к позиционированию себя как государственного образования, использование атрибутики, истоки которой кроются в символике, имеющей государственную природу. В подавляющем большинстве краев и областей учрежденные награды не именуется государственными (исключение — Вологодская и Омская области). Но по своему содержанию награды имеют одинаковую природу как в республиках, так и иных субъектах РФ. Ее суть в придании публичности сверхнормативных достижений гражданина, повышении общественного статуса награжденного, создание в обществе позитивного отношения к возможному поощрению со стороны публичного образования, органов власти. С позиций

правового содержания — это комплексный правовой институт, включающий нормы различных отраслей [9].

Единая сущность наградного законодательства субъектов РФ дает основание определять его как государственное, поскольку учреждают награды и определяют процедуру награждения органы государственной власти, осуществляет награждение высшее должностное лицо субъекта РФ (орган государственной власти). Такое мнение высказывается в специальной литературе. В частности, В.А. Винокуров пишет: «...для наград субъектов Российской Федерации, учреждаемых законами этих субъектов Российской Федерации, следует использовать общее понятие «государственные награды субъекта Российской Федерации», несмотря на то что во многих субъектах Российской Федерации (кроме республик в составе Российской Федерации, Вологодской и Омской областей) их именуют «награды», не дополняя определением «государственные» [10, с. 320]. Анализируя региональное законодательство, он использует термин «государственная награда» в отношении наград любого субъекта РФ.

Государственная награда как обобщающий термин для наименования наград субъектов РФ используется и Е.В. Трофимовым. Это просматривается в сформулированном им понятии государственной награды, под которой он понимает высшую форму поощрения, нормативно установленную или признанную в соответствующем статусе Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации и применяемой от их имени в качестве официального признания значительных публичных заслуг лица перед государством и обществом [11].

Термин «государственная региональная награда» как обобщающее понятие применяет и О.Ю. Кокурина, что видно из данного ею определения: «Правовой институт региональных государственных наград представляет собой совокупность конституционно-правовых норм субъектов РФ, регулирующих общественные отношения по учреждению, установлению и применению наградных инструментов в субъекте РФ» [12].

Некоторую неопределенность в использовании терминологии можно усмотреть в отдельных субъектах РФ. Например, Устав Белгородской области в п. «м» ч. 3 ст. 66 содержит норму «государственные награды и почетные звания Белгородской области» [13]. В то же время в Законе Белгородской области от 16 июля 2012 г. № 124 «О наградах Белгородской области не используется термин «государственная награда» [14]. В Вологодской области учреждаются награды области и награды органов государственной власти. Например, постановлением Законодательного собрания учреждаются Почетная грамота, Диплом, Благодарность Законодательного собрания, но они не именуются государственной наградой. Государственная награда учреждается законом области, например «Медаль материнства» [15].

Субъекты РФ активно формируют собственное наградное законодательство, вбирая все положительное, что есть в наградном праве России. Многие нормы федерального наградного права, заимствованы разработчиками региональных нормативных правовых актов субъектов РФ и используются при некоторой их трансформации с учетом региональных особенностей. Учреждаются орде-

на и медали, почетные звания, грамоты и благодарственные письма высших органов власти, специальные премии. Разнообразие статусных характеристик наград велико, разнообразно и их количество. Например, в Республике Татарстан установлено 44 почетных звания, в том числе пять — в степени «народный» [2]; в Красноярском крае — два почетных звания [16; 17]; в Краснодарском — одно [18].

Такой вид награды, как «премия» учреждается субъектами РФ с учетом общего подхода к ее наименованию. В республиках в составе РФ они именуется «государственная премия», в иных субъектах РФ добавляется лишь географическая привязка — премия Белгородской области, премия Томской области. Исключение составляют уже упомянутые два субъекта РФ. В Вологодской области учреждена государственная премия Вологодской области.

Отсутствие необходимости следовать предписаниям Федерации в данной сфере правового регулирования порождает многообразие подходов не только по форме, но и по содержанию, находящему отражение в формулировках региональных нормативных актов. Можно обратить внимание на юридический состав используемых формул при закреплении оснований для награждения: «особо выдающиеся достижения» (Республика Башкортостан), «исключительно выдающиеся заслуги» (Республика Алтай), «исключительные достижения» (Республика Саха (Якутия), «выдающийся вклад» (Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), «высокие достижения» (Республика Башкортостан), «выдающиеся заслуги» (Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Республика Марий Эл, Республика Дагестан) и т.п. Во всех случаях к награждаемому предъявляются высокие требования.

Приведенные правовые конструкции отражают уровень правового закрепления, свойственный государственным образованиям. В них отражается желание законодателя максимально возвысить заслуги лица, поднять авторитет награды как государственной оценки деятельности человека. Нельзя не заметить некоторую неопределенность в приведенных формулировках. Размытость правовых требований к награждаемому лицу способствует, на наш взгляд, усилению правоприменительного усмотрения в лице высшего должностного лица республики при представлении к награждению государственными наградами и почетными званиями. Наличие недостатков, пробелов, технико-правовых недоработок в региональном законодательстве являются общими как для республик, так и иных субъектов РФ. До сих пор остаются актуальными задачи сокращения оценочных понятий в нормативном регулировании наградных отношений, более точного закрепления дефиниций в законах и иных нормативных актах, совершенствования процедур выдвижения инициатив по представлению к награде.

Упорядочению вопросов, возникающих при оценке выдвигаемых для поощрения кандидатов, могут способствовать решения общественных формирований, комиссий по награждению, самих органов государственной власти, в которых формулируются критерии выдвижения, содержатся соответствующие рекомендации. Например, Комиссия по государственным наградам при Президенте Республики Татарстан в 2006 г. в письме, адресованном коллективам организаций, общественным объединениям, государственным органам

Республики Татарстан и органам местного самоуправления в Республике Татарстан, рекомендовала следующее: во-первых, аргументировать заслуги награждаемого лица конкретными фактами и делами в соответствии со статусом награды; во-вторых, отражать в характеристиках достижения (вклад, заслуги) представляемого к награждению в развитие той или иной отрасли за последние пять лет или его заслуги после последней (очередной) награды, повысить требования к кандидатам на награждение; в-третьих, представлять к государственным наградам Республики Татарстан работников, имеющих отраслевую награду (соответственно министерств Республики Татарстан и Российской Федерации); в-четвертых, соблюдать пропорцию числа работающих лиц в сфере деятельности и количестве представляемых к награждению, исходя из соотношения одна государственная награда в год на 1000 работающих; в-пятых, при представлении руководителей, заместителей руководителя, главных бухгалтеров и главных экономистов хозяйствующих субъектов к награждению государственными наградами прилагать определенные хозяйственные документы. Указанные сведения должны представляться в динамике за трехлетний период (с разбивкой по каждому году) и истекшие месяцы текущего года, предшествующие дате внесения ходатайства.

Безусловно, общей тенденцией для всех субъектов РФ является стремление к повышению ценности наград, их значимости, чему служит качественное нормативное закрепление наградных отношений. Справедлив вывод о том, что «одним из признаков награды, обеспечивающим эффективность ее применения, является ее желанность, ее редкость, почетность. Если получить награду станет достаточно легко, то ее значение будет падать, так как она перестанет выделять человека, пусть и заслуженного» [19].

Использование субъектами РФ термина «государственная награда» повышает авторитет как самой награды, так и награждаемого. Применение этого термина для обозначения наград любого субъекта РФ, на наш взгляд, допустимо. В Конституции РФ и федеральном законодательстве используется понятие «государственный» в отношении органов публичной власти субъектов РФ [20], но достаточно сложно объяснить, почему этот термин не может быть использован в отношении наград, учреждаемых органами государственной власти краев, областей, автономных образований.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184 (в ред. от 3 авг. 2018 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. О государственных наградах Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 10 окт. 2011 г. № 74-ЗРТ // Ведомости Государственного совета Татарстана. 2011. № 10.
3. О наградах Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 26 янв. 2005 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
4. О наградах в Архангельской области: Закон Архангельской области от 23 сент. 2008 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».
5. О наградах Иркутской области и почетных званиях Иркутской области: Закон Иркутской области от 24 дек. 2010 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Гарант».

6. Нигметзянов А.А., Султанов Е.Б. Наградное законодательство как предмет исключительного ведения субъекта РФ // Евразийский юридический журнал. 2018. № 7(122). С. 135–137.
7. О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 7 сент. 2010 г. № 1099 (в ред. от 15 сент. 2018 г.) // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011.
9. Кокурина О.Ю. Формирование наградного права как комплексного правового института Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. М., 2012. № 7. С. 3–9.
10. Винокуров В.А. Конституционно-правовые основы регулирования наград государства в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
11. Трофимов Е.В. Понятие и правовое значение государственных наград // Современное право. 2006. № 7. С. 52–58.
12. Кокурина О.Ю. Региональные награды в наградном институте Российской Федерации. URL: www.cyberleninka.ru
13. Устав Белгородской области. URL: www.docs.cntd.ru
14. О наградах Белгородской области: Закон Белгородской области от 16 июля 2012 г. №124. URL: www.docs.cntd.ru
15. Об учреждении государственной награды Вологодской области – медали «Медаль материнства»: Закон Вологодской области от 6 дек. 2006 г. № 1528-оз. URL: www.lawmix.ru
16. О почетном звании «Заслуженный педагог Красноярского края»: Закон Красноярского края от 17 июля 2001 г. № 15 // Красноярский рабочий. 2001. 16 авг.
17. О почетном звании «Заслуженный работник физической культуры и спорта Красноярского края»: Закон Красноярского края от 4 марта 2003 г. № 5-911 // Красноярский рабочий. 2003. 25 марта.
18. О государственном ветеринарном надзоре Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 4 марта 1998 г. № 120 // Кубанские новости. 1998. 24 марта.
19. Капусткин А.С. К вопросу о награждающей юстиции // Юридический мир. 2012. № 12.
20. Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Северодвинск, 2000.