

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/npuuola.v26i0.661>*І. В. Ковбас*

## **СУБ'ЄКТИ, ЩО СПРИЯЮТЬ У НАГОРОДНІЙ ПРОЦЕДУРІ ЯК РІЗНОВИДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ**

### **І. Основні підходи в адміністративно-правовій науці до визначення суб'єктів, що сприяють нагородній процедурі**

Окрему групу суб'єктів нагородної процедури варто назвати «суб'єктами, які сприяють нагородженню». Це досить велика кількісно й різна за представництвом група, що зумовлено насамперед специфікою системи нагород України, суб'єктів, щодо яких здійснюється нагородження. До цієї групи суб'єктів слід віднести суб'єктів ініціювання процедури, суб'єктів погодження, суб'єктів, які можуть у будь-який спосіб сприяти процедурі на будь-якій стадії, суб'єктів, які є тими, хто забезпечує гарантування такої процедури, тощо. Наприклад, Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України, затверджений Указом Президента України від 19 лютого 2003 р. № 138/2003, містить перелік суб'єктів ініціювання нагородної процедури, а саме: «подання про відзначення <...> вносяться <...> Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Конституційним Судом України, Верховним Судом, Офісом Генеральної Прокуратури України, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, Верховною Радою АР Крим, Радою міністрів АР Крим, представництвом Президента України в АР Крим, які вносять спільне подання» (пункт 2 Порядку). Окрім того, у цьому ж документі як суб'єктами ініціювання визначено спеціально уповноважений орган із питань нагородної справи (пункт 2 цього ж Положення). Одночасно наступні пункти цього акта фіксують тих суб'єктів, які ініціюють процедуру до реалізації повноважень вищезазначеними інституціями. Такими є органи місцевого самоврядування, які «клопотання про відзначення подають» через відповідні органи виконавчої влади (пункт 4 Порядку), центральні органи творчих спілок, товариств, об'єднань громадян, які також «подають клопотання через» центральні та місцеві органи виконавчої влади (пункт 5 цього ж Порядку). Як бачимо, перелік є досить великим і різним, серед яких і суб'єкти, наділені публічно-владними повноваженнями, і ті, що такими повноваженнями не наділені. Натомість пункти 6 і 7 цього ж Положення окреслюють коло тих суб'єктів, які не просто іні-

ціують процедуру, а вже можуть виконувати функцію погодження клопотання про нагородження. Наприклад, подання, що вносяться місцевими органами виконавчої влади, мають бути погоджені («попередньо письмово погоджені») з відповідними центральними органами виконавчої влади, як, до речі, й подання, що вносяться центральними органами виконавчої влади (пункт 7 Порядку). Щоправда, для певних категорій суб'єктів, щодо яких вносяться подання, визначено суб'єктів підготовки та внесення таких документів (особливий імперативний спосіб), а саме: подання щодо, наприклад, керівників центральних органів виконавчої влади та місцевих органів виконавчої влади вносяться виключно Кабінетом Міністрів України, а щодо іноземних громадян – Міністерством закордонних справ України (пункт 6 Порядку). Положення аналогічного змісту продубльовані й у інших підзаконних нормативно-правових актах стосовно окремих видів державних нагород. Зокрема, положення відповідного змісту закріплено і в розділі 3 Положення про почесні звання України, затвердженого Указом Президента України від 29 червня 2001 р. № 476/2001 (зокрема, пункти 10–14). Отже, суб'єктами подання (безпосередньо ініціювання) можуть бути і суб'єкти публічної влади, і суб'єкти, які такою владою, зокрема, у сфері публічного адміністрування, не наділені, а вже суб'єктами походження – лише суб'єкти публічної влади. Їх можна назвати суб'єктами, що сприяють нагородженню. Вони безпосереднього інтересу («як зацікавлені суб'єкти») не мають, проте залучаються активно до процедури на різних стадіях процедури. Аналіз законодавства дає змогу виділити і їхню участь у фінальних стадіях нагородної процедури, а саме: вручення за дорученням Президента України нагород і документів про нагородження (пункт 14 Порядку, пункт 20 Положення). Варто звернути увагу і на участь (можливу участь) громадськості на стадіях нагородної процедури, як-от: ініціювання подання клопотання, обговорення кандидатури, обговорення акта нагородження, стадії урочистого вручення, гарантування спеціального статусу нагородній особі. До того ж це є однією із проблем сучасної нагородної справи в Україні, розв'язання якої визначено в Концепції реформування нагородної справи в Україні (частина 2 пункту 2 розділу 4) шляхом посилення гласності та засад партисипатизму в зазначеній процедурі.

Цілком можливо в цій групі суб'єктів виокремлювати й засоби масової інформації як шляхом їхньої можливої участі на будь-якій стадії процедури шляхом висвітлення певного етапу, певної події в діяльності суб'єкта ініціювання, суб'єкта нагородження, безперечно суб'єкта прийняття акта про нагородження, стадії урочистого вручення нагороди та документів про нагородження, гарантування такого нагородження, висвітлення різних аспектів регулювання нагородної практики держави.

Цілком логічно говорити і про суб'єктів, які залучаються (а отже, і сприяють) до нагородної процедури під час виконання акта про нагородження у зв'язку з видачею певного матеріального предмета (наприклад, «Іменної вогнепальної зброї»), нарахуванням і виплатою певних грошових сум (наприклад, Державної премії України), встановленням певних доплат (наприклад, у разі присвоєння Почесного звання України). Не варто забувати і про суб'єктів, які гарантують дотримання вимог нагородного зако-

нодавства щодо зберігання, вивезення державних нагород, шанобливого ставлення до них, виявлення можливих протиправних діянь, притягнення винних осіб до відповідальності.

## **II. Особливості правового статусу окремих суб'єктів, що сприяють нагородній процедурі, та проблемні питання в його реалізації**

Усі ці суб'єкти є такими, що сприяють нагородній процедурі (різні ступені прояву). Для них ці функції не є окремо виділеними, а такими, що «імплементовані» в їхнє функціональне призначення як складник. Вони не є зацікавленими у результаті нагородної процедури, а саме «пов'язані» з нею своїм функціональним призначенням, саме тому визнання їх як тих, що сприяють, є цілком виправданим (оформлення матеріалів, з'ясування обставин, підготовка до виконання дій у межах наступної стадії, доведення до виконавців, гарантування тощо). Проте серед усього розмаїття цих суб'єктів особливе місце займає так званий спеціалізований суб'єкт, функціональне призначення якого пов'язане з нагородною справою, а отже, його роль у нагородній процедурі є активною та його сприяння також є більш вагомим порівняно з іншими суб'єктами цієї групи. Про цей орган зазначено й у «базових» актах нагородного законодавства України, а саме: у пункті 2 Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України зазначено, що подання про відзначення державними нагородами вносять Президенту України певні органи, серед яких і Комісія державних нагород та геральдики при Президентові України. Пункт 11 цього акта зазначає, що документи про представлення до відзначення державними нагородами попередньо опрацьовуються у структурному підрозділі Офісу Президента України. Про Комісію зазначено, наприклад, у пункті 19 Положення про почесні звання України. Отже, йдеться про декілька суб'єктів, які функціонують при Президентові України та повноваження яких безпосередньо пов'язані з нагородною справою в Україні. Такими є Офіс Президента України, а точніше його структурний елемент – Департамент із питань громадянства, помилування, державних нагород і Комісія державних нагород та геральдики при Президентові України. Їх слід уважати спеціалізованими суб'єктами, що сприяють нагородній процедурі, й обов'язково розглядати в їхньому поєднанні. Офіс Президента України, згідно з положенням, затвердженим Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436 /2019, покликаний забезпечувати виконання Президентом України своїх повноважень, зокрема забезпечувати опрацювання подань, поданих Президенту України, підготовку пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак, нагородження ними (пункт 13 Положення). Для виконання цих функцій у структурі Офісу Президента України створено Департамент із питань громадянства, помилування, державних нагород. Саме цей структурний підрозділ Офісу Президента України забезпечує «зв'язок» Офісу Президента України, Президента України з іншим спеціалізованим суб'єктом, що сприяє нагородній процедурі, – Комісією державних нагород та геральдики при Президентові України, бо саме керівник Департаменту громадянства, помилування, державних нагород Офісу Президента України є відповідальним секретарем зазначеної комісії (згідно зі змінами, внесеними

Указом Президента України від 13 серпня 2019 р. № 595/2019 «Питання Комісії державних нагород та геральдики»), й саме цей Департамент Офісу Президента України забезпечує організаційну підготовку та засідання Комісії (пункт 9 Положення про Комісію державних нагород та геральдики, затвердженого Указом Президента України від 31 грудня 2011 р. № 1211/2011). Комісія державних нагород та геральдики при Президенті України є «дорадчим органом, утвореним при Президенті України для попереднього розгляду питань, пов'язаних із нагородженням державними нагородами України, та забезпечення єдиного підходу до розвитку нагородної та геральдичної справи» (пункт 1 Положення). Її основними завданнями, зокрема, є такі: підготовка проєктів нормативно-правових актів із питань державних нагород України та геральдичної справи; підготовка висновків щодо порушених перед Президентом України клопотань про нагородження державними нагородами України; позбавлення державних нагород, поновлення у правах на державні нагороди України, видачу дублікатів нагород або документів про нагородження; узагальнення практики нагородження державними нагородами України, <...> підготовка відповідних пропозицій Президенті України; розгляд питань про передачу музеям державних нагород на тимчасове або постійне зберігання; здійснення експертизи проєктів: малюнків, описів знаків державних нагород України; зразків документів про нагородження державними нагородами України...» (пункт 3 Положення). Саме ці суб'єкти і передують стадії прийняття остаточного рішення «лідуючим» суб'єктом, вони фактично забезпечують виконання ним відповідної своєї функції. Саме в цьому сенсі їх цілком можна вважати такими, що сприяють нагородній процедурі. Ці два суб'єкти разом «сприяють» процедурі, бо попередню роботу з нагородженням матеріалами здійснює Департамент громадянства, помилування, державних нагород Офісу Президента України, організаційно забезпечує роботу Комісії державних нагород та геральдики при Президенті України (організаційною формою роботи якої є засідання у разі потреби – пункт 6 Положення), яка готує пропозиції Президенті України щодо фінального акта про нагородження (позбавлення, поновлення).

Традиційно у фаховій галузевій науковій літературі спеціальними суб'єктами, які сприяють процедурі, іменують тих, яких залучають завдяки їхній певній специфіці (наприклад, спеціальним знанням, компетентностям, статусу тощо). До числа таких суб'єктів відносять експертів, спеціалістів, перекладачів, адвокатів тощо (наприклад, роботи І. Картузової, А. Осадчого, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Миколенка, Т. Коломоєць, Т. Гуржія, В. Бевзенка, С. Стеценка та інших). Стосовно нагородної процедури зазначених суб'єктів (Департамент громадянства, помилування, державних нагород Офісу Президента України, Комісію державних нагород та геральдики при Президенті України) цілком можна вважати такими з огляду на їхній статус, призначення та унормовану можливість залучати до своєї роботи експертів, спеціалістів, фахівців з різних галузей знань у разі потреби для розв'язання питань, для підготовки проєктів документів, для участі в засіданнях (наприклад, пункт 7 Положення про Комісію державних нагород та геральдики при Президенті України).

Групу суб'єктів, що сприяють нагородній процедурі, окрім умовного поділу на спеціалізовані та інші, можна поділити й на наділені публічно-владними повноваженнями та такі, що такими повноваженнями не наділені, цілком можна умовно поділити і на обов'язкові (ті, що здійснюють нагородження, ті, що готують попередні пропозиції для «лідуючого» суб'єкта, тощо) та факультативні (громадськість, наприклад). Всіх суб'єктів нагородної процедури варто розглядати як непросту сукупність, а системи, де всі суб'єкти взаємопов'язані, взаємодоповнюють одне одного (внутрішні, зовнішні зв'язки як у межах груп суб'єктів, так і між групами та системи з оточенням), а також завдяки наявності системних ознак (динаміка, стабільність, модифікація, внутрішня структурованість, історична обумовленість) формують єдину систему суб'єктів нагородної процедури як різновиду адміністративної процедури і складника нагородної справи та нагородної системи України.

Узагальнений аналіз суб'єктів нагородної процедури, передбачених законодавством України, свідчить про дещо велику кількість, особливо на стадії ініціювання, що дещо «розпорошує» важливість процедури і значимість самої нагороди. Безперечно, можна стверджувати, що така множинність пов'язана із множинністю самих державних нагород. І це є цілком виправданим поясненням, підставою для усвідомлення неординарності процедури, а отже й відмінності її від решти заохочувальних процедур. Варто зазначити, що в Концепції реформування нагородної справи в Україні проблематика модернізації системи суб'єктів порушується, щоправда дещо поверхнево, а саме: щодо вдосконалення діяльності Комісії державних нагород та геральдики при Президентові України (частина 5 пункту 2 Указу Президента України від 18 серпня 2005 р. № 1177/2005; частина 3 пункту 2 розділу 4 Концепції) та залучення громадськості до зазначеної процедури (частина 2 пункту 2 розділу 4 Концепції). Проте навіть практична реалізація зазначених напрямів удосконалення нагородної процедури не забезпечить модифікацію системи суб'єктів такої процедури та не оптимізує їхньої кількості.

**Висновки.** Отже, узагальнюючи все вищезазначене, цілком можна запропонувати авторське визначення суб'єктів нагородної процедури як визначених законодавством України осіб (фізичних осіб, їхніх колективів, юридичних осіб, суб'єктів публічної адміністрації, суб'єктів публічної влади), наділених відповідним статусом у процедурі, пов'язаній із нагородженням, позбавленням, поновленням державними нагородами, гарантуванням їх. Серед них своє чільне місце посідають ті, що сприяють нагородній процедурі. Їхня кількість і розмаїття є надмірно завеликим, що вимагає модернізації їхньої системи та вдосконалення чинного законодавства в частині визначення статусу таких суб'єктів. Варто визначити їхню кількість для того, щоб їх не було багато (наприклад, на стадіях порушення, ініціювання), проте їх не може бути й замало (щоб громадськість і фахова спільнота мали можливість брати участь у процедурі). Саме тому у розділі Нагородного кодексу України (фінального кодифікованого акта, що має регламентувати суспільні відносини, пов'язані з нагородженням) має бути визначено перелік таких суб'єктів, їхній правовий статус і чітко унормовані форми й методи їх залучення до нагородної процедури, результати їхньої діяльності.

### Література

1. Майдебур А. Конституційно-правовий статус державних нагород в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02. Одеса, 2013. 21 с.
2. Майдебур А. Конституційно-правовий статус державних нагород в Україні : дис. ... к.ю.н. : 12.00.02. Одеса, 2013.
3. Трофимов Е. Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование : автореф. дисс. ... д.ю.н. : 12.00.14. Москва, 2013. 46 с.
4. Коритько Д. Нагородне право: стан дослідження проблематики. *Держава і право* : зб. наук. пр. : юрид. і політ. науки / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. Вип. 44. С. 82–88.
5. Картузова І., Осадчий А. Адміністративно-процедурне право : навч. посібник. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с.
6. Бойко І., Зима О., Соловйова О. Адміністративна процедура : курс лекцій / за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
7. Стеценко С. Адміністративне право України : навч. посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
8. Коритько Д. Нагородна практика в Україні: юридичний аналіз понять. *Форум права*. 2010. № 3. С. 206–215.
9. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (авторський колектив (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.) ; за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ : ФОП «Мишалов Д.В.», 2019. 460 с.
10. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
11. Кузьменко О. теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.

### А н о т а ц і я

**Ковбас І. В. Суб'єкти, що сприяють у нагородній процедурі як різновиді адміністративної процедури.** – Стаття.

Ефективність нагородної процедури як виду адміністративної процедури багато в чому залежить від визначеності ролі суб'єктів, які впливають на нагородну процедуру. Не будучи основними або ж обов'язковими суб'єктами, без яких нагородна процедура взагалі не може бути, як-от: суб'єкт нагородження та особа (колектив осіб), щодо яких нагородження здійснюється, особи, що сприяють, відіграють також важливу роль. Саме вони ініціюють процедуру, подають клопотання про нагородження, перевіряють дотримання вимог нагородного законодавства щодо заслуг, щодо періодичності нагородження, ступневості визначення, готують матеріали до розгляду й забезпечують виконання акта про нагородження. Найбільша кількість таких суб'єктів та їхнє розмаїття зумовлюють плутанину, затягування нагородної процедури, дублювання положень та істотно знижують ефект застосування нагородного законодавства та використання ресурсу нагороди. Важливо визначитися не тільки з колом таких суб'єктів, але й їхнім статусом, моделями їхніх взаємовідносин. В умовах активного громадського обговорення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», положення якого мають поширюватися і на нагородну процедуру, а також у перспективі реалізації ідеї прийняття Нагородного кодексу України проблематика визначеності статусу суб'єктів, що сприяють нагородній процедурі, істотно актуалізується, набуває не тільки теоретичного, але й практичного значення. Важливо чітко усвідомлювати, які суб'єкти є тими, що сприяють нагородній процедурі, яким є їхній статус, чи виникають проблеми у їхньому функціонуванні, чи впливають ці проблеми на ефективність нагородної процедури загалом, що потрібно зробити, щоб усунути ці проблеми. **Метою роботи** є аналіз тематичних наукових, публіцистичних, навчальних, нормативних джерел, виокремлення проблематики участі суб'єктів у нагородній процедурі як різновиді адміністративної процедури й формулювання пропозицій щодо їхнього розв'язання. **Об'єкт роботи** становлять суспільні відносини, які безпосередньо пов'язані з нагородною процедурою. **Предмет дослідження** формують теоретико-методологічні положення стосовно суб'єктів нагородної процедури. **Методи дослідження** – це сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження, серед яких – діалектичний, порівняльно-правовий, експертних оцінок, юридично-логічний, прогнозування, моделювання. Проблематику суб'єктів нагородної процедури як виду адміністративної процедури досліджували лише фрагментарно А. Осадчий,

І. Бойко, О. Зима, О. Соловійова, В. Заїка, А. Майдебуря, Д. Коритько та інші вчені. Проте комплексних наукових тематичних робіт, на жаль, немає, що й зумовлює прогалину у вітчизняній правовій доктрині та у науковому базисі нагородної нормотворчості. Окремі питання суб'єктів нагородної процедури висвітили у своїх роботах О. Кузьменко, В. Колпаків, Т. Коломоєць, О. Миколенко, які і слугували базою для написання роботи. **Результати:** Цілком можна запропонувати авторське визначення суб'єктів нагородної процедури як визначених законодавством України осіб (фізичних осіб, їхніх колективів, юридичних осіб, суб'єктів публічної адміністрації, суб'єктів публічної влади), наділених відповідним статутом у процедурі, пов'язаний із нагородженням, позбавленням, поновленням державними нагородами, гарантуванням їх. Серед них своє чільне місце посідають ті, що сприяють нагородній процедурі. Їхня кількість і розмаїття є надмірно завеликим, що вимагає модернізації їхньої системи та вдосконалення чинного законодавства в частині визначення статусу таких суб'єктів. Варто визначити їхню кількість для того, щоб їх не було багато (наприклад, на стадіях порушення, ініціювання), проте їх не може бути і замало (щоб громадськість і фахова спільнота мали можливість брати участь у процедурі). Саме тому у розділі Нагородного кодексу України (фінального кодифікованого акта, що має регламентувати суспільні відносини, пов'язані з нагородженням) має бути визначено перелік таких суб'єктів, їхній правовий статус і чітко унормовані форми й методи їх залучення до нагородної процедури, результати їхньої діяльності.

*Ключові слова:* нагородна процедура, адміністративна процедура, суб'єкти, суб'єкти, що сприяють, статус, удосконалення, законодавство, спеціальний суб'єкт, додаткові суб'єкти.

#### S u m m a r y

***Kovbas I. V. Subjects which make a contribution in the award procedure as types of administrative procedure. – Article.***

The effectiveness of award procedure as a type of administrative procedure in a lot of things depends on identifying the role of the subjects that influence the award procedure. While not main or necessary subjects, ones without whom the award procedure cannot happen, for example: subject of the award and a person (persons), that receive said award, and subjects, that influence the procedure, are all play important role. It is them that initiate the procedure, submit the award petition, check compliance with the requirements of award legislation concerning merits, periodic nature of the awards, and degree of determination, ensure the implementation of the award act, and those who ready the materials for the review. It is this variety of subjects and their differences that cause misunderstanding, draw out the award procedure, duplicate some positions and significantly reduces award legislation's the effect and award recourse's use. It is important not only to determine the range of said subjects, but also their status, and their models of relations. Under conditions of active civic discussion of Ukrainian Law's project "Concerning the Award Procedure", which positions must grasp the award procedure as well as in perspective must realize the idea of accepting Ukrainian Award Legislation issue with determining the status of subject, that influence the award procedure, is actualizing, and gaining not just theoretical, but also practical meaning. It is important to fully understand, which subjects are influencing the award procedure, what are their status, are there problems in their functionality, are such problems affect the effectiveness of award procedure as a whole, and what must be done to remove such issues. The Purpose of the paper is to analyze the existing scientific, journalistic, educational, legal sources on the theme, separate the issues of subject's participating in award procedure as a type of administrative procedure, and to form the means to solve them. The object of the paper is formed by societal relations that directly linked to award procedure. The subject of the research is theoretic and methodological positions about subjects of award procedure. Research methods used are scientific and special methods of scientific understanding, including: dialectical, logical, legal, cross-referencing and experts' judgments, with prognostication and modeling. The issues with the subjects of award procedure as a type of administrative procedure are fragmentarily researched by A. Osadchyu, I. Boyko, O. Zyma, O. Solovyova, V. Zaika, A. Maydeburah, D. Koryt'ko, etc. Nevertheless, there exist no complex scientific papers on the theme, which forms a gap in Ukrainian legislative doctrine and in scientific base for award rule-making. Some questions about subjects of award procedure are raised in the papers of O. Kyzmenko, V. Kolpakov, T. Kolomoets, O. Mykolenko, which were the base for this paper. The results: It is quite possible to offer the author's definition of

---

subjects of award procedure as the persons defined by the legislation of Ukraine (individuals, their collectives, legal entities, subjects of public administration, subjects of public power), endowed with the corresponding status in procedure connected with rewarding, deprivation, renewal of state awards, guaranteeing them. Among them, those who promote the award procedure occupy a prominent place. Their number and diversity are too large, which requires modernization of their system and improvement of current legislation in terms of determining the status of such entities. It is necessary to determine their number so that there are not many of them (for example, at the stages of violation, initiation), but they can not be enough (so that the public and the professional community have the opportunity to participate in the procedure). That is why the section of the Award Code of Ukraine (the final codified act that should regulate public relations related to the award) should have defined the list of such entities, their legal status and clearly standardized forms and methods of their involvement in the award procedure, their results activities.

*Key words:* award procedure, administrative procedure, subjects, subjects that influence, status, improvement, legislation, special subject, additional subjects.