

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.2.15>

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДОВА НАЛЕЖНІСТЬ НАГОРОДНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Актуальність. В аспекті активного громадського обговорення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», складовою частиною якого є норми, які регулюють засади нагородної процедури, вагомим значення набуває визначення належності нагородної процедури до класифікаційного видового розмаїття адміністративних процедур. Значення набуває питання визначення ознак нагородної процедури, які формують унікальний її ресурс, а отже, й відмінність від всіх інших різновидів адміністративних процедур, завдяки чому і можна вести мову про виділення у проекті вищезазначеного законодавчого акту розділу, безпосередньо присвяченого саме нагородній процедурі. Для ефективного використання ресурсу нагород важливо не лише визначитися із їх видовим розмаїттям, а й детально унормувати процедурні її засади. Саме від того, чи буде детально визначеною, зрозумілою, прозорою процедура представлення до нагородження, порушення нагородної процедури, розгляд справи, винесення фінального акта та його виконання, буде залежати і наявність «проблем», пов'язаних із тлумаченням відповідних нормативно-правових положень, суб'єктивним підходом до їх застосування, а отже, й різним використанням ресурсу нагороди для реагування на заслуги особи (колективу) осіб перед державою та українським народом.

Актуальність проблематики наукового дослідження ресурсу нагородної процедури зумовлена і тим, що різними є засади регулювання втручальних та ініціативних адміністративних процедур, а отже, й відповідними мають бути вектори регулювання послідовності дій, пов'язаних із нагородженням, із використанням повноважень суб'єктів нагородної процедури, із використанням доказів та виконанням фінального акта. Саме тому формування оновленого доктринального розуміння нагородної процедури, її ознак, які в сукупності формують її ресурс, формулювання її офіційної дефініції дозволить не тільки упорядкувати понятійний апарат адміністративно-процедурного законодавства, забезпечити прозорість, визначеність нагородного законодавства, а й істотно підвищить результативність використання ресурсу нагороди в цілому. Проблематикою нагородної процедури безпосередньо вчені-адміністративісти не займалися, наслідком чого цілком можна вважати безпосередньо пов'язану із цим питанням прогалину у нагородній нормотворчості. Водночас у наявності лише поодинокі роботи з висвітленням лише окремих аспектів зазначеної проблематики (напри-

клад, роботи І. Картузової, А. Осадчого, І. Бойко, О. Зими, О. Соловйової та ін.).

Метою роботи є аналіз наявних тематичних наукових джерел, безпосередньо присвячених нагородній процедурі як різновиду адміністративної процедури, формування новітнього доктринального розуміння феномену нагородної процедури, яке варто розглядати як базис для сучасної вітчизняної нагородної нормотворчості.

Об'єкт дослідження формують суспільні відносини, що виникають у зв'язку із впровадженням та використанням ресурсу нагородної справи. **Предмет дослідження** – це теоретико-методологічні загальнонаукові та галузеві підходи щодо розуміння нагородної процедури, її ознак, видової належності.

Методи дослідження, які використовувалися, представляють собою загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких: діалектичний, логіко-юридичний, порівняльно-правовий, структурний, прогнозування, моделювання. Використання таких методів дозволило опрацювати галузеві та загальнонаукові наукові фахові джерела, юридичну публіцистику.

Виклад основного матеріалу.

І. Нагородна процедура як різновид адміністративної процедури

Адміністративною процедурою у вітчизняній адміністративно-правовій науці прийнято вважати «закріпленій нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації» [1, с. 123], «регламентований нормами права порядок вчинення дій, необхідних для виконання певної справи, вирішення задачі» [2, с. 5; 3, с. 122], «встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічного управління із прийняття нормативно-правових актів управління і вирішення адміністративних справ» [4, с. 174–175], «безпосередня послідовність дій, врегульованих правил поведінки, об'єднаних єдиною метою» [5, с. 150], «встановлений офіційно порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямованих на прийняття адміністративного акту або укладення адміністративного договору» [6, с. 6–8], «встановлені нормами адміністративного права правила, порядок і умови вчинення владних повноважень, процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретних індивідуальних Справ у сфері публічного адміністрування» [6, с. 67], «регламентований нормами адміністративного права порядок вирішення суб'єктами публічної адміністрації адміністративних справ» [6, с. 202] або ж як «вста-

новлений законом порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб, що завершується прийняттям адміністративного акта» [7, с. 228] тощо. Цікавий підхід демонструють І. Бойко, О. Зима та О. Соловійова, виокремлюючи «зв'язок» адміністративної процедури із «порядком вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування» [8, с. 5], її двояке розуміння, зумовлене поєднанням двох складових частин її змісту, а саме: «процедура» та «адміністративна», де перша фактично означає «... порядок вчинення дій, прийняття актів, логічно впорядкований та спрямований на досягнення певного результату» [8, с. 6], а друга – акцентує увагу на «прив'язці» такого порядку до управління, «служіння» [8, с. 6]. І, як наслідок, адміністративна процедура розглядається як «... структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладання адміністративних договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [8, с. 7]. Авторський колектив роботи «Основи публічного адміністрування» за загальною редакцією Н. Матюхіної адміністративною процедурою пропонується вважати «... встановлений законом та іншими нормативно-правовими актами порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічного адміністрування (адміністративними органами) [9, с. 90], а авторський колектив навчального посібника «Адміністративне право» – як «структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладання адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері державного управління» [10, с. 131], Т. Коломоець – як «встановлений законодавством (офіційний) порядок діяльності уповноважених суб'єктів (адміністративних органів) щодо розгляду і вирішення індивідуально визначених справ» [10, с. 221], автори «Адміністративне право України. Повний курс» – «встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акту» [11, с. 200]. Отже, незважаючи на таке розмаїття визначень, цілком можна вести мову про те, що саме «прив'язка» до суб'єкта, а саме суб'єкта публічно-владних повноважень у сфері публічного адміністрування та до регламентації порядку певної діяльності цього суб'єкта в зазначеній сфері щодо реалізації зазначених повноважень є тим «базовим» елементом, який всі вчені-адміністративисти намагаються відобразити в авторських визначеннях адміністративної процедури. А чи є останньою і нагородна процедура? Для того, щоб відповісти на це запитання, варто зупинитися на запропонованих у вітчизняній адміністративно-правовій науці перелік ознак адміністративних процедур. І з огляду на їх притаманність або ж непритаманність нагородній процедурі буде зрозуміло відповідь. Отже, до цих ознак пропонують відносити такі, як: «базування на

нормах чинного адміністративного законодавства, регламентація порядку розгляду адміністративних справ, упорядкування повсякденної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямування на реалізацію та захист прав, свобод та законних інтересів окремих фізичних та юридичних осіб, завершується ухваленням адміністративного акта» [11, с. 200]. Дещо інший варіант подають представники Харківської наукової школи адміністративного права й пропонують такими ознаками вважати: «... носить правовий характер, оскільки принципи і правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; вміщує норми, що регламентують як публічно-владного суб'єкта, так і приватну особу; спрямована на прийняття адміністративного акта; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватної особи та унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків (... порушує права й обов'язки для осіб, які знаходяться поза системою публічного управління); має, як правило, безпосередній характер» [12, с. 131]. Як бачимо, в цілому має місце дублювання переліків із певною авторською методикою формування ознак, послідовності їх розміщення та деталізації змісту. Цікавою є позиція представників цієї ж наукової галузевої фахової школи, подана в іншій роботі, а саме: «сервісний характер... оскільки адміністративна процедура виконує обслуговуючу роль... виникає та існує лише за потреби реалізації завдань і функцій держави, забезпечення законних прав, інтересів фізичних чи юридичних осіб; публічний характер та особливий суб'єктний склад – у публічній сфері... за участі органів публічного адміністрування; владний характер – ... супроводжується реалізацію органами публічної адміністрації владних повноважень з урахуванням публічних інтересів; нормативний характер – ... детальна регламентація нормами адміністративного права; стадійність – ... реалізація певних дій у певній послідовності й досягається певна ціль; прийняття владного акту – завершується прийняттям владного акта; цільова спрямованість – спрямована на реалізацію, захист та охорону прав та інтересів приватних осіб» [3, с. 91]. Перелік виглядає тільки структурованим, логічно-послідовним, змістовним. Дещо спрощений варіант пропонують Т. Коломоець та Д. Астахов – «публічність, індивідуальність, правова детальна регламентація, специфіка суб'єктного складу, цілеспрямованість» [6, с. 68]. Перелік, беззаперечно, охоплює всі основні її ознаки, проте в порівнянні з попереднім виглядає дещо звуженим. Майже тотожний за змістом щодо варіанту, запропонованого представниками харківської наукової галузевої фахової школи у своєму попередньому першому джерелі, представляють увазі спільноти й автори конспекту лекцій «Адміністративна процедура» І. Бойко, О. Зима, О. Соловійова [8, С.7]. Що є цілком логічним з огляду їх участі в підготовці «в різному авторському колективі» двох вищезазначених джерел. Схожу за змістом базових ознак, проте різну за зовнішньою

формою подання висвітлюють свою позицію представники одеської наукової галузевої фахової школи, а саме: «Вона встановлюється нормами адміністративного права; є формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного управління; відбувається за обов'язкової участі особливого суб'єкта – органу публічного управління (посадовою чи службовою особою); врегульовує як реалізацію юрисдикційних, так і неюрисдикційних повноважень зазначених суб'єктів; спрямована на впорядкування, охорону, розвиток суспільних відносин у сфері публічного управління» [13, с. 19]. Навіть аналізуючи ці переліки, цілком можна стверджувати, що в цілому «простежується» певна тенденція до формування переліку основних («базових») ознаки адміністративної процедури, які в сукупності є формують її ресурс. Хоча кількість ознак, їх формулювання та послідовність розміщення є різними, втім, все ж таки їх узагальнений аналіз дозволяє вести мову про тотожність розуміння основного ресурсу адміністративної процедури.

II. Ознаки нагородної процедури

Для того щоб відповісти на вищесформульоване запитання щодо нагородної процедури, варто з'ясувати, чи притаманними останній є ознаки, визначені як «базові» у вітчизняній правовій, зокрема адміністративно-правовій, науці, ознаки адміністративної процедури. Отже, а) сервісний характер (нагородна процедура як елемент нагородної системи держави виконує по відношенню до публічного управління саме обслуговуючу роль, виникає лише за потреби відзначення заслуг перед державою та українським народом, відзначення осіб (колективів осіб) за надмірні, наднормовані результати й передбачає реалізацію нагородної політики як частини державної, правової політики); б) публічний характер (нагородна процедура здійснюється в публічній сфері органами публічного адміністрування як стосовно погодження процедури, так і стосовно остаточного прийняття підсумкового акта); в) наявність спеціального суб'єктного складу (обов'язкова участь суб'єктів нагородження, суб'єктів, що сприяють цьому, які є публічно-владними суб'єктами, суб'єктами публічної адміністрації, і обов'язковою є участь Президента України); г) владний характер (нагородна процедура пов'язана з реалізацією всіма публічно-владними суб'єктами нагородних правовідносин своїх владних повноважень на різних стадіях із акцентом на публічний інтерес; реалізація функцій нагороди безпосередньо пов'язана із функціональним призначенням держави, із владними повноваженнями з їх реалізації з боку уповноважених суб'єктів, є обов'язковим урахуванням публічного інтересу); д) нормативний характер (нагородна процедура регламентована положеннями численних різних за юридичною силою нормативно-правових актів, які, як вже зазначалося, формують нагородне законодавство. Усі дії, їх послідовність, терміни, результати, оформлення деталізовані у правових приписах); е) стадійність (нагородна процедура передбачає певну послідов-

ність дій, починаючи від ініціювання її порушення й аж до фінальних дій, пов'язаних із оформленням результатів виконання; в наявності як обов'язкові стадії, так і факультативні. І хоча ступінь їх унормованості є різним, проте все ж таки наявність таких етапів передбачена, а отже, сама процедура є стадійною); є) прийняття владного акта (за підсумками кожної стадії нагородної процедури передбачається прийняття проміжного акта, а фінальним результатом всієї нагородної процедури є індивідуальний акт – указ Президента України); ж) цільова спрямованість (спрямована процедура на визначення заслуг фізичних осіб (їх колективів) перед державою, українським народом, виховання осіб у дусі поваги заслуженої праці, поведінки, престижу нагороди, нагородної особи, статус якої є відмінним у порівнянні з іншими особами (гарантійні відносини), а отже спрямованість на забезпечення реалізації вищезазначених прав фізичних осіб (їх колектив), що й дозволяє вести мову про цільову спрямованість нагородної процедури).

Отже, аналіз ознак, притаманних нагородній процедурі, свідчить про те, що весь перелік «базових» ознак адміністративної процедури є характерним і для нагородної процедури.

Висновки. Узагальнюючи все вищезазначене, можна стверджувати, що нагородна процедура – це врегульований нормами права стадійний порядок (послідовність дій) відзначення уповноваженим суб'єктом (за участі суб'єктів, що сприяють) заслуг особи (колективу осіб) перед державою, українським народом різними видами нагород й гарантування отримання нею (ними) особливого правового статусу. Нагородна процедура – вид безспірної, втручальної, зовнішньої, звичайної, правозастосовчої, складної, одноосібної, або конкурсної, або списочної, полісуб'єктної, правонадільної, стадійної адміністративної процедури. Її основними ознаками є: сервісний характер, публічність, нормативність, наявність спеціального суб'єкта (навіть системи таких суб'єктів), владний характер, стадійність, прийняття підсумкового індивідуального акта, цільова спрямованість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навчальний посібник для студентів юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
2. Лазарева О.В. Правова література. Саратов : Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 152 с.
3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник / за загальною редакцією Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
4. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун-Книга, 2010. 336 с.
5. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

6. Коломоєць Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2011. 228 с.

7. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка. Київ : Конус-Ю, 2008. 314 с.

8. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловійова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за загальною редакцією І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

9. Основи публічного управління: посібник для підготовки до іспитів / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін. ; за загальною редакцією Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с.

10. Коломоєць Т.О., Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2011. 228 с.

11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г та ін. Херсон : ОЛДІ-Плюс, 2018. 446 с.

12. Адміністративне право України : навчальний посібник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін. Харків : Право, 2017. 184 с.

13. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с.

Ковбас І.В. ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДОВА НАЛЕЖНІСТЬ НАГОРОДНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Актуальність. В аспекті активного громадського обговорення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», складовою частиною якого є норми, які регулюють засади нагородної процедури, вагомим значенням набуває визначення належності нагородної процедури до класифікаційного видового розмаїття адміністративних процедур. Значення набуває питання визначення ознак нагородної процедури, які формують унікальний її ресурс, а отже, й відмінність від всіх інших різновидів адміністративних процедур, завдяки чому і можна вести мову про виділення у проекті вищезазначеного законодавчого акта розділу, безпосередньо присвяченого саме нагородній процедурі. Для ефективного використання ресурсу нагород важливо не лише визначитися з їх видовим розмаїттям, а й детально унормувати процедурні її засади. Саме від того, чи буде детально визначеною, зрозумілою, прозорою процедура представлення до нагородження, порушення нагородної процедури, розгляд справи, винесення фінального акта та його виконання, буде залежати і наявність «проблем», пов'язаних із тлумаченням відповідних нормативно-правових положень, суб'єктивним підходом до їх застосування, а отже, й різним використанням ресурсу нагороди для реагування на заслуги особи (колективу) осіб перед державою та українським народом. Актуальність проблематики наукового дослідження ресурсу нагородної процедури зумовлена і тим, що різними є засади регулювання втручальних та ініціативних адміністративних процедур, а отже, й відповідними мають бути вектори регулювання послідовності дій, пов'язаних із нагородженням, із використанням повноважень суб'єктів нагородної процедури, із використанням доказів та виконанням фінального акту. Саме тому формування оновленого доктринального розуміння нагородної процедури, її ознак, які в сукупності формують її ресурс, формулювання її офіційної дефініції, дозволить не тільки упорядкувати понятійний апарат адміністративно-процедурного законодавства, забезпечити прозорість, визначеність нагородного законодавства, й істотно підвищить результативність використання ресурсу нагороди в цілому. Проблематикою нагородної процедури безпосередньо вчені-адміністративісти не займалися, наслідком чого цілком можна вважати прогалину, безпосередньо пов'язану із цим питанням, прогалину в нагородній нормотворчості. Водночас у наявності лише поодинокі роботи з висвітленням лише окремих аспектів зазначеної проблематики (наприклад, роботи І. Картузової, А. Осадчого, І. Бойко, О. Зими, О. Соловійової та ін.). **Метою роботи** є аналіз наявних тематичних наукових джерел, безпосередньо присвячених нагородній процедурі як різновиду адміністративної процедури, формування новітнього доктринального розуміння феномену нагородної процедури, яке варто розглядати як базис для сучасної вітчизняної нагородної нормотворчості. **Об'єкт дослідження** формують суспільні відносини, що виникають у зв'язку із впровадженням та використанням ресурсу нагородної справи. **Предмет дослідження** – це теоретико-методологічні загальнонаукові та галузеві підходи щодо розуміння нагородної процедури, її ознак, видової належності. **Методи дослідження**, які використовувалися, представляють собою загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких: діалектичний, логіко-юридичний, порівняльно-правовий, структурний, прогнозування, моделювання. Використання таких методів дозволило опрацювати галузеві та загальнонаукові наукові фахові джерела, юридичну публіцистику. **Результати.** Узагальнюючи все вищезазначене, можна стверджувати, що нагородна процедура – це врегульований нормами права стадійний порядок (послідовність дій) відзначення уповноваженим суб'єктом (за участю суб'єктів, що сприяють) заслуг особи (колективу осіб) перед державою, українським народом різними видами нагород й гарантування отримання нею (ними) особливого правового статусу. Нагородна процедура – вид безспірної, втручальної, зовнішньої, звичайної, правозастосовної, складної, одноосібної або конкурсної або списочної, полісуб'єктної, правонадільної, стадійної адміністративної процедури. Її основними ознаками є: сервісний характер, публічність, нормативність, наявність спеціального суб'єкту (навіть системи таких суб'єктів), владний характер, стадійність, прийняття підсумкового індивідуального акту, цільова спрямованість.

Ключові слова: нагорода, нагородна процедура, адміністративна процедура, ознаки, вид, втручальна процедура, безспірна процедура, зовнішня процедура, звичайна процедура.

Kovbas I.V. CONCEPT, FEATURES AND SPECIFIC AFFILIATION OF THE AWARD PROCEDURE

Relevance. As for active civil discussion of Ukrainian Law project “Concerning administrative procedure”, and its part in norms that regulate position about award procedure, it become important to define award procedure’s involvement in class diversity of administrative procedures. It is also important to define the traits of award procedure, which form its unique resource, and therefore, its difference from all others types of administrative procedures, and because of this, the abovementioned legislative act’s project chapter can be defined, this time strictly about award procedure. For effective use of award resource, it is important not only to define them with their class differences, but also to uniform procedure’s principles. The existence of “issues” with interpretation of corresponding legal positions, subjective means of use, and hence, the ways the award resource are used as a reaction on a person’s (persons’) merit before the state and Ukrainian people will depend on the awarding procedure, its violations, proceedings, the making of final act and its implementation being defined, understood in detail, and made clear. The relevance of issues in scientific research of award procedure’s resource are caused by the difference in principles of intrusive and initiative award procedures control, and therefore vectors of sequence control, which are linked with awarding, with use of privileges by subjects of award procedure, with use of evidences and with the making of final act. For this exact reasons, the formation of modernized doctrinal understanding of award procedure, its traits, from which the whole resource is formed, and also with the formation of its official definition will make possible not only forming the easy-to-use apparatus of administrative-procedural legislation, making it transparent, making award legislation defined, and significantly increase the effectiveness of award resource use as a whole. Scientists-administrators haven’t directly examined the issues with award procedure, and a result a gap directly linked to this question has formed, a gap in award rule-making. At the same time, there exists some isolated papers that deal with some aspects of said issues (for example, the papers from I. Kartuzova, A. Osadchogo, I. Boyko, O. Zima, O. Solovyevoi, ect.) **The Purpose of the paper** – is to analyze the existing scientific sources on the theme, which are directly about award procedure as a part of administrative procedures, formation of modern doctrinal understanding of the principles of award procedure and their list, which must be seen as a base for modern Ukrainian award legislation. **The object of the paper** – are formed by societal relations, that occur in relation to developing and use of award affairs resource. **The subject of the research** – are theoretic and methodological scientific and occupational approaches to understanding the award procedure, its traits, and its classification. **Research Methods** used are scientific and special methods of scientific understanding, including: dialectical, logical, legal, cross-referencing and structural, with prognostication and modeling. The use of said methods allowed for grasping occupational and scientific sources on the topic and legal journalism. **The results:** To sum all of the above, it can be stated that award procedure is a legislative regulated stage order (sequence of actions) of decoration by an authorized subject (with the help of assisting subjects) of person’s merits (persons’) before the state, Ukrainian people in the form of award and guaranteeing of giving a person (persons) of special legislative status. The award procedure is a type of undisputed, interfering, external, ordinary, law enforcing, complex, individual or competitive or listed, multi-subjective, legal, stage administrative procedure. Its main traits are: service nature, publicity, normativeness, the presence of a special subject (even a system of such subjects), the authoritative nature, staginess, the adoption of the final individual act, the target.

Key words: award, award procedure, administrative procedure, traits, appearance, intrusive procedure, undisputed procedure, external procedure, ordinary procedure.