

SECRETARIAT GENERAL

Directorate General II – Democracy

Democratic Governance Directorate

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

м. Страсбург, 18 вересня 2015 року

CELGR /LEX (2015)3

(оригінал англійською мовою)

**ВИСНОВОК ЩОДО ЗАКОНОДАВСТВА
СТОСОВНО ДЕРЖАВНИХ НАГОРОД В УКРАЇНІ**

Цей документ підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи Сереною Пескаторе.

ВСТУП.....	3
КІЛЬКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ.....	3
Кількість нагород	4
Кількість нагороджених осіб	5
Дні офіційного нагородження	7
НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА: МІЖ КІЛЬКІСТЮ І ЯКІСТЮ.....	9
ЯКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ	10
Порядок висування кандидата і присвоєння нагород.....	10
Відкликання/позбавлення нагород	12
Привілеї нагороджених	13
ПРИКЛАД: РЕГІОНАЛЬНА/ВІДОМЧА ТА КОМУНАЛЬНА МЕДАЛЬ У ФРАНЦІЇ.....	14
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	16

ВСТУП

Цей документ підготовлено Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії Ради Європи на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування від 13 липня 2015 року.

Ефективна система державних нагород вимагає не лише обмеженої кількості нагород і нагороджених за високі заслуги, але й чіткої та прозорої процедури присвоєння нагород. У межах подальшого аналізу ці вимоги поділяються на якісні та кількісні. Відповідні дві частини аналізу доповнені у даному документі деякими загальними враженнями про правову систему України щодо державних нагород. Насправді, функціонування системи державних нагород України забезпечує велика кількість нормативно-правових актів. Щоб поліпшити її якість, необхідно зменшити кількість цих актів.

Загалом, Закон України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року передбачає процедури, які фундаментально не відрізняються від аналогів у інших державах – членах Ради Європи. Незважаючи на цю подібність, подекуди тут не вистачає чітких якісних та кількісних вимог і процедур присвоєння й відкликання нагород. У цьому документі розглянуті основні положення законодавства України щодо державних нагород, а також приклади й передові практики інших держав, таких як Естонія, Франція, Німеччина, Італія, Польща і Великобританія, законодавство яких було ретельно вивчено та проаналізовано.

КІЛЬКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Ця частина аналізу стосується кількісних елементів національної системи нагород та розглядає дані щодо загальної кількості нагород, кількості нагороджених осіб і те, яким чином країни визначили квоти та кількість днів, коли нагороди можуть бути офіційно присвоєні.

Кількість нагород

Відповідно до закону про державні нагороди від 16 березня 2000 року¹ існує 9 нагород (орден Свободи, орден князя Ярослава Мудрого, орден «За заслуги», орден Богдана Хмельницького, орден Героїв Небесної Сотні, орден «За мужність», орден княгині Ольги, орден Данила Галицького й орден «За доблесну шахтарську працю») та звання Герой України, 5 медалей і 38 різних нагород, які можуть бути присвоєні в Україні на сьогодні.²

На перший погляд, порівняно з іншими країнами, кількість нагород не здається значною. Серед держав, дані яких було проаналізовано, лише Німеччина має одну нагороду, орден «За заслуги».

Тим не менш, опис різних нагород не сильно відрізняється, тому можна припустити, що деякі з них можуть бути об'єднані. Прикладом може бути орден Свободи, орден князя Ярослава Мудрого, орден «За заслуги» і орден Богдана Хмельницького, причини нагородження якими є дуже схожими. Отже, ці нагороди можна згрупувати в одну – для нагородження за заслуги громадян. Те ж саме можна сказати і про орден «За мужність» і орден Данила Галицького: вони можуть бути об'єднані в один – для нагороди за зразкову військову службу. Крім того, орден княгині Ольги може бути скасований, оскільки жінки мають можливість отримувати інші національні ордени.

Також можна скасувати статтю 10 Закону та довгий список з 38 нагород³. Коли Франція створила орден «За заслуги» у 1963 році, метою стала реорганізація та спрощення системи нагород, поєднання або анулювання деяких орденів, кількість яких збільшувалася

¹ Закон українською мовою: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>. Офіційний витяг з Закону англійською мовою: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/en/1549-14>. На перший погляд, порівнюючи витяг і Закон, можна було б подумати, що існує певна розбіжність у кількості чинних нагород у правовій системі країни. Проте, більш пильний розгляд показує, що витяг датується 1 січня 2005 року, в той час як останні нагороди, орден Свободи й Орден Героїв Небесної Сотні було засновано у 2008 і 2014 роках відповідно.

² Цей список не враховує національних премій, які надаються в різних сферах на національному рівні (Національна премія України імені Тараса Шевченка з літератури, Державна премія України в галузі науки і техніки, Державна премія України в галузі архітектури; та Державна премія України імені Олександра Довженка).

³ Стосується «Почесні звання України».

паралельно зі зростанням кількості державних заходів. У той час як ці міністерські ордени було анульовано, чотири з них було збережено завдяки їхній тривалій історії та престижу.⁴

Аналогічно можна вчинити зі згаданими 38 нагородами. Так, наприклад, вісім нагород для працівників у галузі культури та освіти можна об'єднати в єдину нагороду від Міністерства культури і освіти, і те ж саме можна зробити з іншими нагородами, забезпечуючи нагороди від найбільш важливих професійних сфер (освіта і культура; наука, техніка і промислові інновації тощо).

Кількість нагороджених осіб

Загальний принцип, який необхідно розглянути під час реорганізації системи державних нагород дуже чітко представлений у цитованому французькому указі від 3 грудня 1963 року:

*Переоцінка розуміння нагороди, гордості за отримання державної відзнаки накладає обмеження не тільки на кількість її отримувачів, але й на кількість самих нагород.*⁵

Для того, щоб відновити значення нагород від держави з метою визнання вкладу осіб і заохочення інших громадян до подібних дій, бажано обмежити не лише кількість нагород, але й кількість людей, яких дозволено нагородити в певний період часу.

Країни, які були проаналізовані, двома різними способами врегулювали питання встановлення фіксованої кількості нагород: визначили максимальну квоту нагород у певний період часу або максимальну кількість людей, які могли бути кандидатами на нагороду і, таким чином, могли бути допущені до нагородження. Перше рішення є загальним для Франції та Італії, останнє було застосовано Великобританією.

У Франції, відповідно до статті р.14 *Code de la Légion d'Honneur et de la Médaille militaire* (Кодексу Почесного легіону та військової медалі), кількість винагород *Légion d'Honneur* (орден Почесного Легіону) визначається указом Президента Республіки, на трирічний період. Така ж процедура діє для ордена «За заслуги»: відповідно до статті 23 Указу 63-1196 від 3 грудня 1963 року, порядок призначення *ордену Почесного Легіону* поширюється на орден

⁴ Див.: Попередні коментарі щодо Décret 63-1196 du 03/12/1963 sur la Création de l'Ordre National du Mérite (J.O. du 05/12/1963).

⁵ *Ibidem*.

«За заслуги». Указ Президента Республіки спрямовано на визначення квоти для кожного рівня ієрархії. Також передбачені деякі виняткові нагородження, кількість яких оцінено як 20 на рік.⁶

Італійська процедура схожа з французькою: Указ Президента, схвалений Радою Міністрів, щорічно визначає кількість нагород для кожного рівня ієрархії. Указ Президента від 31 грудня 2014 року щодо квот ордена «За заслуги» визначає загальну кількість у 5 000 з поділом на 5 рівнів.⁷

Сполучене Королівство Великобританії застосувало іншу модель: кожна нагорода має фіксовану кількість членів, визначену в його Статуті. Наприклад:

- 1) орден «За заслуги» – який, як і інші, дарується Королевою особам, яких вона вибирає особисто – 24 члени (у тому числі військові), та додаткові іноземні особи;
- 2) орден Кавалерів Пошани - Королева та 65 членів;
- 3) статут ордена Лазні передбачає 120 Лицарів і дам Великого Хреста, 295 Лицарів і дам Командорів, і 1 455 Кавалерів ордена.

Таким чином, квота встановлюється не щорічно, а в глобальному масштабі. Ще одна особливість системи Великобританії, яка пов'язана з питанням квот, полягає в наступному: особа, яка пропонує кандидата на отримання нагороди, не може рекомендувати конкретну нагороду, оскільки це вирішує лише Комітет з нагород.

Потрібно пам'ятати, що французький *Кодекс Почесного легіону та військової медалі* визначає максимальну, хоча й досить значну, кількість людей, які можуть належати до ордена. Відповідно до статті 7 Кодексу, *орден Почесного Легіону* включає: 75 кавалерів

⁶ Очікувана щорічна кількість за період 2015-2017 р.р. становить близько 4 600 для ордена Почесного легіону і 6 300 для ордена «За заслуги», відповідно до: *Décret n° 2015-434 du 15 avril 2015 fixant les contingents de croix de la Légion d'honneur pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2017*, стаття 1, доступна за посиланням <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030490475&dateTexte=&categorieLien=id> та *Décret n° 2015-435 du 15 avril 2015 fixant les contingents de croix de l'ordre national du Mérite pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2017*, стаття 1, доступна за посиланням <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030490481&categorieLien=id>.

⁷ Указ Президента (італійською мовою): <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2015/20150018/15A00368.htm>. Дані було опубліковано в Офіційному журналі № 18 Італійської Республіки, від 23 січня 2015 року.

Великого хреста (*grand'croix*); 250 вищих офіцерів (*grands officiers*); 1 250 командорів (*commandeurs*); 10 000 офіцерів (*officiers*); 113 425 лицарів (*chevaliers*).⁸

Статистика з Німеччини доводить, що за наявності однієї нагороди, її отримує дуже мала кількість людей лише за видатні та виняткові заслуги. Після піку, досягнутого в 1991 році, за наявності 5 000 номінантів, у 2014 році Німеччина нагородила лише 1 618 осіб.⁹

Дні офіційного нагородження

Ще одним важливим інструментом, який допомагає громадськості відстежувати кількість нагород – таким чином, гарантуючи, що система нагородження стосується лише найбільш видатних громадян за виняткові та надзвичайні заслуги – є кількість днів, коли офіційно присвоюються нагороди.

Стаття 9 Указу Президента України від 19 лютого 2003 року №138/2003 визначає перелік випадків, коли нагорода може бути вручена: державні свята, професійні свята, ювілеї фірм, установ, організацій та місцевих і регіональних територіальних установ,¹⁰ у той час як проаналізоване законодавство інших країн передбачає лише декілька чітко визначених випадків, коли може бути вручено нагороди. Наприклад, у главі 2, ст. 10 (1,2) Закону Естонії про нагороди від 19 грудня 2007 року зазначено:

§ 10. Вручення нагороди

(1) регулярне вручення нагород проводиться один раз на рік з нагоди 24 лютого - Дня незалежності.

(2) Нагороди також може бути вручено в будь-який інший час, у виняткових випадках, у тому числі у випадку державного візиту, або якщо

⁸ Стаття R. 7: « *La Légion d'honneur comprend limitativement, compte non tenu des nominations et promotions faites hors contingent dans les conditions fixées au chapitre III du titre II : 75 grand'croix ; 250 grands officiers ; 1.250 commandeurs ; 10.000 officiers ; 113.425 chevaliers. »*

⁹ Див. *Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland*, остання версія від травня, 2015 року http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/120605-Verdienstorden.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁰ Див. Указ Президента України «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України», від 19 лютого 2003 р.; та Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України, від 19 лютого 2003. Обидва документи подані <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/138/2003>.

дипломат, акредитований в Естонії, покидає її після закінчення терміну повноважень або помертньо.¹¹

Починаючи з 1991 року, Німеччина визначила єдиний день для вручення нагород: ювілей Об'єднання Німеччини - 3 жовтня.¹²

В Італії стаття 7 Указу Президента Республіки від 31 жовтня 1952 року про затвердження статуту ордена «За заслуги» перед Італійською Республікою визначає, що присвоєння нагород і відзнак відбувається два рази на рік: 2 червня (Національний день Республіки), та 27 грудня у річницю Конституції.¹³ Незаплановане подання кандидатур може виконуватися у будь-який день року (незаплановані нагородження Президентом Республіки, нагородження іноземців і державних чиновників, які припиняють свою службу), відповідно до статті 2 Указу Президента про реалізацію заходів відповідно до закону від 3 березня 1951 року № 178 щодо заснування ордена «За заслуги» перед Італійською Республікою.¹⁴

Французька нагорода *орден Почесного Легіону* може бути вручена три рази на рік для громадян та два рази на рік для військових,¹⁵ у той час як орден «За заслуги» може бути вручено два рази на рік для цивільних і військових осіб.¹⁶

¹¹ Див. акт про нагороди <https://www.president.ee/en/estonia/decorations/images/00113019.pdf> (англійською мовою).

¹² Див. *Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland*, остання версія від травня, 2015 року, (німецькою мовою): http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/120605-Verdienstorden.pdf?__blob=publicationFile.

¹³ Указ італійською мовою: http://www.governo.it/Presidenza/onorificenze_araldica/onorificenze/normativa/dpr31101952.html.

¹⁴ Указ (*Decreto P.D.R. del 13 maggio 1952 n. 458, Norme per l'attuazione della legge 3 marzo 1951 n. 178 concernente la Istituzione dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana" e la disciplina del conferimento e dell'uso delle onorificenze*) італійською мовою: http://www.governo.it/Presidenza/onorificenze_araldica/onorificenze/normativa/dpr458_1952.html; Закон, *Legge del 3 marzo 1951 n. 178 Su Istituzione dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana" e la disciplina del conferimento e dell'uso delle onorificenze* http://www.governo.it/Presidenza/onorificenze_araldica/onorificenze/normativa/legge178_1951.html.

¹⁵ Див. <http://www.legiond'honneur.fr/fr/page/promotions/106> перелік останніх нагород.

¹⁶ Стаття 23 *Décret 63-1196 du 03/12/1963 sur la Création de l'Ordre National du Mérite (J.O. du 05/12/1963)*.

Крім того, у Франції чітко регулюється процедура подання кандидатур на рівні міністрів: пропозиції щодо присвоєння нагород *ордену Почесного Легіону* подаються лише три рази на рік,¹⁷ і для ордена «За заслуги» – лише два рази на рік.¹⁸

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА: МІЖ КІЛЬКІСТЮ І ЯКІСТЮ

Нормативно-правова база є елементом, який дає змогу перейти від кількісних до якісних характеристик. На цей момент, основною особливістю нормативно-правової бази з державних нагород в Україні є значна кількість нормативно-правових актів, що призводить до їхньої недостатньої уніфікованості. Зменшення їхньої кількості дасть змогу поліпшити якість процедури присвоєння державних нагород.

Закон України від 16 березня 2000 року є лише одним елементом законодавства з цього питання. Справді, кожен орден встановлюється відповідно до його Статуту, який затверджується Указом Президента, як це прийнято в процедурах інших держав – членів Ради Європи. Прикладом цього є Указ Президента щодо присвоєння звання Героя України від 2 лютого 2002 року № 1114/2002.

Ще одним важливим елементом законодавства є Указ Президента України від 19 лютого 2003 року № 138/2003 «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України».¹⁹ Цей Указ повинен використовуватися як рамковий закон для процедурних аспектів представлення до нагородження та вручення державних нагород в Україні. І справді, декілька Статутів орденів України, але не всі, застосовують процедури, які можна порівняти з процедурами, визначеними цим Указом Президента. Така відсутність уніфікації створює деяку плутанину у відповідному законодавстві і призводить до правової невизначеності.

В якості однієї з пропозицій стосовно вищевикладеного є об'єднання деяких орденів. Наступним кроком може бути спрощення законодавства та визначення, чи нові (і невідкликані) ордени повинні підпадати під дію положень Указу 138/2003. Наприклад,

¹⁷ Стаття R28 *Code de la Légion d'Honneur et de la Médaille Militaire*.

¹⁸ Стаття 23 *Décret 63-1196 du 03/12/1963 sur la Création de l'Ordre National du Mérite (J.O. du 05/12/1963)*.

¹⁹ Див.: Указ Президента України «Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України» від 19 лютого 2003 року та Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України. Обидва документи наведені за адресою <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/138/2003>.

французький Указ 63-1196 від 3 грудня 1963 року чітко визначає, що присвоєння нагород та відзнак, процедура нагородження, санкції, адміністративні та дисциплінарні процедури щодо *ордену Почесного Легіону* поширюються також і на нагороду «За заслуги».²⁰

Скорочення великої кількості актів, які регулюють присвоєння державних нагород в Україні, призведе до поліпшення якості системи нагородження.

ЯКІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Після вивчення кількісних характеристик системи нагородження, аналіз зосереджено на якісних характеристиках, які передбачають: загальний порядок присвоєння; мінімальні вимоги до кандидата на нагороду, щоб визначити процедури просування до верхнього рівня ієрархії; порядок відкликання нагороди; і можливі вигоди, надані нагородженому. Процедури, встановлені в українській системі, не суперечать явно європейським стандартам. Тим не менш, усе ще існують можливості для вдосконалення, і нижченаведені міркування можуть допомогти в цьому.

Порядок висування кандидата і присвоєння нагород

Кожен громадянин/особа (в Естонії й Великобританії) або деякі установи (у Франції та Італії: міністри; в Німеччині²¹ та Польщі²²: кілька установ; в Україні: численні установи²³) мають

²⁰ Див. статті 23, 27, 34 та 35. Décret 63-1196 du 03/12/1963 sur la Création de l'Ordre National du Mérite (J.O. du 05/12/1963).

²¹ Стаття 5 *Statut des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland*: керівник німецьких федеральних властей, президент Федерального Бундестагу та Бундесрату, прем'єр-міністри земель для людей, які живуть на цій землі; Міністр закордонних справ для німецьких громадян, які проживають за кордоном або для іноземців; мер Берліну, президент Сенату міста Бремен і Гамбург для людей, які живуть на їхній території.

²² Стаття 2 (3) *USTAWA z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach*: президент присвоює нагороди за власною ініціативою або на прохання прем'єр-міністра, міністрів, голови центральних офісів або губернаторів провінцій, і присвоює Хрест Свободи і Солідарності на прохання Національного інституту пам'яті або Комісії з переслідування злочинів проти польського народу.

²³ Стаття 8 *СТАТУТУ звання Герой України, від 2 грудня 2002 року N 1114/2002*: пропозиції для присвоєння звання Героя України можуть бути внесені Президентом України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, Верховним Судом України, Вищим господарським судом України, Генеральним прокурором, міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади, Верховною Радою та Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, міською державною адміністрацією м. Київ і

право висувати пропозиції щодо нагородження. Рекомендації з чітким визначенням підстав нагородження направляються безпосередньо гранд-канцлеру ордена (Франція) чи прем'єр-міністру, який, зрештою, надсилає їх канцлеру ордена з власними висновками (Італія, Польща) або Президенту (Естонія, Німеччина, Україна), або Комітету з нагород (Великобританія) із загальною інформацією про кандидата й даними щодо його/її кримінального минулого.

Тільки в Естонії та Німеччині пропозиції розглядаються й рішення щодо них приймаються в Адміністрації Президента Республіки, у той час як в інших країнах такі рішення приймаються в Адміністрації установи, яка займається присвоєнням нагороди, з врахуванням думки й міркувань прем'єр-міністра. Далі рішення має бути розглянуто та затверджено Президентом Республіки чи прем'єр-міністром.

У результаті порівняння українського законодавства та законодавства інших країн виявлено критичний недолік: в Україні відсутні специфічні вимоги, яким має відповідати кандидат на нагородження, у той час як в інших країнах такі вимоги чітко визначені. Ці вимоги стосуються мінімального віку (40 років у Німеччині, 35 в Італії для вручення ордена «За заслуги») або мінімальних років зразкової служби в сфері, в якій присуджується нагорода (20 років для *ордену Почесного Легіону* у Франції і 10 років для ордена «За заслуги», 20 років в Італії для ордена «За заслуги» у праці).

Повинні бути виконані й вимоги щодо просування в ієрархії нагородження. У більшості розглянутих країн кандидат на підвищення має проводити принаймні кілька років на попередньому рівні. Крім того, Естонія²⁴, Франція²⁵, Німеччина²⁶, Італія²⁷ чітко визначили, що

Севастополь і, нарешті, Комісією з державних нагород і геральдики. Стаття 2 *ПОРЯДКУ представлення до нагородження та вручення державних нагород України, 19 лютого 2003 року N 138/2003* використовує аналогічну процедуру для інших нагород. Потрібно підкреслити, що право висувати кандидатів установ, таких як Верховний суд, Вищий господарський суд і так далі, не застосовується в інших країнах.

²⁴ Стаття 10 (3) Закону Естонії щодо нагородження.

²⁵ Стаття R19 пункт 3 *Code de la Légion d'Honneur*. Стаття 23 указу 63-1196 щодо ордену «За заслуги».

²⁶ Розділ 2 статті 3 заходів впровадження: *Ausführungsbestimmungen zum Statut des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland vom 5. September 1983 (GMBl. 1983, S. 389)*.

²⁷ Повідомлення Прем'єр-міністра, від 8 серпня 2002 року, про присвоєння державних нагород за заслуги перед Італійською Республікою.

для такого просування необхідне підтвердження нових заслуг зі сторони кандидата (в Естонії також потрібні нові заслуги для прискорення процедури просування).

Додаткова вимога, притаманна для всіх країн, окрім Естонії й України, узагальнена в такому реченні: «Метою є забезпечення того, щоб велика кількість не публічних людей, які роблять визначні справи, були відзначені»²⁸; з цієї причини, країнами встановлено, що сенатори й депутати не можуть бути нагороджені під час дії їхнього мандату.

Зрештою, потрібно нагадати, що національні нагороди присуджуються за видатні й виняткові заслуги перед державою; не за досконале та бездоганне виконання своїх обов'язків. Німеччина дуже чітко визначила вимоги щодо цього питання: як описано в главі 2 статті 3 із запровадження заходів щодо присвоєння ордена «За заслуги»: ідеальне виконання особистих обов'язків або виконання добровільної діяльності не є достатньою причиною для нагородження. Діяльність повинна здійснюватися для національної та соціальної вигоди, без піклування про особисті інтереси особи.²⁹

Відкликання/позбавлення нагород

Відповідно до статті 16 Закону України від 16 березня 2000 року, нагороди можуть бути відкликани, якщо нагородженого було засуджено за особливо тяжкий злочин. Також стаття 9 Статуту ордена «За заслуги» перед Україною від 22 вересня 1996 року № 870/96 дозволяє відкликання нагород через особливо тяжкі злочини. Указ Президента України № 138/2003, який є еталонним для визначення окремих нагород в Україні, не містить будь-яких положень щодо цього.

Інші країни використовують поняття «недостойний» для відкликання нагороди. Зокрема, в Естонії нагорода може бути анульована, коли набуває чинності рішення суду про умисний злочин, здійснений нагородженим; коли стають відомими обставини, невідомі до нагородження; і коли подальша поведінка нагородженого стає недостойною (стаття 13 Закону про нагороди). Причини для відкликання нагороди в Польщі схожі на визначені в Естонії (розділ VI, стаття 36 Закону про державні нагороди від 16 жовтня 1992 року). У Франції людина, яка втратила французьке громадянство або була засуджена за злочин на один рік

²⁸ Див. <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/Honours/Honoursnomination.aspx>.

²⁹ Розділ 2 статті 3 заходів впровадження: *Ausführungsbestimmungen zum Statut des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland vom 5. September 1983 (GMBl. 1983, S. 389)*.

або більше у вигляді позбавлення волі або виправних робіт, або вчинила дії проти честі, може втратити свої нагороди – стаття 90-96 *Кодексу Почесного легіону та військової медалі*. Німеччина та Італія також розглядають додаткове покарання у формі позбавлення права обіймати державні посади як причину для відкликання державної нагороди (розділ 4 Закону про право на ордени та нагороди (*Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen*), від 26 липня 1957, статті 5 Закону № 178 від 3 березня 1953 року, Італія). У Сполученому Королівстві Великої Британії нагороди може бути відкликано після виключення нагородженого професійним або регулюючим органом.

Установи, які займаються нагородженням, мають право розглядати й обговорювати ситуацію щодо нагороджених і приймати рішення про відкликання. Франція, Італія і Польща дозволяють особі, щодо якої здійснюється обговорення, представити свою точку зору й надати пояснення перед винесенням остаточного офіційного рішення щодо відкликання нагороди.

Привілеї нагороджених

Загалом, лише для військовослужбовців до медалей і нагород додаються економічні вигоди. У Німеччині присвоєння звання і нагород вважається моральною винагородою, що не потребує надання фінансових вигод.³⁰

У Франції та Італії для нагороджених військовослужбовців надається невелика пенсія. Пенсія, яка надається з нагородженням *орденом Почесного легіону*, регулюється статтями R77-78 *Кодексу Почесного легіону*. В Італії пенсії надаються лише нагородженим італійським військовим орденом та лише для обмеженої кількості людей.

На противагу, у статті 15 Закону про державні нагороди України зазначено, що нагороджені особи користуються пільгами, передбаченими законами України. Указ Президента України № 138/2003, на який посилаються при нагородженні деякими орденами в Україні, не містить жодних положень щодо цього важливого питання.

³⁰ Див. <http://www.bundespraesident.de/EN/Role-and-Functions/HonoursAndDecorations/TheOrderOfMerit/theorderofmerit-node.html>.

ПРИКЛАД: РЕГІОНАЛЬНА/ВІДОМЧА ТА КОМУНАЛЬНА МЕДАЛЬ У ФРАНЦІЇ

В процесі внесення змін до Закону України про державні нагороди та після завершення процесу територіальної реформи можна було б розглянути питання щодо відзнак на регіональному/місцевому рівні. Франція прийняла акт щодо присвоєння регіональних/відомчих і комунальних медалей на національному рівні – *Circulaire NOR/INT/A/06/00103/C*. Відповідно до цього Акту медаль присуджується за заслуги перед місцевими громадами або їх публічними установами, такими як житлово-комунальні установи (*Offices Publics d'Habitation à Loyer Modéré*) і муніципальні кредитні банки (*Caisses de Crédit Municipal*).

Вимоги до кандидатів на регіональну нагороду аналогічні вимогам до нагород на національному рівні: 20 років роботи на благо місцевої спільноти для нагородження срібною медаллю, 30 років – для нагородження позолоченою медаллю та 35 років – для нагородження золотою медаллю.³¹ Депутати й сенатори не можуть бути нагороджені під час дії їхнього мандату, навіть якщо вони мають мандат на місцевому рівні. Бухгалтери та керівники муніципальних кредитних банків також виключаються зі списку нагороджуваних осіб.³²

Кандидати на нагороду на місцевому рівні: люди, які мали або мають мандат у місцевих асамблеях; нинішні й колишні службовці місцевих органів влади та їх публічних органів/інституцій; нинішні й колишні члени економічних і соціальних комітетів; нинішні й колишні державні службовці, які надавали послуги місцевим органам влади. Сам факт перебування на посаді місцевого чиновника не є критерієм нагородження: якість роботи, послуг, що надаються місцевій громаді, повинні перевищувати звичайно очікуваний рівень.

Ця медаль не підлягає квотуванню, таким чином нагородження кандидатів не регламентується дисциплінарними, адміністративними або кримінальними процедурами. Для нагородження в особи повинні бути відсутні будь-які санкції протягом року; а за попередні 10 років можуть існувати лише санкції на рівні догани та нижче.³³ Медаль може

³¹ Розділ III, А, 1 вищезазначеного повідомлення.

³² Розділ II, Б, 4 повідомлення.

³³ Розділ III, Б, 2 повідомлення.

бути відкликана через адміністративні санкції за наявності висновку Дисциплінарної ради та за умови недостойної поведінки нагородженого/ої.³⁴

Інший приклад системи нагородження на локальному рівні передбачено в італійському законодавстві, де запроваджено регіональні нагороди, які мають специфічне регулювання у кожному регіоні.

³⁴ Розділ IV, Г повідомлення.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Нижче зазначено основні положення, які можуть бути змінені у сфері державних нагород України, з урахуванням відповідних прикладів і передового досвіду, закріплених у правових положеннях інших держав – членів Ради Європи:

1. Указ Президента № 138/2003 може працювати як базовий/рамковий стосовно процесуальних аспектів нагородження державними нагородами в Україні, після того як буде внесено всі зміни відповідно до нижченаведених рекомендацій.
2. До статті 7 Закону «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року можуть бути внесені зміни. Оскільки переліки заслуг, за які нагороджують орденами, принципово не відрізняються, деякі ордени можуть бути об'єднані, щоб утворити єдину нагороду в цивільній сфері та єдину нагороду у військовій сфері. А орден княгині Ольги може бути скасовано.
3. Статтю 10 Закону «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року може бути скасовано. Деякі відзнаки можуть бути відновлені й об'єднані в єдину медаль за заслуги перед відповідними міністерствами.
4. Закон України «Про державні нагороди України» не містить положень щодо квот на нагороди. Можна передбачити метод визначення квот на національному рівні.
5. Указ Президента № 138/2003 передбачає велику кількість випадків, в яких може відбутися нагородження. Для забезпечення кращих можливостей для відслідковування кількості нагород і громадського контролю за дотриманням квот, потрібно обрати лише один або два дні для нагородження на відповідні національні свята.
6. Статути щодо орденів можуть містити чіткі вимоги до кандидатів, такі як мінімальний вік або мінімальна кількість років вкладу в державні справи. Також має бути встановлено критерії для підвищення рівня в ієрархії нагород.
7. Указ Президента № 138/2003 може визначати чіткі рамкові процедури стосовно присвоєння нагород, загальні для всіх орденів. Крім того, може бути зменшено кількість установ, яким дозволено вносити пропозиції щодо кандидатів.
8. Закон України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року та Указ Президента № 138/2003 можуть чітко визначати, що члени парламенту не можуть отримувати нагороди протягом терміну дії їхнього мандату.

9. Закон України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року та Указ Президента № 138/2003 можуть визначити, що нагородження здійснюється за винятковий характер заслуг: ідеальне виконання особистих обов'язків або виконання добровільної діяльності не повинні бути достатньою підставою для нагородження.
10. Можна внести зміни до статті 16 Закону України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року. Можна додатково визначити поняття тяжкого злочину та ввести поняття недостойності нагороди. Аналогічні положення можуть бути додані до Указу Президента № 138/2003.
11. Чітка процедура відкликання може бути визначена як в Законі України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року, так і в Указі Президента № 138/2003.
12. Закон України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року та Указ Президента № 138/2003 мають визначати, що нагородження не надає додаткової вигоди, оскільки державні нагороди несуть лише моральну винагороду для отримувача.
13. Після того, як буде завершено процес територіальної реформи, можна розпочати вивчення питання щодо регіональної системи нагородження. Регіональна процедура може бути аналогічною до національної. Можна застосувати принципи, використані у французькій системі.