

**Александр Николаевич Караваев**

*Профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Самарского юридического института ФСИН России, кандидат юридических наук*

*E-mail: shura.karavaev2015@yandex.ru*

**Проблемы совершенствования института поощрения  
в государственно-служебных отношениях:  
перспективы развития**

**Аннотация:** развитие рыночных отношений предполагает обновление действующего и создание нового законодательства. В последнее время административная реформа положительно повлияла на создание нового механизма управления в стране с более четким разграничением федеральных и региональных полномочий и самой государственной службы. Для повышения эффективности государственной службы важным инструментом ее стимулирования является институт поощрения. В любой общественно полезной деятельности мерам поощрительного характера должно уделяться серьезное внимание. В связи с этим роль научных исследований в области поощрительного права и формирование нормативно-правовой базы будут актуальными направлениями формирования всей поощрительной политики.

**Ключевые слова:** реформа управления, институт поощрения, государственно-служебные отношения, поощрительное право, процесс награждения.

**Alexandr Nikolaevich Karavaev**

*Professor of the department of civil law disciplines  
of the Samara institute of the Federal service of execution  
of punishments of Russia, candidate of legal sciences*

## Problems of Improvement of the Institution of Promotion in Public Service Relations: Prospects for Development

***Annotation:** the development of the market relations involves an updating of the existing legislation and a creating of the new one. Recently, the administrative reform rendered a positive impact on the creation of a new mechanism of governance in the country with clearer demarcation of the federal and regional powers and the public service proper. To improve the efficiency of public service an important instrument of incentive is the institution of promotion. In any socially useful activity serious attention should be given to the measures of a promotional nature. In this regard, the role of scientific research in the field of the premium law and that of the formation of the regulatory legal framework will be the most relevant areas of formation of all the incentive policies.*

***Keywords:** management reform, institution of promotion, public service relations, incentive law, awarding process.*

За последнее десятилетие реформа административно-управленческой системы в России в целом позитивно повлияла на создание принципиально нового механизма управления в стране. Более четкое разграничение федеральных и региональных полномочий позволило совершенствовать отношения взаимодействия, с одной стороны, и реализацию полномочий, предоставленных субъектам Федерации, — с другой, а также способствовало активному развитию муниципальных отношений. Вместе с тем реформа управления в стране переходит от этапа создания адекватной новым социальным условиям системы управления к этапу качественных преобразований в ней<sup>1</sup>.

В комплексе мер по повышению эффективности государственной службы важным инструментом стимулирования ее развития является институт поощрения. Профессиональная деятельность, особенно в сфере государственной службы, предъявляет высокие требования к субъектам ее осуществления. Поэтому и обеспечение сложных функций управленческой и иной социальной деятельности нуждается в наличии специального механизма ее стимулирования.

Мерам поощрительного характера должно уделяться серьезное внимание применительно к любой общественно полезной деятельности, и тем более там, где требуется приложение значимых профессиональных усилий, сопряженных с высоким уровнем ответственности.

Применительно к государственной службе как сфере реализации властных полномочий и решения значительного блока социальных функций поощрительные нормы как правовой институт в достаточной мере полно не были исследованы ранее. В целом можно отметить, что в общей теории права и других отраслевых науках поощрению также не было уделено должного внимания. Только в настоящее время интерес к правовой категории «поощрение» стал привлекать внимание исследователей. Это происходит в силу того, что в государстве сложились определенные социальные и правовые условия, которые придают качественно новую значимость роли комплексного института поощрения, а следовательно, формированию теоретических и законодательных

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2008. 13 мая.

основ поощрительного права<sup>1</sup>. Интерес к данному направлению в правовой науке связан и с возрастающей ролью Европейского суда по правам человека, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в области государственно-служебных отношений.

Различные аспекты проблемы правовой категории «поощрение» рассматривали ученые ряда направлений правовой теории, например: в общей теории права — М. И. Байтин, А. А. Бессонов, В. М. Баранов, А. В. Малько, в трудовом праве — В. Л. Гейхман, В. И. Курилов, В. М. Константинова; в уголовном праве — В. А. Григорьев, С. М. Иншаков; в административном и финансовом праве — Ю. С. Адушкин, С. Б. Аникин, Д. Н. Бахрах, Б. Н. Габричидзе, А. М. Кононов, А. П. Коренев, Ю. А. Крохина, В. М. Манохин, Ю. Н. Мильшин, П. П. Сергун, Ю. Н. Стариков и др.

Правоприменительная практика по поощрению и научные исследования в этой области позволяют, на наш взгляд, определить несколько направлений, по которым следует продолжать изучение вопросов поощрительного права. В первую очередь, необходимо поддержать тех ученых, которые выступают за придание поощрительному (наградному) праву определенной самостоятельности. В частности, В. А. Григорьев отмечал необходимость выделения и разработки наградного права как подотрасли конституционного права. Как и всякая другая отрасль права, наградное (поощрительное) право имеет свой предмет и метод правового регулирования. Предметом правового регулирования наградного (поощрительного) права являются правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по представлению услуг обществу. К методам правового регулирования наградного (поощрительного) права относятся:

- 1) законодательное закрепление оснований и порядка поощрения (награждения) лиц, которые будут иметь заслуги перед обществом;
- 2) предоставление лицам, имеющим заслуги пред обществом, поощрений (наград);
- 3) законодательное закрепление оснований и порядка лишения поощрений и заслуг.

Становление наградного (поощрительного) права как отрасли права и совершенствование наградного (поощрительного) законодательства позволит ему стать эффективным средством для предупреждения коррупции, поскольку оно будет препятствовать злоупотреблениям, сопряженным с получением выгод и привилегий путем незаконного (необоснованного) получения и предоставления от имени государства, государственных органов и должностных лиц поощрений (наград)<sup>2</sup>.

В. А. Григорьев, безусловно, прав, аргументируя востребованное выделение поощрительного права как соответствующей системы норм. Однако

---

<sup>1</sup> См.: *Сергун П. П.* Поощрительные правовые нормы: проблемы теории // *Право как социокультурная ценность: материалы конференции.* М., 2001. С. 88–90.

<sup>2</sup> См.: *Григорьев В. А.* Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // *Конституционное и муниципальное право.* 2003. № 3. С. 37.

к наименованию данного вида права (наградное; поощрительное; наградное поощрительное или наоборот) ученый предлагает разные подходы. По нашему мнению, необходимо использовать термин «поощрительное право». Термин «поощрение» в законодательных актах используется как собирательный, обозначая награду, благодарность, заслугу, форму общественного признания совершенного поощрительного поступка, публичное обещание награды как гражданско-правового обязательства, закрепленного в нормах гл. 56 Гражданского кодекса Российской Федерации, и т. д. В нормативных правовых актах, где затрагиваются вопросы о стимулировании, в первую очередь, используется термин «поощрение». Этим термином обозначаются не только виды различных поощрений, но и порядок их применения. Поэтому оправданным и логичным будет употребление термина «поощрительное право».

Нельзя согласиться с В. А. Григорьевым и в отношении определения наградного права как подотрасли конституционного права. Действительно, в ст. 37, 71, 72, 89 прямо или косвенно речь идет о вознаграждении за труд, о государственных наградах и почетных званиях, о предмете ведения Российской Федерации, о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности, в вопросах административного, трудового и иного законодательства, о полномочиях Президента РФ по награждению государственными наградами Российской Федерации, присвоению почетных званий Российской Федерации. Однако нормы института поощрения касаются не только федерального, ведомственного, регионального, муниципального, коллективного уровней стимулирования. Отношения по поводу поощрения регламентируются различными отраслями права, в частности, конституционного права, административного права, трудового права, муниципального права и другими, которые находятся в различных предметах ведения. Более того, в данном случае речь идет о материальных нормах права, но процессуальная сторона тоже присутствует. Поэтому относить поощрительное право к подотрасли конституционного права будет не совсем правильным.

В последнее время в современной теории права возобновились дискуссии о системе права. Это связано с появлением различных предложений в правовых науках по выделению в отраслях права различных подотраслей. Отрасль права представляет собой связанную едиными принципами и функциями подсистему правовых норм, которые с использованием свойственных им специфических юридических способов и средств регулируют определенную широкую сферу (область) однородных общественных отношений<sup>1</sup>. В рамках наиболее крупных правовых отраслей выделяются подотрасли. Они регулируют отдельные массивы общественных отношений, характеризующихся своей спецификой и известной родовой обособленностью<sup>2</sup>. Однако, как нами уже подчеркнуто, поощрительные нормы находятся в различных отраслях права и объявлять их подотраслью конкретной отрасли нельзя. Будет уместно все поощрительные нормы различных отраслей права рассматривать как комплексный (межотраслевой) правовой институт. «Комплексный (межотраслевой) правовой

<sup>1</sup> См.: *Петров Д. Е.* Отрасль права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

<sup>2</sup> См.: *Теория государства и права : курс лекций.* М., 2000. С. 397.

институт объединяет схожие, близкие нормы, относящиеся к различным отраслям права. Сложная взаимосвязь общественных отношений объективно обусловливает наличие в системе права подобных нормативных образований...»<sup>1</sup>. Таким образом, поощрение с позиции системы права необходимо рассматривать как комплексный (межотраслевой) правовой институт, в котором также проявляют себя предмет и метод правового регулирования. В таком случае и соотношение отрасли права с отраслью законодательства будет специфичным. Комплексный (межотраслевой) правовой поощрительный институт будет сочетаться с комплексным поощрительным нормативно-правовым материалом, находящимся в различных отраслях права. Соответственно, на наш взгляд, поощрительное право будет представлять собой комплексный (межотраслевой) правовой институт, который регулирует общественные отношения, связанные с представлением к поощрению лиц, совершивших поощрительный поступок, и затрагивающие вопросы применения различных видов поощрений и определяющие статус поощряемого. Поощрительное законодательство – это совокупность различных по юридической силе нормативных правовых актов, в которых содержатся нормы материального и процессуального характера, раскрывающие предмет поощрительного права.

В научной литературе высказано предложение о переносе процесса награждения в сферу деятельности судебной власти и лишения исполнительных органов этого правомочия. Например, В. В. Нырков по этому вопросу отмечает, что «категория справедливости всегда тесно связана с понятием “суд”, “правосудие”. Юстиция, как известно, означает справедливость, законность. Любая деятельность суда в итоге направлена на установление справедливости. Вопрос о награждении – есть вопрос об установлении справедливости, должного соответствия между деянием и воздаянием. За совершение заслуги государство должно награждать, а за совершение преступления – карать. К сожалению, мы являемся свидетелями “односторонней”, “одновариантной” социальной справедливости. Общество возложило на судебную власть обязанность определять вид и меру наказания за преступление, но оно не удосужилось позаботиться о возложении на эту же власть обязанности осуществлять награждение за заслуги. Представляется необходимым покончить с данной несправедливостью и включить награждение государственными наградами в число функций судебной власти»<sup>2</sup>.

Такое пожелание довольно интересно, но вряд ли осуществимо. Во-первых, в нем речь идет только о государственных наградах. В то же время помимо государственных наград существуют ведомственные и другие виды поощрений, которые также отражают поощрительные поступки, но по степени полезности и значимости могут уступать государственным наградам. Во-вторых, поощрение применяют не только органы исполнительной власти. Судебные органы и представительная (законодательная) власть также располагают своими

<sup>1</sup> Байтин М. И., Петров Д. Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. 2003. № 1. С. 32.

<sup>2</sup> Нырков В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 30–31.

видами поощрений и отмечают лиц, добившихся успехов в трудовой деятельности. В-третьих, сложившуюся традицию поощрения необходимо совершенствовать. Менять отдельные положения Конституции Российской Федерации по этому вопросу нецелесообразно. Единственное, что необходимо закрепить в Конституции РФ, — это право на поощрение при условии совершения поощрительного поступка. Речь должна идти об изменении поощрительного законодательства. В частности, как один из вариантов, можно принять поощрительный кодекс, где будут собраны воедино материальные и процессуальные нормы поощрительного права. В-четвертых, в настоящее время институт поощрения регламентируется различными правовыми отраслями (трудовым правом, административным правом, муниципальным правом и т. д.). Например, в области государственно-служебных отношений поощрения находятся в различных нормативных актах, что затрудняет порой их применение. Считаем, что такая практика нежелательна. Должны быть выработаны единые поощрительные требования.

Необходимо провести дополнительно научные исследования по различным спорным вопросам поощрительного права, обобщить поощрительные нормы на практике, в учебных заведениях ввести специальный учебный курс «Поощрительное право». Внедрение такого курса ускорило бы принятие предложенного нами кодекса. Потребность в таком курсе имеется. В частности, есть созданная научная и учебная база по поощрительному праву в различных отраслях права. Отдельные темы, связанные с поощрением, читаются по многим учебным дисциплинам: «Конституционное право», «Административное право», «Трудовое право», «Муниципальное право», «Государственная служба Российской Федерации», «Государственная служба в УИС» и т. д. Все эти темы вполне можно объединить в один специальный курс. Имеется и соответствующая нормативно-правовая база, в частности, Трудовой кодекс Российской Федерации и другие акты, которые регламентируют деятельность отдельных видов государственных служб.

Проблема поощрительного права в Российской Федерации в силу своей ценности, значимости и необходимости в системе права в современных условиях приобретает особенное значение. Этот инструмент для государства еще не стал действенным и эффективным. В то же время в демократическом правовом государстве тенденции мер поощрительного характера будут все более настойчиво себя проявлять. В связи с этим роль научных исследований в области поощрительного права, формирование нормативно-правовой базы и правоприменительной деятельности будут актуальными направлениями формирования всей поощрительной политики.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Байтин, М. И. Система права: к продолжению дискуссии / М. И. Байтин, Д. Е. Петров // Государство и право. — 2003. — № 1. — С. 25–24.
2. Григорьев, В. А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 3. — С. 35–37.

3. Нырков, В. В. Поощрение и наказание как парные юридические категории : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / В. В. Нырков. – Саратов, 2003. – 33 с.

4. Петров, Д. Е. Отрасль права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Петров. – Саратов, 2001. – 30 с.

5. Сергун, П. П. Поощрительные правовые нормы: проблемы теории // Право как социокультурная ценность : материалы конференции. – М. : РПА Минюста России, 2001. – С. 88–91.

### References

1. Bajtin, M. I. Sistema prava: k prodolzheniju diskussii [System of law: to continue the discussion] / M. I. Bajtin, D. E. Petrov // Gosudarstvo i pravo. – 2003. – No. 1. – P. 25–24.

2. Grigor'ev, V. A. Nagradnoe (pooshhritel'noe) pravo kak sredstvo preduprezhdenija korrupcii sredi gosudarstvennyh sluzhashhih [Premium (incentive) law as a tool to prevent corruption among civil servants] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2003. – No. 3. – P. 35–37.

3. Nyrkov, V. V. Pooshhrenie i nakazanie kak parnye juridicheskie kategorii: avtoref. dis. ...kand. jurid. nauk [Rewards and punishments as a pair of legal categories: authoref. dis. ... kand. of law sciences] / V. V. Nyrkov. – Saratov, 2003. – 33 p.

4. Petrov, D. E. Otrasl' prava : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [Branch of law: authoref. dis. ... kand. of law sciences] / D. E. Petrov. – Saratov, 2001. – 30 p.

5. Sergun, P. P. Pooshhritel'nye pravovye normy: problemy teorii [Premium law norms: problems of theory] // Pravo kak sociokul'turnaja cennost': materialy konferencii. – M.: RPA Minjusta Rossii, 2001. – P. 88–91.