

УДК 342.5

СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОощРЕНИЯ

© 2014 г.

И.Д. Фиалковская

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

i.fialk@yandex.ru

Поступила в редакцию 21.11.2014

Исследуется сущность метода административного поощрения, его самостоятельное значение, теоретические и практические вопросы стимулирующего воздействия в государственном управлении; формулируются понятие и признаки административного поощрения.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, методы государственного управления, поощрение как метод государственного управления, признаки и виды административного поощрения.

Одним из методов управляющего воздействия является стимулирование должного поведения участников отношений в сфере государственного управления.

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с началами ограничивающими заключается в том, что они, как правило, выступают более гибкими и тонкими способами управления [1, с. 8].

С помощью стимулов публичная власть осуществляет целенаправленное воздействие на интересы граждан, формирует их заинтересованность в совершении определенных поступков. Стимулирование предполагает использование различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид – поощрение [2, с. 426].

Стимул – это побудительная причина, толчок. Стимулирование – создание заинтересованности в совершении чего-либо, поощрение [3, с. 794; 4, с. 474]. Поощрение – это одно из средств стимулирования. Кроме поощрения средствами стимулирования являются убеждение, принуждение, льготы и привилегии.

Льгота – это преимущественное право, предоставляемое как исключение из общих правил [3, с. 343]. Льготы, в отличие от поощрения, могут применяться как за прошлые заслуги (например, льготы ветеранам Великой Отечественной войны), так и в силу социального статуса, например льготы инвалидам. Привилегия определяется как исключительное право, предоставленное кому-либо [4, с. 399]. Привилегия характеризуется должностным статусом лица. Привилегия может быть и при отсутствии фактического основания – конкретной заслуги.

Метод поощрения является одним из наиболее результативных способов повышения чело-

веческой активности, а эффективность его заметно выше, чем у метода принуждения. Несмотря на то что в последние годы проблема поощрения всё более привлекает к себе внимание учёных-юристов, многие важные вопросы продолжают оставаться вне поля зрения.

Метод поощрения опирается на соответствующую нормативно-правовую базу, состоящую из материальных и процессуальных норм. Материальные нормы закрепляют: показатели поощряемого поведения; вид и размер поощрения; круг адресатов, к которым могут быть применены поощрительные меры; состав органов или должностных лиц, уполномоченных решать вопрос о поощрении. С помощью процессуальных норм регулируется порядок представления к поощрению, принятие решения о поощрении и другие аспекты процедурного характера. Процессуальные нормы регулируют организационные отношения, адресованные в первую очередь уполномоченным органам, и не могут быть отнесены к разряду поощрительных норм. Они лишь призваны обслуживать последние, способствовать созданию условий для их нормальной организации.

Метод поощрения отражает общую возможность взаимоотношения участников управленческих отношений по вертикали, и это вполне объяснимо, так как поощрительными полномочиями наделяются субъекты государственного управления по отношению к субъектам права, стоящим на более низких ступенях иерархической лестницы, и между ними складываются отношения властного характера. Основное его назначение – обеспечение взаимодействия в вертикальных правоотношениях, то есть между субъектом и объектом управления [1, с. 9].

Общее назначение поощрительного метода проявляется в следующих функциях.

Ориентационная функция выражается в том, что государство, устанавливая те или иные виды поощрения, тем самым определяет цели, к которым следует стремиться объектам управления – основным адресатам поощрительной нормы. *Оценочная* функция показывает, что государство, поощряя субъектов права, дает соответствующую оценку поведению этих лиц. *Стимулирующая* функция проявляется в том, что заранее обещанное поощрение является одним из средств побуждения граждан к достижению полезного результата. *Обеспечительная* функция вытекает из того обстоятельства, что с помощью мер поощрения властный субъект не директивно, а косвенным образом «обеспечивает» полезное поведение граждан. В ходе управленческого воздействия меры поощрения наряду с мерами принуждения по-своему приближают достижение намеченного результата. Функция *согласования интересов* (компромисса) состоит в том, что с помощью применения мер поощрения может достигаться цель взаимодействия интересов государства и различных слоев граждан [1, с. 9].

Поощрение характеризуется как вознаграждение, награда, способ отличия лучших работников; один из основных методов обеспечения дисциплины [3, с. 578; 5, с. 334]. Поощрение – это универсальный метод управляющего воздействия, который означает публичное признание заслуг, оказание общественного почта лицу в связи с достигнутыми успехами.

Институт поощрения большинство авторов справедливо называют межотраслевым, который регулируется нормами конституционного, административного, трудового, муниципального, образовательного и других отраслей права [2, с. 426].

Поощрение в государственном управлении (административное поощрение) регулируется нормами административного права и характеризуется определенными признаками.

Ю.Н. Стариков называет следующие признаки поощрения:

1) поощрение реализуется в процессе государственно-управленческой деятельности;

2) поощрение используется субъектами, наделенными властью, в качестве реализации предоставленных им полномочий;

3) в применении поощрительных мер свое выражение находят юридически властные полномочия субъектов исполнительной власти;

4) выбор меры поощрения зависит от субъекта управления;

5) при применении мер поощрения осуществляется нормативное или индивидуальное волеизъявление субъекта управления;

б) виды поощрения закреплены в правовых актах управления [6, с. 397].

Д.Н. Бахрах предлагает свою систему признаков поощрения в государственном управлении:

1) фактическим основанием поощрения является заслуга, т.е. деяние, положительно оцениваемое субъектом власти;

2) оно связано с оценкой уже совершенных действий, выступает как часть государственного контроля;

3) оно персонафицировано, применяется в отношении отдельных субъектов;

4) оно состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;

(На наш взгляд, льготы и поощрения – разные меры воздействия. Льготы могут предоставляться и при отсутствии заслуги, например льготы для лиц, страдающих сахарным диабетом. Поэтому льготы возможны в порядке поощрения, но в отдельных случаях. Для поощрения фактическое основание – заслуга – обязательно.)

5) оно в основном урегулировано правом, во многих случаях реализуется в форме правоприменения;

б) оно косвенно, через интересы, эмоции сознание воздействует на волю поощряемого, стимулируя, побуждая его [7, с. 192–193].

Несмотря на различие указанных признаков, можно сделать вывод, что Ю.Н. Стариков характеризует поощрение в основном с позиции субъекта государственного управления, а Д.Н. Бахрах – с точки зрения объекта управления.

Тем не менее разные подходы к определению признаков административного поощрения позволяют определить полную систему особенностей данного метода.

Мы предлагаем следующие признаки административного поощрения.

1) Административное поощрение – это публичное признание заслуг, оказание почта лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении государственного или общественного долга.

Публичность – неотъемлемый признак административного поощрения. Так, присвоение государственных наград гражданам освещается в средствах массовой информации. В органах внутренних дел, военной службе приказы о вынесении благодарности объявляются перед строем или на совещании.

2) Административное поощрение является способом обеспечения государственной дисциплины и правопорядка в системе государственного управления.

Одним из основных средств обеспечения дисциплины является поощрение, поскольку воздействует на сознание и поведение людей

через заинтересованность в одобрении поступков. Потребность в одобрении поступков должна удовлетворяться, если поступки полезны обществу и государству.

3) Фактическим основанием административного поощрения является *заслуга*. Заслуга – это правомерное волевое действие, превосходящее уровень установленных требований [6, с. 398].

Основанием для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социальной, политической сферах жизнедеятельности.

По мнению П.А. Сорокина, основанием для поощрения является «услуга» (в современном смысле – заслуга). В качестве таковой он считал деяние, которое не обязательно для лица, его совершившего, и не навязано ему, а лишь рекомендовано с обещанием награды или привилегии за его выполнение [8, с. 79]. Такой подход к определению основания для поощрения представляется удачным и может быть использован при разработке отечественного поощрительного законодательства.

С учетом вышеуказанного, можно сформулировать признаки поощряемого действия. Заслуга – это действие, которое является: а) общественно полезным; б) правомерным; в) не обязательным для лица, его совершившего, а лишь рекомендованным ему; г) сознательным и волевым; д) поощряемым.

Общественно полезным следует признавать действие, совершенное в интересах другого лица, государства или общества, которыми оно воспринимается как поведение, превосходящее уровень установленных требований. Заслуга признается правомерной в тех случаях, когда она не входит в круг юридических обязанностей субъекта, а лишь рекомендуется ему правовыми нормами для совершения. Сознательной и волевой заслуга считается тогда, когда лицо, его совершающее, осознает, что оно совершает в пользу другого лица, государства или общества желаемое для них деяние, которое оно не обязано было совершать, и желает это деяние совершить.

Предвидение получения поощрения и желание его получения, как нам представляется, не являются обязательными и не влияют на оценку деяния как заслуги.

Поощряемым признается деяние, за совершение которого законом предусмотрено поощрение (награждение) лица, его совершившего.

4) Административное поощрение связано с оценкой уже совершенных действий. В отличие от убеждения, которое применяется для предот-

вращения правонарушений, поощрение всегда применяется после совершения поступка, имеющего признаки заслуги.

5) Административное поощрение в основном урегулировано правом и реализуется в форме правоприменения – путем издания акта о назначении меры поощрения. Однако поощрение, в отличие от принуждения, может применяться и без правового регулирования. В юридической литературе выделяют неформальное поощрение – не урегулированное правовыми актами [7, с. 399].

6) Административное поощрение применяется к конкретным субъектам или в конкретной ситуации, а в отдельных случаях и к конкретным субъектам в конкретной ситуации.

Например, объявление благодарности государственному служащему – поощрение конкретному субъекту на основании индивидуального акта; приказ начальника городского (районного) отдела полиции о премировании сотрудников полиции ко Дню сотрудника органов внутренних дел – поощрение всех (без персонального воздействия) в конкретной ситуации на основании особого акта; награждение государственного служащего за безупречную службу и в связи с юбилеем – поощрение конкретного субъекта в конкретной ситуации.

7) Административное поощрение применяется субъектами, наделенными полномочиями на принятие таких решений. Правовые нормы закрепляют права субъектов власти назначать те или иные меры поощрения. Субъект управления выбирает конкретную меру поощрения. При поощрении реализуется волеизъявление субъекта от имени государства.

8) Административное поощрение косвенно воздействует как на волю поощряемого, побуждая и стимулируя его, так и на волю других лиц, формируя их заинтересованность в должном поведении. Административное поощрение не только способствует развитию успехов тех, к кому оно применено, но и вместе с тем имеет большое стимулирующее значение для других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, способствует развитию сознательности.

9) Административное поощрение является формой государственного контроля [1, с. 10].

Классификация мер административного поощрения также имеет определенный интерес. В науке административного права данный вопрос был исследован в основном проф. Д.Н. Бахрахом и проф. Ю.Н. Стариловым.

Д.Н. Бахрах классифицирует административное поощрение по следующим критериям: по основаниям, с точки зрения правовой основы, по содержанию, по кругу поощряемых лиц,

по статусу субъектов, осуществляющих поощрительную деятельность [7, с. 193–195].

Ю.Н. Стариков выделяет классификацию в зависимости от фактического основания, правовой основы, содержания, по кругу лиц [6, с. 399–400]. Классификации мер административного поощрения указанных авторов во многом совпадают и представляются достаточно логичными, однако, с учетом изложенных признаков, не достаточно полными.

Чтобы разобраться в многочисленных видах административного поощрения, рассмотрим их по вышеуказанным основаниям

В зависимости от фактических оснований административное поощрение может быть абсолютным и относительным [7, с. 193; 6, с. 399].

В основе абсолютного поощрения лежит изначально положительное действие: выполнение особо важного задания, выполнение особо сложного задания, спасение утопающего, задержание преступника и т.п.

Основаниями относительного поощрения являются некоторые смягчающие обстоятельства, установленные нормами административного права, в основном Кодексом РФ об административных правонарушениях, ФЗ «О статусе военнослужащих».

В зависимости от правовой основы административное поощрение разделяется на формальное и неформальное [7, с. 194; 6, с. 399].

Формальным признается поощрение, урегулированное правовыми актами. Нормативным актом регламентируются основания и виды поощрения, общие правила их назначения. В правоприменительном акте принимается решение о назначении конкретному субъекту меры поощрения. То есть формальное поощрение оформляется по правилам, установленным поощрительными актами, заносится в личное дело, трудовую книжку и т.п.

Неформальное поощрение не урегулировано правовыми актами, но, тем не менее, широко используется, в том числе и в сфере государственного управления.

«В поощрительной деятельности возможно и желательно проявление инициативы, применение разнообразных мер воздействия, которые или вообще не предусмотрены юридическими нормами, или не относятся ими к мерам поощрения» [7, с. 194]. Публичная похвала руководителя государственного органа, повышение в должности, направление на стажировку за рубеж – большое количество неформальных средств поощрения может использоваться в сфере государственного управления. Например, объявление Президентом России или губернатором области по телевидению своей высокой

оценки деятельности Правительства или конкретного министра является неформальным поощрением соответствующего субъекта и при этом играет неопределимую роль как средство убеждения в государственном управлении.

По содержанию административное поощрение может быть моральным, материальным, статутным, комплексным (смешанным) [7, с. 194; 6, с. 399].

Средства морального поощрения – это благодарность, почетная грамота, доска почета, книга почета.

Материальное поощрение – денежная премия или ценный подарок.

Премия – денежное вознаграждение, выплачиваемое персоналу за достижение определенных качественных и количественных результатов в работе. Следует различать премии единовременные, итоговые, текущие, специальные. Премия единовременного характера – это премия за выполнение конкретного задания; итоговые премии назначаются за определенный период безупречной деятельности; текущие премии выплачиваются персоналу согласно действующим системам заработной платы. Специальные премии выплачиваются специально уполномоченным органом по особым основаниям с присвоением звания, вручением диплома и почетного знака, например «лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники».

Условия премирования устанавливаются в каждом конкретном случае с учетом возможностей организации на основании положений о поощрениях, об оплате труда и т.п.

Ценный подарок – единовременное поощрение материального характера; вещь, представляющая интерес для поощряемого, стимул для его дальнейшей активной деятельности.

Статутное поощрение изменяет правовой статус поощряемого. К ним можно отнести внеочередное в порядке поощрения присвоение воинского или специального звания, присвоение звания заслуженного работника по профессии (заслуженный юрист РФ), награждение государственными наградами, орденами, медалями.

Высшим статутным поощрением являются государственные награды и назначаются за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, государственном строительстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные заслуги перед государством. Государственные награды учреждаются указами Президента РФ. Он же издает указы о награждении, вручает государственные награды. Государственных наград могут быть удостоены граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства.

К государственным наградам относятся: звание «Герой Российской Федерации», почетные звания РФ, ордена, медали, знаки отличия РФ.

Не исключается по одному основанию назначение нескольких видов поощрений (объявление благодарности с выплатой денежной премии). Так, статья 55 ФЗ «О государственной гражданской службе» предусматривает такие меры поощрения, как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка.

В зависимости от субъектного состава административное поощрение может быть внешним и внутренним.

Внешнее поощрение применяется к неподчиненным по службе субъектам – гражданам, государственным служащим, организациям. Среди таких мер поощрения будут государственные награды Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов государственного управления, органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Внутренние поощрения применяются руководителем органа государственной власти к подчиненным по службе государственным служащим. При этом внутренние поощрения можно рассматривать в зависимости от вида государственной службы. Они могут быть общие – применяемые ко всем государственным служащим (благодарность, денежная премия), и специальные – применяемые к определенным категориям государственных служащих в случае, если они установлены специальными законами, а также отраслевыми положениями и дисциплинарными уставами (внеочередное повышение в звании, награждение именованным оружием).

В зависимости от статуса субъекта, осуществляющего поощрительную деятельность, административные поощрения можно разделить на федеральные, региональные, локальные.

Система локальных поощрений зависит от вида государственной службы.

По адресатам поощрение делится на два вида: поощрение, применяемое к индивидуальным субъектам (гражданам, государственным служащим), и поощрение, применяемое к коллективным субъектам (органам государственной власти, организациям).

«Вознаграждение, – писал Р. Иеринг, – в более обширном смысле представляется противоположением наказанию; общество наказывает того, кто провинится перед ним, оно награждает того, кто оказывает пред ним заслугу. Середину между образом действия того и другого занимает деятельность лица, которая не более и не менее

как только что соответствует требованиям закона. Таким образом, мы получаем соответствующие друг другу понятия о преступлении и наказании, о заслуге и вознаграждении» [9, с. 140].

В.А. Григорьев в работе «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» считает, что существует необходимость выделения и разработки наградного (поощрительного) права как подотрасли конституционного права. Как и всякая другая отрасль (подотрасль) права, наградное (поощрительное) право имеет свой предмет. Предметом правового регулирования наградного (поощрительного) права являются правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу [10, с. 35–37].

Методом данной подотрасли можно назвать комплексный метод, содержащий признаки и императивного и диспозитивного метода (аналогично методу трудового права).

Наградное (поощрительное) право – это отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу, путем предоставления лицам, имеющим заслуги перед обществом, поощрений (наград), а также путем лишения награжденных лиц поощрений (наград) на основании и в порядке, закрепленных в законе. Наградное (поощрительное) законодательство – это совокупность нормативно-правовых актов, содержащих правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования наградного (поощрительного) права [10, с. 35–37].

При умелом использовании поощрение может оказаться более эффективным инструментом стимулирования работников к добросовестному труду, нежели взыскания.

Поощрение способно подтолкнуть, стимулировать на совершение одобряемого обществом поступка неограниченное число лиц, а самого поощряемого – на повторение данного поступка.

Процедура применения мер поощрения трудовым и административным законодательством определена частично, а значит, во многом определяется руководителем.

Поощрение, так же как и наказание, является способом стимулирования правомерного поведения и предупреждения правонарушений.

Поощрение и наказание по структуре правовой нормы являются сходными по отношению друг к другу. Если при наличии нескольких вариантов поведения (гипотеза), лицо выбирает оптимальный и, во всяком случае, правомерный вариант (диспозиция), то оно заслуживает меры поощрения (поощрительная санкция) [11, с. 107].

Следовательно, основания и порядок поощрения не менее важны, чем основания и порядок назначения наказаний.

В свое время П.А. Сорокин, анализируя положение о подвигах и наградах в правовой науке, совершенно справедливо отметил, что «... в то время как один разряд фактов социальной жизни (преступления-наказания) обратил на себя исключительное внимание научной мысли, другой разряд фактов, не менее важных и играющих не меньшую социальную роль (подвиг-награда), почти совершенно игнорируется той же научной мыслью. Преступления и наказания служат и служили до сих пор единственным объектом исследования представителей общественных наук и теоретиков уголовного права. Подвиги же и награды – как совершенно равноправная категория, как громадный разряд социальных явлений – огромному большинству юристов и социологов даже и не известны. В то время как наука о преступлении и наказании (уголовное право) выросла до громадных размеров и получила характер гипертрофический, наука о подвигах и наградах или, если угодно, наградное право даже и не значится в числе научных дисциплин» [8, с. 77].

Список литературы

1. Фиалковская И.Д. Характеристика административного поощрения как метода государственного управления // I Всерос. науч.-практич. конф. «Юридическая наука и практика: проблемы современности и перспективы развития»: Н. Новгород, 29 марта 2013 г.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005.
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1993.
4. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1988.
5. Юридический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1987.
6. Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007.
7. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: БЕК, 1997.
8. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов. Пер. с англ. М.: Политиздат, 1992.
9. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1912.
10. Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3. С. 35–37.
11. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб., 2003.

THE ESSENCE, FEATURES AND TYPES OF ADMINISTRATIVE REWARD

I.D. Fialkovskaya

We examine the essence of the administrative reward method, its significance, some theoretical and practical aspects of providing incentives in public administration. The concept and features of administrative reward are formulated.

Keywords: administrative law, public administration, methods of public administration, reward as a method of public administration, features and types of administrative reward.

References

1. Fialkovskaya I.D. Harakteristika administrativnogo pooshchreniya kak metoda gosudarstvennogo upravleniya // I Vseros. nauch.-praktich. konf. «Yuridicheskaya nauka i praktika: problemy sovremennosti i perspektivy razvitiya»: N. Novgorod, 29 marta 2013 g.
2. Bahrah D.N., Rossinskij B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. M.: Norma, 2005.
3. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. M.: Az", 1993.
4. Slovar' inostrannyh slov. M.: Russkij yazyk, 1988.
5. Yuridicheskij ehnciklopedicheskij slovar'. M.: Sovetskaya ehnciklopediya, 1987.
6. Obshchee administrativnoe pravo: Uchebnik / Pod red. Yu.N. Starilova. Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2007.
7. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. M.: BEK, 1997.
8. Sorokin P.A. Chelovek. Civilizaciya. Obshchestvo / Obshch. red., sost. i predisl. A.Yu. Sogomonov. Per. s angl. M.: Politizdat, 1992.
9. Iering R. Cel' v prave. T. 1. SPb., 1912.
10. Grigor'ev V.A. Nagradnoe (pooshchitel'noe) pravo kak sredstvo preduprezhdeniya korruptcii sredi gosudarstvennyh sluzhashchih // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2003. № 3. S. 35–37.
11. Gushchina N.A. Pooshchritel'nye normy rossijskogo prava. SPb., 2003.