Список литературы

1. Об упразднении принудительного труда: конвенция № 105 Международной организации труда. Принята в г. Женеве 25.06.1957 на 40-й сессии Генеральной конференции МОТ // Бюл. междунар. договоров. 2002. № 2.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

3. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: коммент. к Федеральному закону / под ред. С.Е. Чаннова, Э.Г. Липатова. М., 2005.

5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: коммент. к Федеральному закону / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005.

© Миннигулова Д.Б., 2011

О.Ю. Кокурина

ПООЩРЕНИЯ И НАГРАДЫ В КОНТЕКСТЕ РЕШЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В РОССИИ

КОКУРИНА Ольга Юрьевна – кандидат юридических наук, начальник Департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Администрации Президента Российской Федерации (e-mail:kuluk@bk.ru)

Аннотация. *Дается характеристика государственных наград, предназначенных матерям и семьям в дореволюционный, советский и современный период. Анализируются основания и критерии награждения.*

Ключевые слова: *демография, правовые поощрения, льготы, государственные награды.*

В настоящее время перед нашим государством стоит множество социально-экономических задач, требующих немедленного и эффективного решения. Без сомнения, поддержка модернизации производства, его переориентации с продажи сырья на инновационные технологии не-

обходима. Однако отметим, что социальная составляющая реформ важна никак не меньше. Более того, приоритет, как нам видится, должен быть в решении демографических проблем. Население страны «стареет» и численность его сокращается. Между тем государство без коренного трудоспособного населения не сможет решить никаких, даже самых нужных, политических, военных и экономических задач.

Увеличение численности населения можно стимулировать разными способами, однако большинство из них невозможно реализовать вне права. Даже так называемая социальная реклама, призванная формировать моральные и нравственные представления в обществе, регулируется соответствующим законодательством. Иные меры социально-экономического характера закрепляются только в правовых нормах той или иной отраслевой принадлежности. Правовое регулирование является наиболее эффективным, поскольку именно с помощью правовых средств государство в силу своей сущности может ***комплексно*** реализовать поставленные задачи, нашедшие отражение в Конституции Российской Федерации, используя как императивные и репрессивные, так и диспозитивные, разрешительные методы. В этом смысле ценность права выражается в том, что оно ***системно***.

Цель нашей статьи показать преимущества поощрительных средств для решения демографических проблем России, оценить состояние соответствующего законодательства. В настоящее время законодатель уделяет больше внимания не репрессивным, а поощрительным методам правового регулирования. Как известно, в советские времена стимулировать деторождение пытались даже введением налога на бездетность, однако история показала неэффективность таких мер. Именно метод правового поощрения характерен для демократического общества, так как основан на материальном и моральном стимулировании и направляет волю субъекта на реализацию конкретных задач государства и общества посредством формирования у него убеждения в выгодности совершения таких действий, а также осознания их важности и значимости для общества и государства[1]. Следует согласиться с авторами, которые указывают, что поощрение как вид государственного воздействия не подчиняет, а направляет волю субъектов права на действия, полезные для интересов коллектива, общества и государства[2].

Реализация поощрительных норм выражается либо в наделении субъектов общественных отношений конкретными благами, как материальными (выплаты), так и нематериальными (государственные награды), либо в освобождении от обременений (налоговые и иные льготы). При этом

---

[1] *Дуэль В М.* Государственные награды в российском праве: Проблемы теории и практики. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2005.

[2] *Баранов В.М.* Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. С. 4.

материальное стимулирование участников общественных отношений подразделяется на меры пассивные (льготы[1]), т. е. освобождение от выплат государству или иным лицам за счет государства, и меры активные, т. е. выплаты конкретным гражданам за счет соответствующего бюджета («материнский капитал», государственные премии и др.). Поощрение может выражаться и в моральном поощрении отличившихся членов общества, а именно в государственных наградах. При этом примечательно, что и в последнем случае моральное поощрение осуществляется правовыми методами.

Очевидно, что от увеличения числа норм с поощрительным содержанием следует ожидать положительного эффекта. Однако введение поощрений для тех или иных субъектов должно быть обоснованным. Для наградного права это наиболее актуально с точки зрения избегания «девальвации» государственных наград. Законодательство о государственных наградах Российской Федерации, состоящее по большей части именно из поощрительных норм, в последнее время было в значительной степени изменено. Так, Указ Президента РФ от 02.03.1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации»[2] фактически заменен Указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099[3], которым было утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации, вводящее новые статуты и положения о наградах. Следует обратить внимание на тот факт, что число государственных наград сокращено с 109 до 92.

Государственные награды являются особого рода поощрением за социально полезную деятельность и имеют специфические признаки, отличающие их от других видов поощрений. Они присуждаются не за любые, а только за наиболее значительные заслуги, «являются высшей формой поощрения граждан Российской Федерации за заслуги в области государственного строительства, экономики, науки, культуры, искусства и просвещения, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, воспитании, развитии спорта, за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством» (п. 1 Положения о государственных наградах Российской Федерации). Очевидно, что данная норма вводит достаточно жесткие качественные требования к претенденту на награждение.

---

[1] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004.

[2] Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание актов Президента и Правительства РФ». 1994. № 10. Ст. 775.

[3] Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

Особое место в системе государственных наград должны занимать те, что направлены на улучшение демографической обстановки в стране. В настоящее время на федеральном уровне имеются две такие награды: орден «Родительская слава» и медаль ордена «Родительская слава», причем последняя награда введена Указом № 1099, что свидетельствует об усилении внимания со стороны государства к демографическим проблемам. Если общее число государственных наград сокращено, то число «материнских» и «родительских» наград увеличивается.

Награды, направленные на повышение рождаемости, могут быть и региональными. В настоящее время соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации весьма разнообразно, что, возможно, вызвано долгим отсутствием специальной награды на уровне Российской Федерации. Вместе с тем желательно, чтобы оно было более унифицировано в целях обеспечения равноправия граждан всего государства.

Российское наградное право имеет долгую историю. Рамки статьи не позволяют подробно осветить этот вопрос, однако следует остановиться на женских наградах, существовавших в Российской империи. Регламентация предоставления государственных наград устанавливалась «Уставом о службе по определению от правительства» 1896 г. (Том III Свода законов Российской империи). Согласно указанному Уставу за отличия жаловались такие высочайшие награды: «1) объявление Высочайших Его Императорского Величества благодарности и благоволения; 2) чины; 3) ордена; 4) назначение аренд; 5) подарки от Высочайшего Его Императорского Величества Имени; 6) единовременные денежные выдачи; 7) звания личного и потомственного почетного гражданства; 8) медали; 9) кафтаны; 10) зачет в действительную государственную службу времени, проведенного в частных занятиях в правительственных и общественных установлениях, а равно времени состояния на государственной службе без права на чинопроизводство; 11) предоставление прав государственной службы лицам, этими правами не пользующимся»[1]. В практике награждений обычно комбинировались различные виды наград.

Как известно, женщины не имели в Российской империи равных с мужчинами гражданских прав. Такие ограничения касались и сферы наградного права. Вместе с тем в Российской империи существовали исключительно женские награды: орден св. Екатерины, учрежденный Петром I 24 ноября 1714 г., двух степеней для принцессы царской (императорской) крови и других высокородных женщин[2]; Мариинский наградной знак отличия двух степеней, учрежденный 14 декабря 1828 г., которым на-

[1] См.: Свод законов Российской империи. Репринтное издание 1912 года. http://civil.consultant.ru/reprint/books/175/118.html

[2] Статут Императорского ордена Св. Великомученицы Екатерины. // Свод Учреждений Государственных, книга VIII, раздел II, глава 3-я. Изд. 1892.

граждались классные дамы, учительницы, смотрительницы и другие представительницы образовательных учреждений, сестры милосердия, женщины-врачи (ст. 639 Свода Учреждений Государственных)[1]; медаль «Для сестер милосердия в Крыму» (1854–1856), предназначавшаяся для женщин, работавших в Крыму во время Крымской кампании с 1854 по 1856 г.[2]; медаль «Для сестер Крестовоздвиженской общины в Крыму» (1854–1856), которой награждались сестры милосердия[3]; медаль «Для сестер Крестовоздвиженской общины в Финляндии» (1854–1856), предназначалась для сестер милосердия Крестовоздвиженской общины, которые во время Крымской кампании работали в госпиталях на территории Финляндии[4]; Знак отличия Красного Креста, учрежденный 19 февраля 1878 г. в награду за попечение о раненых и больных воинах[5]. Знак отличия св. Ольги (1915 г.), предназначавшийся женщинам, проявившим себя «на различных поприщах государственного и общественного служения, а равно к подвигам и трудам их на пользу ближнего»[6].

Как видим, специальных наград и иных поощрений, направленных на увеличение деторождения в дореволюционной России не было, что свидетельствует об отсутствии такой задачи перед государством на том историческом этапе.

В советский период, когда войны, голод, репрессии и другие факторы привели в конечном итоге к сокращению коэффициентов рождаемости, появляются специальные нормы о наградах для женщин, цель которых – улучшение демографической обстановки в СССР. Был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. № 118/11 «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении высшей степени отличия – звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства»»[7].

---

[1] Устав о Мариинском знаке отличия беспорочной службы // Свод Учреждений Государственных, книга VIII, раздел II, глава 2-я. Изд. 1892.

[2] *Челпунов Н.И.* Наградные медали Государства Российского: энциклопедическое издание. М., 2000. С. 392.

[3] *Кузнецов А.А.* Энциклопедия русских наград. М: Голос Пресс, 2001.

[4] Там же.

[5] Устав о знаке отличия Красного Креста // Свод Учреждений Государственных, книга VIII, раздел II, глава 3-я. Изд. 1892.

[6] *Дуров В.А.* Ордена России. М.: Воскресенье, 1993.

[7] Положение о звании «Мать-героиня» и ордене «Мать-героиня» утверждены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 августа 1944 года. // Свод законов СССР. т.1. 1990. С. 445.

По данным депутата Государственной думы Российской Федерации Т.А. Фральцовой за 47 лет этой практики поощрения рождаемости были удостоены 93 тыс. 483 многодетных матери, проживавшие на территории РСФСР // http://www.fraltsova.ru/publication/view.html?id=2978

Звание «Мать-героиня» стало наряду со званиями Героя Советского Союза и Героя Социалистического Труда высшей степенью отличия в СССР.

Звание «Мать-героиня» являлось высшей степенью отличия и присваивалось матерям, родившим и воспитавшим десять и более детей, по достижении последним ребенком возраста одного года и при наличии в живых остальных детей этой матери. Кроме ордена «Мать-героиня», были предусмотрены награды более низкого уровня, вручаемые за многодетность и воспитание детей: медаль материнства двух степеней (соответственно за 5 и 6 детей) и орден «Материнская слава» трех степеней (соответственно за 7, 8 и 9 детей)[1].

Цель введения такой награды была очевидной – восполнение людских потерь после Великой Отечественной войны. Видимо поэтому советское законодательство о государственных наградах матерям было основано лишь на количественном критерии – рождении определенного количества детей.

Как отмечалось, в современной России в системе государственных наград[2] специальная награда, направленная на поддержку материнства и улучшения демографической ситуации, появилась совсем недавно. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2008 г. № 775[3] учрежден орден «Родительская слава», которым награждаются многодетные родители и усыновители, достойно воспитавшие своих детей, обеспечивающие надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей. Отметим, что согласно п.4 Указа при награждении орденом одному из награжденных родителей (усыновителей) выплачивается единовременное денежное поощрение в размере 50 000 рублей[4]. Всего за 2009–2010 гг. принято шесть указов Президента Российской Федерации о награждении 126 рос-

---

[1] Однако при присвоении звания учитывались дети усыновленные, погибшие или пропавшие без вести при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы либо при выполнении долга гражданина СССР по спасению человеческой жизни, по охране социалистической собственности и социалистического правопорядка, а также умершие вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при указанных обстоятельствах, либо вследствие трудового увечья или профессионального заболевания.

[2] Положение о государственных наградах, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. № 442.

[3] Российская газета. 4 июня 2008 г.

[4] Постановление Правительства РФ от 12.01.2009 № 19 (ред. от 03.10.2009) «О порядке выплаты единовременного денежного поощрения одному из родителей (усыновителей) при награждении орденом “Родительская слава” и предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременного денежного поощрения лицам, награжденным орденом “Родительская слава”» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 416.

сийских семей орденом «Родительская слава». До введения указанного ордена в России не существовало специальной государственной награды проявившим себя родителям. Однако не исключалась возможность их награждения орденами Почета и Дружбы или медалью ордена «За заслуги перед Отечеством».

Указом Президента Российской Федерации от 07.09.2010 г. № 1099 был утвержден новый статут ордена «Родительская слава», в соответствии с которым данной наградой награждаются родители (усыновители), состоящие в браке, заключенном в органах записи актов гражданского состояния, либо, в случае неполной семьи, один из родителей (усыновителей), которые воспитывают или воспитали семерых и более детей – граждан Российской Федерации в соответствии с требованиями семейного законодательства Российской Федерации. Награждаемые родители (усыновители) и их дети образуют социально ответственную семью, ведут здоровый образ жизни, обеспечивают надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей, полное и гармоничное развитие их личности, подают пример в укреплении института семьи и воспитании детей. Награждение этих лиц производится по общему правилу при достижении седьмым ребенком возраста трех лет и при наличии в живых остальных детей.

Российским наградным законодательством вводится еще одна родительская награда – медаль ордена «Родительская слава», которой награждаются родители (усыновители), воспитывающие или воспитавшие четырех и более детей – граждан Российской Федерации в соответствии с требованиями семейного законодательства. Награждение медалью ордена «Родительская слава» производится при условии, что представленные к награде родители (усыновители) образуют социально ответственную семью, ведут здоровый образ жизни, обеспечивают надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей, полное и гармоничное развитие их личности, подают пример в укреплении института семьи и воспитании детей, производится по достижении четвертым ребенком возраста трех лет и при наличии в живых остальных детей.

Как видим, в отличие от аналогичного советского законодательства для награждения орденом «Родительская слава» граждане должны соответствовать не только *количественным,* но и *качественным* критериям. Последний выражается в том, что потенциальные награждаемые образуют социально ответственную семью, ведут здоровый образ жизни, обеспечивают надлежащий уровень заботы о здоровье, образовании, физическом, духовном и нравственном развитии детей, полное и гармоничное развитие их личности, подают пример в укреплении института семьи и воспитании детей.

Отметим, что награды за достойное воспитание детей и особый вклад в реализацию региональной семейной политики имеются в большинстве субъектов Российской Федерации. В целях повышения престижа многодетных семей в регионах учреждены медали, дипломы, почетные знаки, почетные звания, книги почета. Такое разнообразие форм наград объясняется долгим отсутствием соответствующей награды на федеральном уровне.

Во многих регионах указанные награды имеют так называемый «материнский» характер, т. е. вручаются матерям. Так, в Белгородской области предусмотрено награждение почетным знаком «Материнская слава» I, II и III степени[1]. В Республике Тыва матерям, сохранившим семейные традиции, активно участвующим в общественной жизни, родившим и воспитавшим десять и более детей – достойных граждан Российской Федерации, присваивается звание «Мать-героиня Республики Тыва»[2].

В Москве аналогичная награда – почетный знак «Родительская слава города Москвы»[3] – имеет «семейную» направленность и вручается обоим родителям (усыновителям) или одному, если семья неполная. Условием награждения является достойное воспитание пяти и более детей. Правда, весьма спорно введение такого условия награждения, как проживание родителей в Москве не менее 10 лет.

Заметим, что в некоторых регионах есть «*отцовские*» награды. Так, в целях повышения авторитета многодетных отцов в Костромской области в 2009 г. учреждена медаль «За верность отцовскому долгу»[4]. В Омской области учреждена государственная награда Омской области – медаль «Отцовская доблесть», которая вручается проживающим на территории Омской области отцам за воспитание без матери своих (усыновленных) троих и более детей[5].

Как отмечалось, эффективность награды повышается, когда кроме морального стимулирования награжденный получает материальное поощрение – премию, право на выплаты и льготы. Как правило, указанные

---

[1] Так, в 2010 г. к награждению почетным знаком Белгородской области «Материнская слава» представлены 90 матерей, из них к награде I степени представлены 7 женщин, II степени – 5 , а III степени – 78 // http://belfm.ru/news/newslist/news_16253.html

[2] http://tuva.news-city.info/docs/sistemss/dok_ieydwi.htm

[3] Почетный знак «Родительская слава города Москвы» – награда города Москвы. Учрежден постановлением правительства города Москвы № 678-ПП от 28 июля 2009 г. с внесением в закон города Москвы от 5 сентября 2001 года «О наградах и почетных званиях города Москвы». См.: http://www.mos.ru/wps/portal/WebContent?rubricId=3022

[4] http://kostroma.rfn.ru/video.html?type=r&id=6197&type=r

[5] В 2009 г. медалью «Отцовская доблесть» в Омской области были награждены 9 многодетных отцов http://www.demograf.omskmintrud.ru/default.asp?objType=2&objValue=53786

знаки предполагают такое материальное стимулирование, причем их размер и объем зачастую выше, чем предусмотренные для федеральных наград.

В отдельных субъектах Российской Федерации многодетным матерям, достойно воспитавшим детей и достигшим пенсионного возраста, может быть присвоено звание «Ветеран труда», которое дает право на определенные льготы в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации (Костромская, Курская, Архангельская и др.)

В итоге можно сказать, что современное российское наградное законодательство, в отличие от советского, основано на двух критериях: количественном, что предполагает воспитание в семье определенного количества детей, и качественном, имея в виду соответствие претендентов на награду определенным морально-нравственным требованиям. Награждение, как правило, сопровождается материальным стимулированием, выражающимся как в разовых, так и периодических выплатах, а также льготах. Однако виды, размер, объемы таких поощрений весьма различаются в зависимости от регионов. Безусловно, государственное устройство России предполагает самостоятельность субъектов Федерации в распоряжении своими бюджетными средствами, однако налицо некое неравноправие граждан, поскольку не все регионы имеют соответствующие доходы. Решить этот вопрос можно лишь, пожалуй, на федеральном уровне, предусмотрев при награждении орденом «Родительская слава» и медалью ордена «Родительская слава» не только одноразовую выплату, но и комплекс иных регулярных выплат и льгот. При этом такие меры должны применяться в системной связи с иными имеющимися пособиями.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

2. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона (в 86 томах). СПб, 1890–1907. Т. 82.

3. *Баранов В.М*. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978.

4. *Дуров В.А*. Ордена России. М.: Воскресенье, 1993.

5. *Чепрунов Н.И.* Наградные медали Государства Российского: энциклопедическое издание. М., 2000.

© Кокурина О.Ю., 2011