

На правах рукописи

САВОСИНА

Наталья Владимировна

**Правовое регулирование административной
ответственности военнослужащих
в Российской Федерации**

Специальность: 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*



Гаврилов

Москва-2009

Работа выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел ГОУ ВПО «Саратовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Белова Светлана Ивановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Габричидзе Борис Николаевич

кандидат юридических наук, доцент
Балытников Вадим Владимирович

Ведущая организация: НОУ «Институт международного права
и экономики имени А.С. Грибоедова»

Защита состоится 16 марта 2009 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан 24 02 2009 г.

Ученый секретарь

кандидат юридических наук, доцент



Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация в настоящее время находится в состоянии постепенного перехода от посткризисной либеральной демократии, характеризующейся несколько хаотическим подходом к вопросам государственного управления, к закреплённой в Конституции РФ 1993 г. устойчивой форме демократической президентской республики, которая характеризуется укреплением вертикали исполнительной власти, усилением роли главы государства.

Вооружённые Силы РФ – опора государства, гарантия стабильности общественного развития, основа обороноспособности страны, реальный инструмент властного воздействия государственной власти на общественные отношения. Совместно с правоохранительными органами Вооружённые силы РФ, с одной стороны, призваны гарантировать соблюдение прав и законных интересов граждан, а с другой - олицетворяют собой государственное принуждение как один из основных методов государственного управления.

В связи с этим все более серьёзное значение приобретают проблемы нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с оптимизацией правового статуса военнослужащих и регулированием их административной ответственности, привлечение к которой возможно в случае нарушения военнослужащими воинской дисциплины.

В соответствии со ст. 1 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил РФ,¹ утвержденного Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495, воинская дисциплина представляет собой строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных российским законодательством, общевоинскими уставами Вооружённых Сил РФ и приказами командиров (начальников).

¹ См.: Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских Уставов Вооружённых Сил Российской Федерации (вместе с Уставом внутренней службы вооружённых сил Российской Федерации, Дисциплинарным Уставом Вооружённых Сил Российской Федерации, Уставом гарнизонной и караульной службы Вооружённых Сил Российской Федерации)» // 2007, № 47 (1 ч.). Ст. 5749.

Исключительность взаимоотношений между военнослужащими (приравненными к ним лицами) и государством в лице его органов, учреждений и формирований обуславливает возникновение особых государственно-служебных правоотношений, основанных на принципе «все, что не предписано, то запрещено». Проблемы дисциплины в таких отношениях стоят особенно остро. Так, в своем отчетном докладе за 2006 г. Председатель Военной коллегии Верховного Суда РФ генерал-майора юстиции А.Я. Петроченков указывал: «Обращает на себя внимание увеличение количества дел об административных правонарушениях, совершаемых военнослужащими. Всего гарнизонными военными судами рассмотрено 9 тыс. 848 таких материалов»².

По данным Министерства обороны РФ за 2007 г. указанная цифра превышена в 1,5 раз, и составляет 14 тыс. 112 дел. Более того, по итогам первого полугодия 2008 г. число рассмотренных дел уже составляет 9 767, что дает основания полагать: в 2008 г. показатель количества материалов по административным правонарушениям, рассматриваемых в военных судах в течение календарного года, вырастет еще на 2-2,5 тысячи дел.³ Приведенные данные наглядно демонстрируют наличие определенных проблем, связанных с эффективностью функционирования института юридической, в частности, административной, ответственности в сфере военной службы.

В Законе РФ от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих»⁴ (утратил силу 1 января 1998 г.) было впервые законодательно определено понятие дисциплинарного проступка - это противоправное, виновное действие (бездействие) военнослужащего, выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с российским законодательством не влечет за собой уголовной или административной ответственности. Впоследствии данное определение было

² См. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2007, № 2 (231).

³ Статистические данные опубликованы на официальном интернет-сайте Министерства обороны Российской Федерации, www.mil.ru.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 188.

зафиксировано более подробно в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁵ и Федеральном законе от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».⁶

Как в прежние годы в советском, так и ныне в современном российском административном законодательстве предусматривается специальный порядок привлечения к административной ответственности военнослужащих и отдельных категорий служащих, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Однако внесение законодателем изменений в нормы, регулирующие административную ответственность, связанное с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ,⁷ поставило задачу нового осмысления и анализа методов и форм работы по обеспечению эффективной организации борьбы с правонарушениями в среде государственных служащих и, прежде всего, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания.

В частности, до недавнего времени некоторые области правового регулирования в данной сфере оставались без должного внимания законодательных органов государственной власти. Законодательство об административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих имели явные пробелы и противоречия, которые препятствовали его правильному применению уполномоченными должностными лицами органов государственной власти.

Требовала своего решения также проблема соотношения норм об административной и дисциплинарной ответственности военнослужащих и аналогичных норм, действующих в отношении государственных служащих, несущих дисциплинарную ответственность в соответствии с положениями о

⁵ См.: СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁶ См.: СЗ РФ. 2006. № 49 (1 ч.). Ст. 5089.

⁷ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 14.

прохождении службы в соответствующих органах государственной власти.

Существующие недостатки системы привлечения военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания к административной ответственности, а также необходимость скорейшего решения изложенных выше проблем с учетом вступления в силу Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности военнослужащих» обуславливают высокую теоретическую значимость и особую практическую актуальность научного исследования различных аспектов института административной ответственности соответствующих субъектов права.

Степень научной разработанности. Многоаспектный характер темы диссертации предопределил необходимость обращения к различным отраслям знаний, в частности, к работам в области философии, политологии, социологии, экономики, общей теории государства и права, теории прав человека, различных отраслей российского права, прежде всего, административного права.

Вопросы теории юридической ответственности исследованы в трудах таких ученых, как: *С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, В.Н. Бровченко, Н.А. Духно, В.И. Ивакин, А.А. Иванов, О.С. Иоффе, О.Э. Лейст, Д.А. Липинский, Н.С. Малеин, П.Е. Недбайло, И.Л. Петрухин, И.С. Самощенко, М.Х. Фарушкин* и другие.

Об основах правового института административной ответственности писали такие ученые, как: *Ю.С. Адушкин, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, И.И. Веремесико, М.И. Ерошкин, Ю.М. Козлов, Т.И. Козырева, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, Н.Г. Салищева, М.С. Студеникина, Л.Л. Попов, А.А. Ушацкая, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, О.М. Якуба* и др.

Автор диссертации обращался к работам в области общих начал административной ответственности, включая проблематику понятий

административного правонарушения и административных наказаний, целого ряда современных авторов, среди которых можно назвать *А.Б. Агапова, Г.Т. Агеенкову, Б.Н. Габричидзе, В.В. Игнатенко, Л.А. Калинину, Л.В. Коваля, Н.М. Коница, П.И. Кононова, М.В. Костенникова, Г.А. Кузьмичеву, В.И. Кузнецова, И.В. Максимова, С.В. Матвеева, И.М. Машарова, Н.А. Морозову, Л.А. Николаеву, Д.М. Овсянко, Е.В. Овчарову, Д.В. Осинцева, С.М. Петрова, А.Ф. Пехтерева, И.В. Плюхина, В.Г. Розенфельда, О.С. Рогачеву, Б.В. Россинского, А.А. Савостина, В.Е. Севрюгина, А.В.Серегина, А.К. Соловьева, В.Д. Сорокина, П. Стайнова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Ю.В. Субоцкого, А.А. Таранова, Р.И. Тарнапольского, В.Ф. Фефилова, И.Г. Филатова, Н.Ю. Хаманеву, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова* и многих других.

Отдельного упоминания достойны работы, посвященные региональному законодательству об административной ответственности и проблемам его совершенствования таких ученых, как: *И.Р. Винаркевич, С.М. Ермаков, В.В. Козин, Д.О. Огородников, И.А. Полянский, Л.И. Поспелова* и другие.

Особое значение при написании данной диссертационной работы имели научные труды в области теории военного права вообще и правового статуса военнослужащих в частности. В данной связи достойны упоминания работы таких ученых, как: *Н.В. Артамонов, А.М. Добровольский, П.А. Дубик, А.А. Ивашин, Н.А. Климентьева, Ю.А. Королева, О.А. Косован, А.В. Кудашкин, А.С. Лопатин, Ю.И. Мигачев, Н.И. Павлов, С.В. Тихомиров, В.П. Федоренко, А.В. Филатова, О.В. Цуканов, О.В. Шарыкина* и др.

Вместе с тем, несмотря на многочисленные публикации по вопросам административной ответственности и административного наказания, до сих пор не было проведено комплексного исследования юридического механизма применения административной ответственности военнослужащих в условиях реформирования военного законодательства России, в частности, принятия в 2007 г. Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ.

Целью исследования является определение правовой природы и оснований применения административной ответственности военнослужащих

в России, а также выявление перспектив и основных направлений развития законодательства о привлечении военнослужащих к административной ответственности.

Раскрытие темы исследования и достижение его цели обусловило постановку следующих основных *задач*:

- выявление правовой природы, содержания и места института административной ответственности военнослужащих в системе административной ответственности;
- исследование категории «военнослужащие» как особых субъектов административной ответственности в Российской Федерации;
- выявление целей, задач и оснований применения административной ответственности в отношении военнослужащих в России;
- изучение системы нормативного правового регулирования порядка привлечения военнослужащих к административной ответственности;
- исследование особенностей общего и особого порядка (механизма) привлечения военнослужащих к административной ответственности;
- выявление и изучение соотношения дисциплинарной и административной ответственности военнослужащих в России;
- определение перспектив и основных направлений развития законодательства о привлечении военнослужащих к административной ответственности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования административной ответственности военнослужащих в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы административного права, с помощью которых определяется правовая природа и механизм применения института административной ответственности в отношении военнослужащих в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составили современные общенаучные и специальные методы познания, в частности:

анализ, синтез, системный, социологический, историко-юридический, аксиоматический, метод сравнительного правоведения, анализа документов и т.д. Их применение в сочетании с последними достижениями юридической, философской, политологической и социологической мысли позволило изучить проблемы развития законодательства о привлечении военнослужащих к административной ответственности в России.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Предметное интервьюирование 67 судей окружных военных судов шести субъектов РФ (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская Нижегородская и Тверская области) на тему: «Правовая природа института административной ответственности военнослужащих», в результате которого были выявлены точки зрения относительно правовой природы и места административной ответственности в системе юридической ответственности (декабрь 2007 г.).

2. Исследование в виде анкетирования 12 членов Общественного совета при Министерстве внутренних дел РФ на тему: «Основания применения административной ответственности в отношении военнослужащих в России», выявившего необходимость унификации правовых оснований и порядка применения в отношении военнослужащих административных наказаний (март-апрель 2008 г.).

3. Исследование в виде опроса релевантной группы лиц в составе 151 военнослужащего (в том числе 54 офицеров), 38 сотрудников органов внутренних дел, 18 сотрудников саратовских таможенных органов, - на предмет выяснения их отношения к практике применения различных мер дисциплинарной и (или) административной ответственности в отношении соответствующих категорий служащих. Результатом данного опроса стало выявление необходимости использования указанными лицами в служебной деятельности различных видов дисциплинарных взысканий по отношению к младшим (подчиненным) служащим (сентябрь-октябрь 2008 г.).

4. Обзор кассационно-надзорной практики по гражданским и уголовным делам Московского окружного военного суда за 1997-2008 гг. о привлечении военнослужащих к административной ответственности (май-июль 2008 г.).

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является научным исследованием, посвященным изучению механизма применения административной ответственности военнослужащих в условиях реформирования военного законодательства России, в частности, принятия в 2007 г. Дисциплинарного устава Вооруженных Сил РФ.

В диссертации впервые в науке административного права системно раскрыта правовая природа, содержание и место института административной ответственности военнослужащих; рассмотрен статус военнослужащих как специальных субъектов административной ответственности; выявлен общий и особый порядок привлечения к административной ответственности военнослужащих.

Выявлено соотношение дисциплинарной и административной ответственности военнослужащих. Сравнительный анализ правового статуса указанных субъектов, выявление общих черт и особенностей их правового положения в процессе привлечения к административной и дисциплинарной ответственности позволили сделать теоретические выводы, которые могут послужить базисом для внесения корректирующих изменений в законодательство России, служащих усовершенствованию нормативно-правовой документации в исследуемой области общественных отношений.

На защиту выносятся следующие положения, выводы и рекомендации:

1. Административная ответственность военнослужащих представляет собой особый вид административной ответственности, который характеризуется применением строгого ограничения специальных мер административного наказания в отношении специального (определенного законодательством о воинской службе) круга субъектов в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения.

2. Административная ответственность военнослужащих характеризуется тремя признаками:

а) специальным субъектным составом (военнослужащие или граждане, призванные на военные сборы);

б) сокращенным перечнем фактических оснований привлечения к административной ответственности, в качестве которых выступают:

- административные правонарушения, связанные с невыполнением законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;

- нарушения норм отдельных видов законодательства, указанных в ст. 2.5 КоАП РФ);

в) ограничением возможности применения в отношении военнослужащих отдельных видов административных наказаний (административного ареста и штрафа).

3. К характерным признаками дисциплинарной ответственности военнослужащих следует отнести следующие:

- объектом воинского дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения военнослужащими правил воинской дисциплины и общественного порядка;

- в случае нарушения военнослужащим воинской дисциплины или общественного порядка командир (начальник) вместо назначения виновному дисциплинарного взыскания может ограничиться устным замечанием, напоминанием о воинском долге военнослужащего;

- решение о наложении дисциплинарного взыскания на военнослужащего может быть принято любым из его командиров (начальников), состав которых весьма обширен;

- дисциплинарное производство в отношении военнослужащих носит исключительно внутренний характер, то есть дисциплинарная ответственность применяется только по решению командиров (начальников).

4. Общий порядок привлечения военнослужащих к административной ответственности представляет собой установленный ст. 2.5 КоАП РФ общий механизм привлечения военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, к административной ответственности в случае совершения следующих правонарушений:

а) нарушение избирательного законодательства: норм законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.1- 5.25, 5.45-5.52, 5.56 КоАП РФ);

б) нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях (ст. 5.26 КоАП РФ);

в) нарушение экологического законодательства:

- в области охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8 КоАП РФ);

- в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3 КоАП РФ);

г) нарушение финансового и таможенного законодательства:

- правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (ст. 15 КоАП РФ);

- правонарушения в области таможенного дела (глава 16 КоАП РФ);

д) нарушение государственного порядка и безопасности:

- в области защиты государственной границы РФ (ст. 18.1-18.4 КоАП РФ);

- нарушение основ пожарной безопасности (ст. 11.16, 20.4 КоАП РФ);

- правонарушения в области дорожного движения (глава 12 КоАП РФ).

5. Особый порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности представляет собой установленный законодательством (п. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, ст. 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. 76-ФЗ "О статусе военнослужащих") специальный механизм привлечения военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, к дисциплинарной ответственности в следующих случаях:

- если доказан факт нарушения военнослужащим воинской дисциплины;

- если деяние (действие или бездействие) совершено умышленно или по неосторожности и в соответствии с законодательством РФ не влечет за собой уголовной или административной ответственности;

- если вина военнослужащего при привлечении его к дисциплинарной ответственности доказана в порядке, установленном законом, и установлена решением командира или вступившим в законную силу постановлением судьи военного суда.

6. Отличие дисциплинарной ответственности от административной ответственности военнослужащих состоит в следующих особенностях дисциплинарной ответственности:

а) применяется к членам организационно оформленного коллектива (в частности, военнослужащих определенного воинского подразделения) в рамках военно-служебных правоотношений за нарушение воинской дисциплины;

б) фактическим основанием дисциплинарной ответственности военнослужащих выступает дисциплинарный проступок;

в) мерой дисциплинарной ответственности военнослужащих выступает дисциплинарное взыскание, состоящее в оказании психического (морального, материального, организационного) воздействия на военнослужащего-правонарушителя, связанного с лишением (ограничением) определенных прав военнослужащего), обусловленных осуществлением соответствующей военно-служебной деятельности;

г) дисциплинарное производство в отношении военнослужащих носит исключительно внутренний характер, то есть дисциплинарная ответственность применяется только по решению командиров (начальников).

7. Дисциплинарный арест может быть применен за административное правонарушение строго в тех случаях, когда за такое административное правонарушение нормами административного законодательства

предусмотрено административное наказание в виде административного ареста. Если административное правонарушение признается грубым дисциплинарным проступком, то срок дисциплинарного ареста должен быть установлен исключительно в пределах срока такого административного ареста, установленного КоАП РФ за данное административное правонарушение. Однако следует иметь в виду, что в санкции соответствующей статьи КоАП РФ приводится только максимальный срок административного ареста, следовательно, наказание в виде дисциплинарного ареста может быть назначено в пределах от одних суток до высшего предела, указанного в соответствующей статье КоАП РФ.

8. Нормы об административной ответственности в действующем административном законодательстве разнесены в различные нормативно-правовые источники, исходя из двух основных принципов.

Согласно первому из них, административная ответственность может устанавливаться не только КоАП РФ, но и законодательными актами органов представительной власти субъектов Российской Федерации. Данное направление развития нормативного основания административной ответственности нуждается в значительной корректировке. В частности, КоАП РФ должен быть дополнен положениями, более четко закрепляющими компетенцию субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Второй принцип разделения норм об административной ответственности связан с общими тенденциями углубления дифференциации выделяемых в российском праве отраслей, сформированных в значительной степени на базе норм административного права (речь идет о финансовом, банковском, земельном, аграрном и т.п. отраслях). Выход из сложившейся ситуации видится исключительно в полной кодификации норм об административной ответственности в рамках Кодекса об административных правонарушениях.

9. Внести изменения в статью 2.5 КоАП РФ и изложении ее в новой

редакции, содержащей три части. В первой части ст. 2.5 КоАП РФ необходимо перечислить конкретные категории специальных субъектов, объединив их термином "военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющих специальные звания" и установив, что они отвечают в соответствии со специальным дисциплинарным законодательством за административные правонарушения.

Вторую часть ст. 2.5 КоАП РФ посвятить перечню случаев, в которых военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут административную ответственность на общих основаниях. Третью часть статьи посвятить установлению ограничений на наложение административных наказаний на военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Теоретическое значение работы заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы, во-первых, освещают и переосмысливают понятие и содержание института административной ответственности военнослужащих в условиях реформирования современного российского законодательства, во-вторых, дополняют существующие в науке административного права теоретические концепции оснований применения общего и специального порядка привлечения военнослужащих к административной ответственности.

В частности, предложенное диссертантом видение соотношения норм об административной и дисциплинарной ответственности военнослужащих и служащих правоохранительных органов может послужить методологической и теоретической основой для разработки унифицированных норм об административной и дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Практическое значение диссертации состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические предложения, касающиеся определения правовой природы, содержания и места административной ответственности военнослужащих в системе

административной ответственности, могут быть использованы в повседневной практической деятельности органов военного управления, других органов власти, сталкивающихся с необходимостью применения законодательства об административной ответственности военнослужащих.

Выявленные проблемы законодательного совершенствования механизма привлечения военнослужащих к административной ответственности и предложенные пути их эффективного решения могут способствовать повышению эффективности работы государственных органов РФ. В диссертации обосновано предложение об изложении ст. 2.5 КоАП РФ в новой редакции.

Сравнительный анализ норм о порядке привлечения к административной ответственности исследуемой в диссертации группы субъектов права может быть полезен для целей правотворческой и правоприменительной деятельности соответствующих государственных органов, занимающихся вопросами правового регулирования административной и дисциплинарной практики в сфере государственной службы.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования отражены и апробированы в научных публикациях автора. Выводы, сделанные в диссертации, докладывались автором на конференциях и семинарах: «Права военнослужащих» (апрель 1999 г., г. Москва); «Особенности оказания юридической помощи призывникам и военнослужащим. Судебное представительство. Суд присяжных» (9-11 апреля 2004 г., Кемерово); «Встреча участников неправительственных организаций России и стран СНГ по вопросам прав военнослужащих» (7 апреля 2005 г., г. Москва); «Социальная адаптация военнослужащих, уволенных в запас или в отставку» (2006 г., г. Москва).

Диссертантом направлены предложения о внесении изменений в ст. 2.5 КоАП РФ в Министерство внутренних дел РФ, Федеральную таможенную службу, Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков.

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в практику работы Саратовского юридического института МВД России; апробированы в преподавании курса «Административное право Российской Федерации» в Международной академии предпринимательства (г. Москва).

Структура и объем диссертации. Исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы, определены предмет, цель и задачи исследования, его научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе. Излагаются методики проведения исследования, полученные в его результате теоретические и практические выводы и предложения.

Первая глава диссертации называется «Юридическая характеристика института административной ответственности военнослужащих в России». В ней исследуются правовая природа, содержание, цели и задачи применения административной ответственности в отношении военнослужащих, а также нормативное правовое регулирование порядка привлечения военнослужащих к административной ответственности в России.

В *первом параграфе* первой главы («Правовая природа, содержание и место института административной ответственности военнослужащих в системе административной ответственности») разясняется, что административная ответственность представляет собой выступающий в качестве негативной реакции государства на противоправное поведение, характеризующееся невысокой степенью общественной опасности, вид юридической ответственности, применяемый судьями или уполномоченными должностными лицами органов государственного управления в судебном либо внесудебном порядке на основании и в соответствии с нормами административно-деликтного законодательства к не подчиненным им по службе физическим и юридическим лицам, совершившим административное

правонарушение, и состоящий в не влекущем судимости наложении на правонарушителя и исполнении по результатам производства по делам об административных правонарушениях административного наказания (наказаний), выступающего (их) в качестве карательной меры правового государственного принуждения.

Общие признаки административной ответственности характеризуют ее как вид юридической ответственности. Сложность и комплексность понятия юридической ответственности обуславливает необходимость выработки прикладного определения понятия административной ответственности в контексте исследования. Выделяются специфические особенности административной ответственности: основанием административной ответственности выступает административное правонарушение; субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица; мерой административной ответственности является административное наказание; преимущественно внесудебный порядок применения административных наказаний; отсутствие непосредственной служебной подчиненности между правонарушителем и должностным лицом, применяющим меру ответственности; отсутствие судимости как последствия привлечения к ответственности; особый процессуальный порядок применения норм об административной ответственности.

Во *втором параграфе* первой главы («Военнослужащие как специальные субъекты административной ответственности в Российской Федерации») делается вывод о том, что статус военнослужащего предполагает наделение субъекта следующими признаками:

1) военнослужащий - это физическое лицо, как правило, гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, призванный на военную службу или поступивший на военную службу в добровольном порядке, т.е. по контракту. Лицо, зачисленное на военную службу, становится стороной военно-служебного правоотношения;

2) военнослужащему присваивается воинское звание;

3) военнослужащий выполняет функции в составе государственных органов и организаций, в которых законом предусмотрена военная служба, в административно-политической сфере (оборона и военная безопасность);

4) военнослужащие принимают Военную присягу на верность государству - Российской Федерации.

Перечень лиц, являющихся военнослужащими, определен п. 1 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих». К ним относятся: офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту; офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента РФ; сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта.

Из указанного положения следует сделать вывод о том, что граждане, пребывающие в запасе либо призванные на военные сборы, не являются военнослужащими, хотя в отдельных случаях они приравниваются по своему правовому положению к военнослужащим (п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Наделение соответствующих субъектов статусом военнослужащих происходит не в полном объеме и только в целях их социально-правовой защиты в случае наступления неблагоприятных последствий при прохождении ими военных сборов (например, причинения вреда жизни и здоровью).

Особый статус военнослужащего (служащего правоохранительных органов) как субъекта административной ответственности связан со специфическими принципами службы, среди которых выделяются такие, как: единоначалие, субординация, дисциплина. В результате внутри военного или правоохранительного института складывается особая социальная структура, характеризующаяся применительно ко входящим в нее субъектам существенным ограничением общегражданских прав.

Специальные нормативные правила о привлечении к административной ответственности военнослужащих и приравненных к ним лиц обусловлены: специфической природой военной и правоохранительной службы, связанной с позиционированием себя служащим «на стороне» государства; особым характером государственно-служебных правоотношений, основанных на принципах единоначалия и дисциплины; существующим ограничением на возможность невыполнения распоряжения командира (начальника) или старшего по званию лица.

В *третьем параграфе* первой главы («Цели, задачи и основания применения административной ответственности в отношении военнослужащих в России») делается вывод о том, что юридической ответственности является не только наказание лица, совершившего противоправное деяние, но и удержание его от совершения новых противоправных действий (бездействия). В качестве основной цели юридической ответственности выступает обеспечение прав и свобод субъектов, охрана и защита общественного порядка.

Функции юридической ответственности содействуют достижению ее целей, которые и обуславливают существование регулятивной и охранительной функций права. Как мера государственного принуждения юридическая ответственность понимается и многими другими учеными в области общей теории права в современный период становления российского правового государства. Следует обратить внимание на то, что ни Закон о военнослужащих, ни Закон о применении дисциплинарного ареста, ни Уставы не содержат задач дисциплинарной ответственности, а также целей и задач отбывания дисциплинарного ареста. Однако Дисциплинарный устав ВС РФ указывает, что целью применения дисциплинарного взыскания является предупреждение совершения дисциплинарных проступков.

Цель применения, например, дисциплинарного ареста, как одного из самых суровых видов дисциплинарного взыскания, не отличается от общей цели применения дисциплинарного взыскания - предупреждение совершения дисциплинарных проступков. Таким образом определяются воспитательные

и превентивные (предупреждающие) цели дисциплинарного наказания, представляющего собой меру государственного принуждения к нарушителю.

В качестве особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих выступают следующие признаки:

- объектом воинского дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения военнослужащими правил воинской дисциплины и общественного порядка;

- в случае нарушения военнослужащим воинской дисциплины или общественного порядка командир (начальник) вместо назначения виновному дисциплинарного взыскания может ограничиться устным замечанием, напоминанием о воинском долге военнослужащего;

- решение о наложении дисциплинарного взыскания на военнослужащего может быть принято любым из его командиров (начальников), состав которых весьма обширен;

- дисциплинарное производство в отношении военнослужащих носит исключительно внутренний характер, то есть дисциплинарная ответственность применяется только по решению командиров (начальников).

В *четвертом параграфе* первой главы («Нормативное правовое регулирование порядка привлечения военнослужащих к административной ответственности») разъясняется, что значительное сокращение с принятием в 2001 году КоАП РФ числа законов, закреплявших особые составы административных правонарушений, не достигло своей конечной цели: ряд норм об административной ответственности по-прежнему содержится и в других нормативно-правовых актах, а именно: Закон РФ от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» предусматривает ответственность за нарушения антимонопольного законодательства; Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» - за нарушение банковского законодательства; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» - за нарушение

законодательства об исполнительном производстве; Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» - за нарушение законодательства об обязательном пенсионном страховании.

Указанное обстоятельство весьма настораживает многих видных специалистов в области административной ответственности, поскольку свидетельствует о несоблюдении одного из принципиальных положений нового КоАП РФ, закрепляющего в ст. 1.1, что Кодекс является единственным федеральным законом, регулирующим административную ответственность на федеральном уровне. Действительно, основанием для применения ответственности, предусмотренной перечисленными выше законами, не служит совершение физическими и юридическими лицами административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Если предположить, что действие указанных нормативных актов находится в рамках действующего правового поля, то предусмотренная названными законами ответственность не является административной в общепринятом понимании.

Вторая глава диссертации называется «Особенности применения административной ответственности военнослужащих в России». В ней исследуются соотношение дисциплинарной и административной ответственности военнослужащих, а также перспективы развития законодательства о привлечении военнослужащих к административной ответственности.

В *первом параграфе* второй главы («Основания привлечения военнослужащих к административной ответственности») делается вывод о том, что военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут административную ответственность на общих основаниях лишь в случаях, специально предусмотренных в ст. 2.5 КоАП РФ. Таким образом, военнослужащие, граждане, призванные на

военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, несут административную ответственность на общих основаниях в следующих случаях:

а) нарушение норм законодательства о выборах и референдумах (статьи 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56); нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях (ст. 5.26); нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3); административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8); нарушение требований пожарной безопасности вне места службы (ст. 11.16); административные правонарушения в области дорожного движения (глава 12); правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (ст. 15); правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) (глава 16); правонарушения в области защиты государственной границы РФ (ст. 18.1-18.4); нарушение требований пожарной безопасности (ст. 20.4);

б) совершение правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ, т.е. невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Во *втором параграфе* второй главы («Особый порядок привлечения военнослужащих к административной ответственности») сделан следующий вывод: административная ответственность военнослужащих и приравненных к ним лиц должна быть определена как особый вид административной ответственности, характеризующийся сокращенным перечнем фактических оснований привлечения к ответственности (в качестве которых выступают административные правонарушения, связанные с невыполнением законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего

производство по делу об административном правонарушении либо с нарушением норм отдельных видов законодательства, поименованных в ст. 2.5 КоАП РФ), и ограничением возможности применения отдельных видов административных наказаний (административного ареста и штрафа).

Особый порядок привлечения военнослужащих к административной ответственности представляет собой установленный законодательством (п. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, ст. 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих») специальный механизм привлечения военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, к дисциплинарной ответственности за совершенный дисциплинарный проступок в следующих случаях: если доказан факт нарушения военнослужащим воинской дисциплины; если деяние (действие или бездействие) совершено умышленно или по неосторожности и в соответствии с законодательством РФ не влечет за собой уголовной или административной ответственности; если вина военнослужащего при привлечении его к дисциплинарной ответственности доказана в порядке, установленном законом, и установлена решением командира или вступившим в законную силу постановлением судьи военного суда.

В *третьем параграфе* второй главы («Соотношение дисциплинарной и административной ответственности военнослужащих в России») делается вывод о том, что отличие дисциплинарной ответственности от административной ответственности военнослужащих состоит в следующих особенностях дисциплинарной ответственности:

а) применяется к членам организационно оформленного коллектива (в частности, военнослужащих определенного воинского подразделения) в рамках военно-служебных правоотношений за нарушение воинской дисциплины;

б) фактическим основанием дисциплинарной ответственности военнослужащих выступает дисциплинарный проступок;

г) мерой дисциплинарной ответственности военнослужащих выступает

дисциплинарное взыскание, состоящее в оказании психического (морального, материального, организационного) воздействия на военнослужащего-правонарушителя, связанного с лишением (ограничением) определенных прав военнослужащего), обусловленных осуществлением соответствующей военно-служебной деятельности;

д) дисциплинарное производство в отношении военнослужащих носит исключительно внутренний характер, то есть дисциплинарная ответственность применяется только по решению командиров (начальников).

Под дисциплинарной ответственностью военнослужащих понимается обязанность военнослужащего претерпеть предусмотренные законом меры дисциплинарного взыскания за нарушение воинской дисциплины или общественного порядка. В качестве особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих выступают следующие черты:

- объектом воинского дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения военнослужащими правил воинской дисциплины и общественного порядка. Такой объект посягательства, как «общественный порядок» в юридической литературе показывает себя как спорное понятие;

- решение о наложении дисциплинарного взыскания на военнослужащего может быть принято любым из его командиров (начальников), состав которых весьма обширен. В ДУ ВС РФ максимально дифференцирован объем прав командиров (начальников) по применению к военнослужащим различных мер дисциплинарного воздействия;

- в случае нарушения военнослужащим воинской дисциплины или общественного порядка командир (начальник) вместо назначения виновному дисциплинарного взыскания может ограничиться напоминанием о его обязанностях и воинском долге;

- дисциплинарное производство в отношении военнослужащих носит исключительно внутренний характер, то есть дисциплинарная ответственность применяется только по решению командиров (начальников).

В *заключении* содержатся основные положения и выводы проведенного исследования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:

1. Луцева Н.В. (Савосина) Материальная ответственность военнослужащих и приравненных к ним лиц // Современное право. 2006. № 8 (1). С. 99-105 – 0,3 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

2. Луцева Н.В. (Савосина) К вопросу о нормативном основании административной ответственности // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. 2006. №96. С. 54-66 - 0,5 п.л.

3. Луцева Н.В. (Савосина) О понятии административной ответственности // Право и жизнь Независимый правовой журнал. 2006. №97. С. 42-51 – 0,4 п.л.

4. Луцева Н.В., (Савосина), Жога Е.Ю. К вопросу об основаниях административной ответственности //Административная ответственность: теоретические аспекты и вопросы реализации / Сборник научных статей (к 5-летию КоАП РФ). Саратов. 2007. С. 77-91 – 0,6 п.л./0,3 п.л.

5. Луцева Н.В. (Савосина) Материальная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания и приравненных к ним лиц // Административная ответственность: теоретические аспекты и вопросы реализации / Сборник научных статей (к 5-летию КоАП РФ). Саратов. 2007. С. 124-134 – 0,5 п.л.

Подписано в печать 19.02.2009. Заказ № 316
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ «Московский гуманитарный университет»
111395, г.Москва, ул. Юности, 5/1.