

Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского
Юридические науки. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. Ч. 2. – С. 270-277.

УДК 342.951:351.82

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(2)-270-277

ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Русанова С. Ю., Пономарев А. В.

Крымский филиал ФГБОУВО "Российский государственный университет правосудия"

В статье делается попытка осуществить анализ становления и развития законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности военнослужащих, совершивших административные правонарушения при исполнении служебных обязанностей. Акцентируется внимание на особенностях законодательства в послереволюционный период российской истории. Авторы проводят исследование административной ответственности военнослужащих в период Великой Отечественной Войны, советский и постсоветский периоды. Анализируются особенности привлечения военнослужащих к административной ответственности.

Ключевые слова: «административная ответственность», «военнослужащий», «государственное принуждение», «законодательство об административной ответственности», «меры административного принуждения», «административное наказание».

Административная ответственность военнослужащих, являясь частью института административной ответственности, имеет определенные особенности, приобретённые вследствие изменений общественных отношений в области устройства вооружённых сил, правового статуса военнослужащих и их взаимодействия с другими субъектами правового общества. Соответственно, указанная специфика, закреплённая в современных правовых нормах, имеет исторические и социальные предпосылки и обусловленности. С целью их всестороннего исследования необходимо рассмотреть развитие законодательства в сфере привлечения военнослужащих к административной ответственности.

Начало формирования института административной ответственности военнослужащих в послереволюционный период российской истории учёные-административисты связывают с началом деятельности ротных товарищеских судов [1, с. 131].

В указанный период времени вопросы, связанные со службой в армии вновь образованной Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (далее – РСФСР), находились в ведении Народного Комиссариата по Военным Делах, которым 23.07.1918 изданы приказы № 612 об учреждении фронтовых полковых (отрядных) местных судов и № 613 о введении в действие Положения о ротных товарищеских судах [2, с. 738].

Указанными правовыми актами разграничивалась компетенция революционных трибуналов, местных народных, фронтовых полковых и ротных товарищеских судов. Соответственно, дифференцировалась ответственность военнослужащих за неисполнение боевых приказов, за совершение уголовных преступлений, а также за совершение ими незначительных проступков.

Так, пунктами 17 и 18 приказа № 613 к компетенции ротного товарищеского суда относилось применение к служащим в Рабоче-Крестьянской Красной Армии та-

ких наказаний как выговор, лишение отпуска, штраф (денежное взыскание), обязательные работы либо несение наряда вне очереди. Указанные наказания назначались по делам о неисполнении небоевых приказов, о незначительной растрате и умышленной порче войскового имущества на сумму не более 300 рублей, об оскорблении сослуживцев, о пьянстве, азартных играх, предосудительном поведении, опоздании из отпуска, самовольных отлучках, а также и о всех маловажных проступках.

Несмотря на отсутствие детального разграничения дисциплинарной и административной ответственности, общий характер некоторых понятий, например, «маловажный проступок», «предосудительное поведение», можно сделать вывод о первоначальном закреплении в законодательстве рассматриваемого периода оснований и порядка применения к военнослужащим административных наказаний.

С целью обеспечения воинской дисциплины и порядка, а также правового регулирования прав и обязанностей военнослужащих Красной Армии, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом как высшим органом власти РСФСР 30.01.1919 утвержден Дисциплинарный устав Рабоче-Крестьянской Красной Армии, в состав которого вошли положения приведенного выше приказа № 613 о ротных товарищеских судах [3, с. 129].

Вместе с тем, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Народных Комиссаров 23.06.1921 издан Декрет «О порядке наложения административных взысканий» [4]. Данным правовым актом установлено, что за нарушение обязательных постановлений местной власти на граждан в административном порядке налагаются взыскания, к которым отнесены: лишение свободы сроком до двух недель; принудительные работы сроком до одного месяца; штраф на сумму не более 50 тыс. рублей; назначение вместо неисполненной повинности другой либо наложение денежного взыскания. Важным положением рассматриваемого Декрета явилось примечание о том, что в случае, если указанные нарушения совершены лицами, состоящими на военной службе при исполнении ими служебных обязанностей, то местная власть вправе применить административное взыскание через соответствующего начальника, согласно соответствующего устава Рабоче-Крестьянской Красной Армии [5, с. 163].

Таким образом, в исследуемый период законодательно впервые установлено, что к военнослужащим, совершившим административные правонарушения при исполнении служебных обязанностей, применялись дисциплинарные взыскания, в порядке и на основаниях, определенных уставом.

В то же время, высшими государственными органами власти продолжалась законодательная работа с целью правового регулирования общественных отношений в сфере общественного порядка и безопасности, дорожного движения, здравоохранения, образования, торговли и уплаты налогов и т.п. В связи с чем, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (далее – ВЦИК) и Советом Народных Комиссаров (далее – СНК) принято Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке [6]. Указанным нормативным документом местные органы власти наделялись полномочиями издавать обязательные для населения соответствующей губернии, уезда постановления во исполнение действующих декретов и постановлений высших органов власти в вышеуказанных сферах общественных отношений, а также по

вопросам местного управления и правопорядка. Данным документом прямо устанавливалась обязательная административная ответственность за неисполнение требований постановлений местных органов с назначением таких административных наказаний как штраф или принудительные работы.

Важным положением Декрета от 27.07.1922 стало наделение соответствующих Исполнительных Комитетов полномочиями по назначению административных взысканий лицам, состоящим на военной службе, вместе с тем, указанные органы были ограничены в исполнении данных наказаний. Пункт 13 рассматриваемого нормативно-правового акта предусматривал необходимость направления командиру постановления о применении административного взыскания с целью приведения его в исполнение.

Среди последствий завершения Гражданской войны, прекращения иностранного военного участия в данном вооружённом конфликте и образования Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР), явилось сокращение численности Красной Армии. Переход к новой системе государственного устройства обусловил необходимость совершенствования нормативно-правовых основ военной службы, а также всей системы военного управления. Создаются Революционный военный совет и подчинённые ему штабы и управления как органы управления и политического руководства Вооружёнными силами РСФСР, вводится полное и неполное единоначалие как основной принцип военного управления, командиры наделяются широкими полномочиями в отношении деятельности подчинённых, в частности, и армии, в целом.

Указанные элементы военной реформы нашли своё отражение в нормах Всесоюзного Закона «Об обязательной военной службе» от 08.08.1928 [7]. В частности, особый интерес в рамках исследуемой темы, представляют нормы статьи 229 о том, что к военным служащим, равно как и военнообязанным, за совершение административных правонарушений применяются дисциплинарные взыскания в соответствии с дисциплинарным уставом. При этом, правом наложения таких взысканий наделён исключительно командир части на основании сведений, предоставленных органами, уполномоченными на применение административных взысканий, с извещением последних о наложении на виновное лицо соответствующего дисциплинарного взыскания. Аналогичные нормы содержал также Закон СССР «Об обязательной военной службе» от 13.08.1930 [8].

Таким образом, на законодательном уровне рассматриваемого периода определено, что за совершение административных правонарушений наказания к военным служащим применялись исключительно в порядке дисциплинарного производства, и, в отличие от рассмотренных ранее норм Декрета от 27.07.1922, гражданские органы власти лишались полномочий по применению к военным служащим и военнообязанным взысканий в административном порядке.

В июне 1941 года с началом Великой Отечественной Войны в отдельных регионах страны вводится военное положение. В течении первых часов после нападения германских войск высшими органами власти и высшими должностными лицами государства в экстренном режиме изданы и подписаны исторические документы, которые определили основные цели дальнейшей деятельности в реалиях военного времени – защита страны и победа в крупнейших военных действиях XX века. В

указанных условиях выполнение поставленных задач невозможно без жёсткой дисциплины и суровой организованности в рядах Красной Армии.

Согласно нормам Указа «О военном положении» правомочия органов государственной власти, в том числе в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, переходят к военному командованию и военным советам [9, с.213]. Соответственно, претерпевает изменения в сторону ужесточения и порядок привлечения военнослужащих к ответственности, хотя в целом основания и виды ответственности для военнослужащих сохранились.

В сфере, исследуемой авторами административной ответственности военнослужащих особый интерес представляют положения пункта 4 Указа от 22.06.1941, которым военным властям в областях, находящихся на военном положении, предоставлено право издавать постановления обязательные для выполнения и введена административная ответственность за их неисполнение вплоть до лишения свободы сроком до полугода. Вместе с тем, в случае совершения административных правонарушений военнослужащими соответствующему административному органу в обязанность вменялось лишь сообщение об этом командиру части или в ближайший орган военного управления, которым решался вопрос о привлечении военнослужащего к ответственности в дисциплинарном порядке.

Соответственно наказания назначались на основании действовавшего на тот момент Дисциплинарного Устава Красной Армии от 12.10.1940, которым военному командованию предоставлены достаточно широкие и жёсткие полномочия. Например, Дисциплинарный Устав содержал нормы о том, что с целью обеспечения воинской дисциплины и исполнения военных приказов командиры вправе применять силу и оружие. Перечень видов дисциплинарных взысканий, которые налагались на военнослужащих как за совершение проступков по службе, так и за нарушение общественного порядка, дифференцировался в зависимости от статуса последнего (рядовые, младший начальствующий состав и т.д.) [10, с. 180].

После окончания Великой Отечественной Войны военное положение на большей части территорий, ранее объявленных таковыми, отменено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21.09.1945 «О признании утратившими силу указов Президиума Верховного Совета СССР об объявлении в ряде местностей СССР военного положения» [11], соответственно с этого момента правоотношения в части назначения административных наказаний военнослужащим регулировались Положением об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утверждённым Постановлением ВЦИК и СНК СССР от 30.03.1931 [12].

Указанный нормативно-правовой акт, а именно пункт 29, содержал прямое указание о неприменении к военнослужащим взысканий в административном порядке на основании данного Положения от 30.03.1931. Кроме того, исходя из смысла норм Дисциплинарного Устава Вооружённых Сил СССР, принятого 01.06.1946, под понятием «воинская дисциплина» подразумевалось строгое и неукоснительное соблюдение военнослужащими всех действующих законов, порядков и правил, таким образом под дисциплинарную ответственность подпадали не только деяния, которыми нарушались воинские законы, приказы и правила, но и «гражданские» правонарушения влекли за собой наложение дисциплинарных взысканий.

Следует отметить, что такой порядок применения наказаний к военнослужащим сохранялся и в период, вошедший в историю как «холодная война» и «гонка вооружений». СССР занял своё место среди военных держав, что повысило статус военнослужащего в государстве и обусловило определённые гарантии. Так, нормы Дисциплинарных Уставов Вооружённых Сил СССР как 1960 [13], так и 1975 г. [14], развивая положения Закона СССР от 12.10.1967 № 1950-VII «О всеобщей воинской обязанности» [15], однозначно определяли, что за совершение правонарушений, за исключением уголовно наказуемых деяний, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность.

Дальнейшие изменения институт административной ответственности военнослужащих претерпел в результате проведённой масштабной кодификации законодательства в сфере административных проступков и ответственности за их совершения. Итогом указанной законотворческой работы стали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятые Верховным Советом СССР 23.10.1980 [16].

Особенностям административной ответственности военнослужащих законодатель посвятил часть 1 ст. 9 указанных Основ и определил, что за совершенные административные правонарушения военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные несут дисциплинарную ответственность, кроме правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, а также за нарушение таможенных правил и контрабанду. В данных случаях указанные лица подлежат привлечению к административной ответственности на общих основаниях. Таким образом, дальнейшее развитие законодательства осуществлялось по пути разграничения административной и дисциплинарной ответственности военнослужащих в зависимости от вида совершенных ими правонарушений.

В части применения административных взысканий рассматриваемые правовые нормы содержали запрет на применение к указанным лицам штрафа, исправительных работ и административного ареста.

Аналогичные нормы введены в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях [17], принятый 20.06.1984 в соответствии с Основами административного законодательства и действовавший с вносимыми изменениями и дополнениями достаточно долгий период времени – Кодекс признан утратившим силу с 01.07.2002 Федеральным законом от 31.12.2001 № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [18].

В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 особенностям ответственности военнослужащих посвящалась статья 16, которая фактически дублировала положения Основ союзного законодательства в рассматриваемом вопросе. В таком виде исследуемая правовая норма просуществовала вплоть до распада СССР.

После распада СССР, произошедшего 26 декабря 1991 г. Россия объявила себя правопреемником Советского Союза. Перед страной вновь возникло ряд задач, в том числе в законотворческой деятельности, результатом решения которых явилась разработка актуальной нормативно-правовой базы, регулирующей важнейшие стороны общественных отношений. Одной из таких сфер государственной и общественной деятельности оставалась военная служба и, соответственно, военное право.

В связи с принятием 22.01.1993 Закона Российской Федерации № 4338-1 «О статусе военнослужащих» вносятся изменения в статью 16 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, согласно которым к военнослужащим не применяется такой вид наказания как лишение права управлять транспортными средствами [19]. Таким образом законодатель подчеркнул важность и первостепенность выполнения военнослужащими поставленных перед ними государственных задач, которые не могут ставиться под угрозу их невыполнения, в том числе, из-за лишения права управления транспортным средством в административном порядке. Следует отметить, что анализ исключений из общих правил назначения административных наказаний, которые законодатель установил для военнослужащих, связан со служебной деятельностью последних и необходимостью неукоснительного выполнения поставленных задач. Вместе с тем, подобные «исключения» не освобождают военнослужащих от административной ответственности, а отсылают к нормам дисциплинарного права [20, с. 490].

В современном виде институт административной ответственности военнослужащих регулируется, в том числе, нормами Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ (в редакции от 16.10.2019) «О статусе военнослужащих» [21], вышеупомянутого Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001, а также Указа Президента Российской Федерации от 10.11.2007 № 1495 (в редакции от 21.02.2019) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» [22].

Таким образом, действующее российское законодательство в сфере административной ответственности военнослужащих и назначения последним административных наказаний развивалось в тесной взаимосвязи с историческими событиями, которые выступили первопричинами специфики правовых норм, регулирующих обозначенные общественные отношения. Основными особенностями являются, что военнослужащие и военнообязанные лица, призванные на сборы, подлежат привлечению к административной ответственности лишь в тех случаях, которые прямо обозначены законодателем, а в случае совершения ими иных правонарушений – указанные субъекты подлежат дисциплинарной ответственности. Также на законодательном уровне ограничен круг административных наказаний, применяемых к военнослужащим.

Список литературы:

1. Лопатин А.С. Административная ответственность военнослужащих и порядок её реализации: Автореф...дис. канд. юр. наук. – М.: 1996. – С. 15; Лумпов Е.А. История развития института ответственности военнослужащих за административные правонарушения // Военное право. 2015. № 3 (35). – С. 131-149.
2. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – М.: 1942. – С. 736-739.
3. Первухин Д.В. Организация и деятельность полковых судов в Вооруженных силах России с 1867 по 1921 год. Диссертация канд. юр. наук. – М.: 2017. – С. 129.
4. Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 52. – Ст. 310.
5. Ивенин А.Э. Этапы становления и развития института административной ответственности военнослужащих в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 12. – С. 162-166.
6. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27.07.1922 «Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 48. – Ст. 603.

7. Собрание законодательства СССР. 1928. № 51. – Ст. 449.
8. Собрание законодательства СССР. 1930. № 40. – Ст. 424.
9. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22.06.1941// Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. - июль 1956 г. – М.: Гос. изд-во юридической литературы. 1956. – С. 213-215.
10. Приказы народного комиссара обороны СССР. 1937 - 21.06.1941. – М.: Терра, 1994. – т. 13. – С. 180-183.
11. Ведомости ВС СССР. 1945. № 71.
12. Собрание узаконений РСФСР. 1931. № 17. – Ст. 186.
13. Указ Президиума ВС СССР от 23.08.1960 «О Дисциплинарном уставе и Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Союза ССР» // Ведомости ВС СССР. 1960. № 34. – Ст. 325.
14. Дисциплинарный устав Вооруженных Сил СССР, утв. Указом Президиума ВС СССР от 30.07.1975 // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 9. – С. 463.
15. Ведомости ВС СССР. 1967. № 42. – Ст. 552.
16. Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. – Ст. 909.
17. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 05.07.1984. № 27. – Ст. 909.
18. Российская газета, 31.12.2001. № 256.
19. Российская газета, 09.02.1993. № 26.
20. Пономарев А.В., Русанова С.Ю.Профилактика административных правонарушений среди военнослужащих Российской Федерации / Пономарев А.В., Русанова С.Ю. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. № 1. С. 489-499.
21. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 22. – Ст. 2331.
22. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 47. – Ст. 5749.

Rusanova S., Ponomarev A. The genesis of the legislation of the Russian Federation in the field of administrative responsibility of military personnel // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 3. – P. 270-277.

The article attempts to analyze the formation and development of legislation regulating the bringing to administrative responsibility of military personnel who have committed administrative offenses in the performance of official duties. Attention is focused on the peculiarities of legislation in the post-revolutionary period of Russian history. The authors conduct a study of the administrative responsibility of military personnel during the Great Patriotic War, the Soviet and post-Soviet periods. The features of bringing military personnel to administrative responsibility are analyzed.

Keywords: "administrative responsibility", "serviceman", "state coercion", "legislation on administrative responsibility", "measures of administrative coercion", "administrative punishment".

Spisok literaturi:

- 1.Lopatin A.S. Administrativnaya otvetstvennost' voennosluzhashchih i poryadok eyo realizacii: Avtoref...dis. kand. jur. nauk. – М.: 1996. – С. 15; Lumpov E.A. Istoriya razvitiya instituta otvetstvennosti voennosluzhashchih za administrativnye pravonarusheniya // Voennoe pravo. 2015. № 3 (35). – С. 131-149.
- 2.Sobranie uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva za 1917-1918 gg. Upravlenie delami Sovnarkoma SSSR. – М.: 1942. – С. 736-739.
- 3.Pervuhin D.V. Organizaciya i deyatelnost' polkovykh sudov v Vooruzhennykh silah Rossii s 1867 po 1921 god. Dissertaciya kand. jur. nauk. – М.: 2017. – С. 129.
- 4.Sobranie uzakonenij RSFSR. 1921. № 52. – Ст. 310.
- 5.Ivenin A.E. Etapy stanovleniya i razvitiya instituta administrativnoj otvetstvennosti voennosluzhashchih v Rossii // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2014. № 12. – С. 162-166.
- 6.Dekret VCIK, SNK RSFSR ot 27.07.1922 «Polozhenie o poryadke izdaniya obyazatel'nykh postanovlenij i o nalozhenii za ih narushenie vzyaskanij v administrativnom poryadke» // Sobranie uzakonenij RSFSR. 1922. № 48. – Ст. 603.
- 7.Sobranie zakonodatel'stva SSSR. 1928. № 51. – Ст. 449.
- 8.Sobranie zakonodatel'stva SSSR. 1930. № 40. – Ст. 424.
- 9.Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 22.06.1941// Sbornik zakonov SSSR i ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR. 1938 g. - iyul' 1956 g. – М.: Gos. izd-vo yuridicheskoy literatury. 1956. – С. 213-215.
10. Prikazy narodnogo komissara oborony SSSR. 1937 - 21.06.1941. – М.: Terra, 1994. – т. 13. – С. 180-183.
11. Vedomosti VS SSSR. 1945. № 71.

12. Sobranie zakonov RSFSR. 1931. № 17. – St. 186.
13. Ukaz Prezidiuma VS SSSR ot 23.08.1960 «O Disciplinarnom ustave i Ustave vnutrennej sluzhby Vooruzhennyh Sil Soyuznogo SSSR» // Vedomosti VS SSSR. 1960. № 34. – St. 325.
14. Disciplinarnyj ustav Vooruzhennyh Sil SSSR, utv. Ukazom Prezidiuma VS SSSR ot 30.07.1975 // Svod zakonov SSSR. – 1990. – T. 9. – S. 463.
15. Vedomosti VS SSSR. 1967. № 42. – St. 552.
16. Vedomosti VS SSSR. 1980. № 44. – St. 909.
17. Vedomosti Verhovnogo Soveta RSFSR, 05.07.1984. № 27. – St. 909.
18. Rossijskaya gazeta, 31.12.2001. № 256.
19. Rossijskaya gazeta, 09.02.1993. № 26.
20. Ponomarev A.V., Rusanova S.YU. Profilaktika administrativnyh pravonarushenij sredi voennosluzhashchih rossijskoj federacii / Ponomarev A.V., Rusanova S.YU. // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. YUridicheskie nauki. 2020. № 1. S. 489-499.
21. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1998. № 22. – St. 2331.
22. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2007. № 47. – St. 5749.