

# **Административно-правовая защита правового статуса граждан, участвующих в обеспечении обороны страны и безопасности государства: понятие, содержание, современное состояние**

## **Administrative and legal protection of the legal status of citizens participating in ensuring the country's defense and state security: concept, content, current state**

**Федотова Ю.Г.**

Канд. юрид. наук, эксперт центра экспертных исследований факультета национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
e-mail: julia.fedotowa@yandex.ru

**Fedotova Yu.G.**

Candidate of Juridical Sciences, Expert of the Center for Expert Studies of the Faculty of National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)  
e-mail: julia.fedotowa@yandex.ru

### **Аннотация**

Целью статьи является характеристика административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности Российской Федерации. В работе обосновывается, что такая защита представляет собой совокупность действий уполномоченных органов, административно-процессуальную деятельность по признанию и(или) восстановлению прав и законных интересов граждан. Автором сделан качественно новый научный вывод о том, что содержание административно-правовой защиты образует совокупность административно-правовых средств (исковое заявление, административное исковое заявление, предложение, заявление, жалоба), способов (признание прав и законных интересов, восстановление положения, существовавшего до нарушения, применение компенсаций, льгот, возложение иных обязанностей), институтов (государственные, негосударственные), форм (процессуальную, непроцессуальную), мер (выраженные в действиях соответствующих органов полномочия по реализации прав, законных интересов и гарантий граждан), механизмов (совокупность средств, способов и порядок правовой защиты конкретных прав и законных интересов определенных категорий граждан) такой защиты. Порядок административно-правовой защиты граждан может быть судебным и внесудебным. Средства и способы административно-правовой защиты классифицированы в зависимости от административно-правового статуса участвующих граждан (в составе либо вне состава военной организации государства), в связи с чем могут быть связаны с признанием административно-правового статуса (в том числе в случае его лишения) или реализацией прав и законных интересов, разграничены по субъекту защиты (индивидуальные,

коллективные), характеру обращения за защитой (прямые, опосредованные (через офицерские собрания, ветеранские организации, общественные организации)), характеру нарушенных прав и законных интересов (материальные, нематериальные), целям (реализация неиспользуемых прав, восстановление положения, существовавшего до нарушения прав и законных интересов и т.д.).

**Ключевые слова:** административно-правовая защита, оборона, безопасность, средство, способ, мера, механизм, форма, порядок, институт.

### **Abstract**

The purpose of the article is to characterize the administrative and legal protection of the rights and legitimate interests of citizens involved in ensuring the defense and security of the Russian Federation. The paper proves that such protection is a set of actions of authorized bodies, administrative procedural activities for the recognition and (or) restoration of the rights and legitimate interests of citizens. The author has made a qualitatively new scientific conclusion that the content of administrative and legal protection forms a set of administrative and legal means (statement of claim, administrative statement of claim, proposal, statement, complaint), methods (recognition of rights and legitimate interests, restoration of the situation that existed before the violation, the application of compensation, benefits, the imposition of other duties), institutions (state, non-state), forms (procedural, non-procedural), measures (expressed in the actions of the relevant authorities, the powers to exercise the rights, legitimate interests and guarantees of citizens), mechanisms (a set of means, methods and the procedure for legal protection of specific rights and legitimate interests of certain categories of citizens) such protection. The procedure for the administrative and legal protection of citizens can be judicial and extrajudicial. The means and methods of administrative and legal protection are classified depending on the administrative and legal status of the citizens involved (within or outside the military organization of the state), and therefore may be associated with the recognition of the administrative and legal status (including in the event of its deprivation) or the realization of rights and legitimate interests, differentiated by the subject of protection (individual, collective), the nature of the appeal for protection (direct, indirect (through officers' meetings, veteran organizations, public organizations)), the nature of violated rights and legitimate interests (material, intangible), purposes (realization of unused rights, restoration of the situation that existed before the violation of rights and legitimate interests, etc.).

**Keywords:** administrative and legal protection; defense; safety; means; way; measure; mechanism; form; order; institute.

Административно-правовая защита прав и законных интересов в целом и военнослужащих и иных граждан, участвующих в обеспечении обороны страны и безопасности государства, в частности, представляет собой необходимое условие реализации административно-правового статуса граждан в сфере обороны и безопасности Российской Федерации. В связи с этим следует определить его элементы и привести их характеристику и классификацию, что может способствовать решению ряда теоретических и практических проблем обеспечения прав и законных интересов таких лиц.

Под административно-правовыми механизмами и институтами защиты прав человека понимают средства, способы и специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечить правомерную реализацию и защиту прав человека, удовлетворение его интересов, пользование благами, лежащими в основе того или иного права [1, с. 50-53]. Д.Н. Бахрах выделил в качестве средств защиты создание и организацию работы уполномоченных государственных (муниципальных) органов, существование и деятельность независимых

государственных институтов, активную деятельность граждан, а также процессуальную защиту, а при анализе способов защиты прав граждан указал на главные направления: от преступлений, проступков и иных неправомерных действий других граждан, юридических лиц и от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти [2, с. 143-144]. В качестве способов защиты прав и законных интересов в целом и военнослужащих, в частности, называют судебный и несудебный (с помощью общественных и административных органов, через военную прокуратуру и с помощью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации) [3, 296 с.; 4, с. 54-62; 5, с. 27-29]. Встречается и позиция отождествления понятий средства и способа защиты [6, с. 18-21; 7, с. 90-94].

В научной литературе употребляют также понятие механизма защиты права [8, 398 с.], понимая под ним нормативно-правовую базу, регулирующую порядок, способ, метод защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов в той или иной области общественной жизни [9, 168 с.]. Понятие административной защиты раскрывают как сформировавшийся механизм защиты прав, отмечая при этом, что между административно-правовыми и гражданско-правовыми способами защиты существует не только преюдициальная связь: их совместное применение означает достаточный и высокий уровень гарантий охраны и защиты прав граждан [10, с. 47-51].

В отдельных исследованиях понятия средства, способа и механизма защиты употребляются в качестве синонимов [11, 752 с.], например, такими характеристиками раскрывают нормы-гарантии [12, с. 21-26]. В качестве способов обеспечения законности называют государственный контроль (который отличается соподчинением органов и может быть подразделен на внешний и внутренний, общий и специальный), надзор (не имеющий свойства соподчиненности и классифицируемый на административный и прокурорский) и обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц [13, с. 342-366].

Охрана возможна в судебном и внесудебном (административном) порядках [14, с. 42], выделяют административно-процессуальные порядки судебного и внесудебного применения мер административно-правового принуждения [15, с. 14-19]. Под формой защиты понимают порядок разрешения возникшего конфликта (спора), процессуальный или процедурный порядок реализации тех или иных способов защиты, в связи с чем разграничивают юрисдикционные и неюрисдикционные (самозащита, медиация) формы, при этом юрисдикционные могут быть судебными и внесудебными (последние включают в себя защиту посредством обращения в компетентные органы (административная форма) и защиту посредством третейского разбирательства). Под способами защиты субъективных прав подразумевают установленные законом меры, приемы, с помощью которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав, оказывается воздействие на правонарушителя, направленные на охрану законных интересов, а под средством защиты – правовой инструмент, благодаря которому возбуждается та или иная процедура защиты права (обращение, жалоба, иск, требование и др.), при этом средство защиты включает в свое содержание способ [16, с. 32-37]. Отличие форм защиты состоит в возникновении или невозникновении процессуальных правоотношений, поэтому свойством юрисдикционной является наличие процессуальных норм. У каждой формы защиты имеются способы защиты прав, каждый из которых реализуется определенными средствами. Под средствами понимают юридические или фактические действия субъектов права, например, такой способ, как признание права, может быть реализован с помощью такого средства, как иск (в

свою очередь рассматриваемый как процессуальное действие). Способ изменения либо прекращения правоотношения может быть реализован с помощью такого средства, как гражданско-правовой договор (реальное поведение сторон – материальное содержание правоотношения) [17, 176 с.]. Таким образом, способ защиты, по сути, является реализуемым субъективным правом или правомочием лица.

К средствам защиты некоторые авторы относят не только действия, но и их правовые основания, относя к ним самоуправство и самооборону [18, с. 235-252]. При этом правовые средства укрепления воинской дисциплины подразделены на основные, под которыми понимаются меры воспитательного характера, личной ответственности, уважения личного достоинства, и специальные, к которым отнесены меры поощрения, дисциплинарного взыскания, пресечения нарушения воинской дисциплины, дополнительные меры дисциплинарного воздействия, а также обжалование незаконных действий [13, с. 370-375].

К административно-правовым средствам, используемым и применяемым в механизме административно-правового регулирования, относят нормативно-правовые акты и иные официальные документы (источники административного права), правоприменительные административно-правовые акты и действия, правореализующие административно-правовые действия физических лиц и организаций, административно-правовые договоры (соглашения). В число режимных правовых средств включают нормативные предписания, акты реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений, правоприменительные акты, меры поощрения и принуждения, юридические санкции, методы и приемы административной деятельности [14, с. 39, 54].

Ученые обращают внимание на инициативность применения защитных мер: такая инициатива может быть выражена не только и не столько лицом, нуждающимся в защите, сколько уполномоченными должностными лицами [19, с. 16-19]. Такая характеристика административно-правовых защитных мер, выражающихся в действиях уполномоченных органов, имеет принципиальное значение для определения сущности данного понятия. В качестве задачи государства обосновывают обеспечение эффективной и достаточной системы мер защиты, включающей комплекс правовых, организационных и материальных мер. В целях обеспечения безопасности органами государственной власти в современных условиях применяются как процессуальные, так и непроцессуальные меры защиты лиц, содействующих уголовному правосудию [20, с. 97-105]. Меры воздействия, определяющие административно-правовой режим, могут быть подразделены на установления и требования (ограничения, запреты, дозволения), цели, задачи, функции и методы деятельности органов публичной власти [14, с. 54-55]. Приведенные выше положения позволяют определить суть и назначение административно-правовых способов, средств, форм, институтов, механизма, порядка, а также мер, выражающихся в действиях ограничительного, стимулирующего и защитного характера.

Военнослужащие в связи с возложением на них конституционных функций по обеспечению обороны страны и безопасности государства обладают наиболее широким перечнем гарантий их административно-правового статуса. Так, в ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [21] закреплены гарантии правовой и социальной защиты данных лиц, а также граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Для военнослужащих определяется единая система социальной и правовой защиты, материального и других видов обеспечения.

Правовая защита выступает функцией государства и предполагает установление в законах и других нормативных правовых актах прав, социальных

гарантий и компенсаций указанных лиц и других мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации. Социальная же защита также, будучи функцией государства, предусматривает реализацию прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами военного управления и органами местного самоуправления, совершенствование институтов и механизмов социальной защиты указанных лиц, охрану их жизни и здоровья, а также другие меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе. Правовые и социальные гарантии военнослужащих, в том числе меры их правовой защиты, а также материального и других видов обеспечения не могут быть отменены или снижены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением внесения дополнений и изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих». Законодатель в целом и в данных положениях, в частности, употребляет такие понятия, как мера, институт, механизм, средство, способ, судебная практика позволяет заключить также о существовании порядка и формы защиты. Данные понятия составляют содержание административно-правовой защиты и образуют ее элементы.

При этом целесообразно провести разграничение между механизмом административно-правовой защиты, как ее составляющей, и механизмом правового регулирования административно-правовой защиты прав рассматриваемой категории граждан. Если в качестве элементов правового регулирования традиционно можно назвать правовые нормы, правоотношения, юридические факты, правоприменительные акты, акты реализации прав и обязанностей, режим законности, то механизм защиты образует совокупность средств, способов и порядок административно-правовой защиты прав и законных интересов, применимых на практике, реализуемых при осуществлении защиты как деятельности уполномоченных субъектов по признанию и (или) восстановлению прав и законных интересов граждан в сфере их участия в обеспечении обороны страны и безопасности государства.

Реализация мер социальной и правовой защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей возложена на органы государственной власти, федеральные государственные органы, федеральные суды общей юрисдикции, органы местного самоуправления, правоохранительные органы в пределах их компетенции, а также выступает обязанностью командиров (начальников). Реализации прав этих лиц могут оказывать содействие общественные объединения. Должностные лица органов государственной власти, федеральных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, а также командиры, виновные в неисполнении обязанностей по реализации прав военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, членов их семей, несут ответственность в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами. При этом законодатель подчеркивает значимость контрольной функции государственных органов в осуществлении административно-правовой защиты: контроль за исполнением Федерального закона «О статусе военнослужащих» осуществляется органами государственной власти, федеральными государственными органами, правоохранительными органами и органами военного управления. Надзор осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

Что касается граждан, участвующих в борьбе с терроризмом и подлежащих правовой и социальной защите государства, согласно Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [22] к ним отнесены военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов

исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий, сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, принимающие участие в выездах на места происшествия и документальном закреплении следов совершенных преступлений на территориях (перечне объектов), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, а также члены семей данных лиц, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

Социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом их правового статуса, определяемого федеральными законами и другими нормативными правовыми актами, в порядке, введенном Правительством Российской Федерации, которым в качестве мер социальной защиты определены, в частности, возмещение вреда, причиненного имуществу лиц, привлеченных к выполнению специальных задач, пенсионное обеспечение и др. [23] Возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу указанных лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [24]. В случае гибели лица, принимавшего участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, членам семьи погибшего и лицам, находившимся на его иждивении, осуществляются следующие меры их социальной защиты: выплачивается единовременное пособие, гарантируется сохранение очереди на получение жилья, компенсаций по оплате жилья и жилищно-коммунальных услуг, если имелось право на получение таких компенсаций. Нетрудоспособным членам семьи погибшего и лицам, находившимся на его иждивении, назначается пенсия по случаю потери кормильца. В случае если лицо, принимавшее участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, получило увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности, за счет средств федерального бюджета ему выплачивается единовременное пособие и назначается пенсия, а в случае ранения, не повлекшего за собой наступления инвалидности, выплачивается единовременное пособие.

При одновременном возникновении нескольких оснований для единовременных выплат она производится по одному основанию по выбору получателя, на что Конституционный Суд Российской Федерации привел официальное толкование, разграничив основания и правовую природу выплат, не подлежащих взаимоисключению [25]. Особый правовой статус военнослужащих обязывает государство гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда здоровью при прохождении военной службы, в частности, разработать эффективный организационно-правовой механизм возмещения такого вреда, используя для этого все необходимые правовые средства – и публично-правовые (государственное страхование, социальное обеспечение и др.), и частноправовые (страхование, возмещение вреда). При этом в целях обеспечения надлежащего возмещения вреда, причиненного здоровью лица в связи с исполнением им обязанностей военной службы, законодатель вправе наряду с периодическими (ежемесячными) выплатами устанавливать и выплаты единовременного характера. Данное постановление примечательно и тем, что разграничивает правовые средства возмещения вреда, поясняет содержание соответствующего правового механизма, включая в число его элементов пособия, называя их также мерой социальной защиты.

Таким образом, единовременное пособие, предусмотренное п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» [26] при увольнении военнослужащего с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы, и единовременное пособие, установленное ч. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», выплачиваемое, если гражданин, принимавший участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом, получил увечье, ставшее причиной наступления инвалидности, отличаются по своему месту и назначению в правовом механизме возмещения вреда, причиненного здоровью военнослужащих, и не могут признаваться в качестве однородных. Иное толкование препятствует надлежащему возмещению вреда, причиненного здоровью военнослужащих, и их социальной защите и приводит к необоснованному ограничению права таких лиц на социальное обеспечение. Тем самым военнослужащие, принимавшие участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом, при увольнении с военной службы в связи с признанием их не годными к ее прохождению вследствие военной травмы ставятся в худшее положение по сравнению с другими категориями военнослужащих.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» и иные нормативные правовые акты [27] устанавливают военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов льготное исчисление выслуги лет (трудового стажа), возможность повышения должностных окладов, иных дополнительных гарантий и компенсации в виде дополнительных ежемесячных выплат, внеочередного предоставления жилья, оплаты проезда, предоставления сотрудникам и членам семьи путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения и др.

Лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт, может выплачиваться денежное вознаграждение из средств федерального бюджета. Источник финансирования выплат – средства, предусмотренные на оперативно-розыскную деятельность федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом [28]. Размер, основания и порядок выплат денежного вознаграждения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Так, конкретные размеры денежного вознаграждения лиц, оказывающих содействие, определяются с учетом меры их личного участия в данном содействии и полученных значимых результатов в борьбе с терроризмом. При этом основанием для выплаты вознаграждения лицу, оказывающему содействие, являются его личное участие в содействии, полученные результаты в борьбе с терроризмом, а также предоставление им федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему борьбу с терроризмом, достоверной информации о физическом лице (группе лиц), подготавливающем, совершающем или совершившем террористический акт, достоверных сведений в отношении сил, средств, приемов и методов совершения террористического акта, а также другой важной информации, способствовавшей выявлению, предупреждению (предотвращению), пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта [29].

Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [30] определено, что должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, пользуются гарантиями правовой и социальной защиты сотрудников тех органов, в штаты которых данные лица входят. Стоит обратить внимание, что в данном случае законодатель

применяет понятие гарантий, а не мер такой защиты. К числу таких гарантий отнесены недопустимость вмешательства в законные действия должностных лиц и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, возможность вынужденного причинения вреда правоохраняемым интересам, совершаемого при правомерном выполнении служебного или общественного долга, зачет в выслугу лет для назначения пенсии в льготном исчислении времени выполнения специальных заданий в организованных преступных группах и службы в должностях штатных негласных сотрудников. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные виды социальной защиты должностных лиц.

Что касается правовой и социальной защиты граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, такие лица также находятся под защитой государства. Государство гарантирует гражданам, которые выразили согласие на содействие по контракту органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, выполнение своих обязательств, определенных контрактом. В случае возникновения реальной угрозы противоправного посягательства на жизнь, здоровье или имущество граждан в связи с осуществлением содействия, а равно членов их семей и близких уполномоченные органы обязаны принять необходимые меры по предотвращению противоправных действий, установлению виновных и привлечению их к юридической ответственности. Лица, осуществляющие сотрудничество с органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, либо оказавшие им помощь в раскрытии преступлений или установлении лиц, их совершивших, могут получать вознаграждения и иные выплаты. Также нормативно предусмотрены пенсионное обеспечение сотрудничающих граждан, выплата единовременных пособий и пенсий им и членам их семьи, проведение специальных мероприятий по их защите и др.

Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов граждан можно установить из анализа норм Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [31]. Так, обращения граждан могут быть личными и опосредованными, индивидуальными и коллективными. По форме обращение может быть направлено в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменно либо в форме электронного документа как предложение, заявление или жалоба, а также устно (в государственный орган, орган местного самоуправления). Что касается военнослужащих, помимо личных обращений, их письменные обращения (предложения, заявления или жалобы) должностным лицам воинской части должны быть изложены в форме рапорта [32].

В подзаконных актах перечислены способы внесудебной защиты прав и законных интересов Российской Федерации: посредством направления заявлений в правоохранительные органы о фактах нарушения прав и законных интересов, посредством составления протокола об административном правонарушении и направления данного протокола на рассмотрение в органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также определены формы государственного контроля за исполнением государственной функции: предварительный, текущий (в том числе своевременное и качественное участие в судебных заседаниях, качественная и своевременная подготовка и направление заявлений, исков, жалоб, а также других письменных позиций, содержащих доводы в защиту прав и интересов), последующий [33].

В то же время не все граждане, участвовавшие в обеспечении обороны и безопасности, защищены законодателем, несмотря на формирование судебной

практики, подтверждающей необходимость закрепления правовых средств защиты их прав и законных интересов. Так, были фактически лишены своих гарантий члены отрядов самообороны Республики Дагестан, которые формировались на основании указа его Государственного Совета [34, 35], предусматривавшего, что при исполнении обязанностей по защите конституционного строя, территориальной целостности и безопасности Республики, обеспечению правопорядка такие граждане находятся под защитой государства. Возлагая на отряды самообороны государственные задачи, региональный законодатель наделил их правами проверять у подозрительных лиц документы, удостоверяющие их личность, и, в случае необходимости, доставлять их в отделы внутренних дел, использовать, в случае острой необходимости, транспортные средства предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, общественных объединений или граждан, применять оружие, а также предусмотрел ряд их социальных гарантий, состоящих в сохранении места работы и должности, включении времени участия в составе отрядов в общий трудовой стаж, использовании различных форм поощрения, в том числе представлении к государственным наградам. Особенного внимания заслуживает положение указа, согласно которому страхование членов отрядов самообороны, привлекаемых к решению задач по защите конституционного строя, территориальной целостности и безопасности Республики, и возмещение ущерба в случае их гибели или увечья производятся в порядке, установленном Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Как справедливо указал Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на отсутствие легальных оснований для признания таких граждан ветеранами боевых действий и распространения на них соответствующих гарантий, их деятельность является выполнением гражданином Российской Федерации конституционного долга по защите Отечества, что возможно как посредством несения военной службы, так и в других формах. В связи с этим федеральный и региональный законодатели, не ограниченные в возможности предоставления соответствующих социальных гарантий, могут ввести нормы, предусматривающие предоставление им мер социальной поддержки.

В данном случае Конституционным Судом Российской Федерации употребляются понятия системы социальных гарантий, мер социальной поддержки, под которыми подразумеваются действия государственных органов, направленные на закрепление и реализацию соответствующих гарантий. Подчеркнуто, что решение вопросов о гарантиях социальной защиты, способах и объеме такой защиты относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, законодатель уполномочен, действуя в рамках своих дискреционных полномочий, предусмотреть конкретные меры социальной защиты, критерии их дифференциации и условия предоставления с учетом конституционных принципов и норм, как определяющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и предусматривающих специальный статус отдельных категорий граждан [36].

Дисбаланс правового регулирования средств административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности, характерен и другим правоотношениям. Так, лишь спустя почти 6 лет с момента образования в составе Российской Федерации новых субъектов был введен правовой статус ветерана военной службы для отдельных граждан, проживавших на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь [37].

Таким образом, исследование понятия и содержания административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в обеспечении обороны и безопасности, позволило прийти к следующим выводам.

1. Содержание административно-правовой защиты образует совокупность реализуемых в установленном порядке административно-правовых средств, способов, форм, мер, институтов, механизмов такой защиты, реализуемых в судебном либо внесудебном порядках.

2. Административно-правовая защита может применяться при наличии правового спора либо без такового (например, при необходимости установления юридических фактов и реализации возникающих прав и законных интересов, чему сопутствует применение мер государственного принуждения). Такая защита по форме может быть юрисдикционной (при разрешении споров и применении мер государственного принуждения уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, судами, иными государственными органами) и неюрисдикционной (используется гражданами самостоятельно, иными лицами и их объединениями, организациями).

3. Средства административно-правовой защиты, применяемые во внесудебном порядке, могут быть процессуальными (обращение с жалобой, заявлением, предложением) и непроцессуальными (деятельность граждан, общественных объединений, государственных (муниципальных) органов, парламентский контроль, прокурорский надзор и др.).

4. Средства и способы административно-правовой защиты, применяемые во внесудебном порядке, могут быть классифицированы в зависимости от административно-правового статуса участвующих граждан (в составе либо вне состава военной организации государства), могут быть связаны с признанием административно-правового статуса (в том числе в случае его лишения) или реализацией прав и законных интересов, по характеру нарушенных прав и законных интересов (материальные, нематериальные), по субъекту защиты (индивидуальные, коллективные), по характеру обращения за защитой (прямые, опосредованные (через офицерские собрания, ветеранские организации, общественные организации)), по целям (реализация не используемых прав, восстановление положения, существовавшего до нарушения прав и законных интересов и т.д.) и др. К числу внесудебных непроцессуальных средств административно-правовой защиты относятся действия и заявление требований по выражению намерения управомоченных лиц, что может проявляться в отстаивании военнослужащим своих жилищных прав в случае необеспеченности жилым помещением до увольнения.

5. Административно-правовая защита прав и законных интересов, участвующих в обеспечении обороны и безопасности граждан, предполагает и применение государством, прежде всего, федеральными органами исполнительной власти и иными институтами административно-правовой защиты во внесудебном порядке, административно-правовых мер, направленных на повышение активности граждан в этой государственно значимой деятельности. Под институтами такой защиты подразумеваются субъекты, уполномоченные на применение защитных административно-правовых мер, либо способствующие их применению.

6. Механизмы административно-правовой защиты участвующих в обеспечении обороны и безопасности граждан представляют собой совокупность средств, способов и порядок административно-правовой защиты прав и законных интересов таких граждан.

7. Прослеживается дисбаланс правового регулирования средств административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан,

участвующих в обеспечении обороны и безопасности в личном и расширенном составех военной организации государства, а также в ее составе и вне него.

## Литература

1. *Шамрин, М.Ю.* Административно-правовые механизмы защиты прав человека в зарубежных государствах / М. Ю. Шамрин, Е. В. Мигачева // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С. 50-53.
2. *Бахрах, Д. Н.* Административное право России : учеб. / Д. Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Эксмо, 2011. – С. 143-144.
3. Судебная защита прав военнослужащих : учеб. / под ред. В. М. Корякина. – Москва: РГУП, 2017. – 296 с.
4. *Терехова, Л.А.* Выполнение судами функций содействия в отношении третейских судов / Л. А. Терехова // Вестник гражданского процесса. – 2016. – № 6. – С. 54-62.
5. *Фиськова, И. В.* Защита прокурором прав граждан на оплату труда / И. В. Фиськова // Законность. – 2017. – № 9. – С. 27-29.
6. *Дзыбова, С. Г.* К вопросу о содержании института судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве / С. Г. Дзыбова, Е. А. Парасюк // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 18-21.
7. *Зяблина, М.В.* Прокурорский надзор в системе гарантий соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства / М. В. Зяблина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 6. – С. 90-94.
8. *Кабанова, И.Е.* Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики : моногр. / И. Е. Кабанова ; отв. ред. М. А. Егорова. – Москва: Юстицинформ, 2018. – 398 с.
9. *Белякова, А. В.* Механизмы судебной и внесудебной защиты права на судопроизводство в разумный срок : моногр. / А. В. Белякова. – Москва: Юстицинформ, 2016. – 168 с.
10. *Асташкина, Е.Ю.* Актуальные вопросы консолидации административно-правовых и гражданско-правовых способов защиты при оскорблении / Е. Ю. Асташкина // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 47-51.
11. *Кудашкин, А.В.* Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный) / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: За права военнослужащих, 2005. – 752 с.
12. *Поникаров, В.А.* Перспективы развития правовых средств защиты административного статуса сотрудников федеральной государственной пенитенциарной службы / В. А. Поникаров // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 21-26.
13. *Попов, Л. Л.* Военное право : учеб. / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Ю. И. Мигачева. – Москва: Юрист, 2008. – С. 342-366.
14. Административное право. Практикум : учеб. и практикум для бакалавриата и специалитета / под ред. А. И. Стахова. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – С. 42.
15. *Стахов, А. И.* Административно-процессуальные порядки внесудебного и судебного применения мер административно-правового принуждения в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц: проблемы понимания, обособления и развития / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 14-19.

16. *Фейзрахманова, Д. Р.* К вопросу о соотношении понятий «форма», «способ» и «средство» защиты корпоративных прав участников акционерных обществ / Д. Р. Фейзрахманова // Юрист. – 2017. – № 12. – С. 32-37.
17. *Карнушин, В. Е.* Беститульное владение и его защита / В. Е. Карнушин. – Москва: Статут, 2015. – 176 с.
18. *Анненков, К. Н.* Самоуправство и самооборона как средства защиты гражданских прав / К. Н. Анненков // Вестник гражданского права. – 2018. – № 4. – С. 235-252.
19. *Дмитриева, А. А.* Применение мер безопасности в отношении лиц, содействующих правосудию, на стадии возбуждения уголовного дела / А. А. Дмитриева // Российский следователь. – 2017. – № 4. – С. 16-19.
20. *Макарова, О. В.* Обеспечение безопасности лиц, способствующих предупреждению и раскрытию коррупционных преступлений / О. В. Макарова // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 97-105.
21. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331.
22. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.
23. Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. № 58 «О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. – 1997. – № 4. – Ст. 551.
24. Постановление Правительства РФ от 21 февраля 2008 г. № 105 «О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. – 2008. – № 8. – Ст. 758.
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2019 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части 6 статьи 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина Е.А. Понкратова» // Рос. газ. – 2016. – № 77.
26. Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // СЗ РФ. – 2011. – № 45. – Ст. 6336.
27. Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2004 № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 7. – Ст. 535.
28. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 662 «Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. – 2006. – № 47. – Ст. 4893.
29. Приказ ФСБ России от 16 октября 2010 г. № 507 «О денежном вознаграждении лиц, оказывающих содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт» // Рос. газ. – 2010. – № 259.
30. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

31. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

32. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации) // СЗ РФ. – 2007. – № 47. – Ч. 1. – Ст. 5749.

33. Приказ Минэкономразвития России от 22 июня 2009 г. № 229 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению государственным имуществом по исполнению государственной функции «Осуществление от имени Российской Федерации юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 37.

34. Указ Государственного совета Республики Дагестан от 18 августа 1999 г. № 231 «Об утверждении положения об отрядах самообороны Республики Дагестан» (утратил силу). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/473102529>.

35. Постановление Государственного Совета Республики Дагестан от 9 августа 1999 г. № 138 «О ситуации в Республике Дагестан в связи с вторжением на территорию Республики незаконных вооруженных формирований и мерах по обеспечению безопасности Республики Дагестан» (утратило силу) // Собр. законодательства Республики Дагестан. – 1999. – № 8. – Ст. 3246.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2011 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан» // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 7012.

37. Федеральный закон от 18 февраля 2020 г. № 19-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О ветеранах» // Рос. газ. – 2020. – № 38.