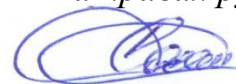


На правах рукописи



САБОДАШ Анатолий Николаевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВЕТЕРАНОВ БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень 2015

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: **Севиюгин Виктор Егорович**,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Шайхатдинов Владимир Шамильевич**,
доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой социального права,
государственной и муниципальной службы
Уральского государственного юридического
университета

Дизер Олег Александрович
кандидат юридических наук, доцент,
докторант адъюнктуры Омской академии
МВД России

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Вятский государственный
гуманитарный университет»**

Защита состоится: 26 марта 2016 года в 10 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, д.38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, д.18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан «___» января 2016 года

*Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент*



М.В. Бородач

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Согласно Конституции Российской Федерации (статья 7), Российская Федерация является социальным государством, то есть, государством, взявшим на себя обязательства по обеспечению достойного уровня жизни граждан. Проведение государством активной социальной политики является гарантией стабильности в обществе. Социальная политика как составная часть внутренней политики государства призвана обеспечить расширенное воспроизводство населения, гармонизацию общественных отношений, политическую стабильность, гражданское согласие и реализуется через государственные решения, социальные мероприятия и программы.

Актуальным аспектом современной социальной политики государства является обеспечение достойного уровня жизни ветеранов различных войн, боевых действий и вооруженных конфликтов, ветеранов военной службы - граждан, рисковавших своей жизнью, подорвавших свое здоровье на службе Отечеству.

Необходимым условием существования демократического социально ориентированного государства является государственное управление в социальной сфере. Эффективность государственного управления в социальной сфере зависит от своевременного совершенствования нормативно-правовой базы в соответствии с изменяющимися социально-экономическими условиями и практикой жизни.

В государственном управлении как разновидности государственной деятельности реализуются конституционные принципы функционирования исполнительной власти. Эффективная деятельность исполнительной власти, в свою очередь, является гарантией выполнения социальных обязательств государства перед гражданами в целом, и той его частью, которая в большей степени нуждается в государственной поддержке административной опеке по различным объективным причинам и правовым основаниям.

Административно-правовая организация деятельности органов исполнительной власти в области социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей должна быть одним из важнейших направлений современной государственной политики Российской Федерации в социальной сфере. Обусловлено это рядом обстоятельств: ростом численности участников боевых действий и вооруженных конфликтов в условиях отсутствия официально объявленных войн; усеченным, не актуализированным составом мер социальной защиты, не компенсирующим понесенных потерь участниками боевых действий и членами их семей; несовершенством административно-правового регулирования в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий; низким уровнем организации деятельности федеральных органов исполнительной власти в исследуемой сфере общественных отношений и рядом иных обстоятельств, как объективного, так и субъективного характера.

Согласно статистическим данным, после Второй мировой войны, в более чем 30 вооруженных конфликтах за пределами страны принимали участие 1,5 млн. человек¹. По данным, опубликованным в средствах массовой информации, только в войсках на территории Афганистана прошли военную службу 620 тыс. военнослужащих. Из них, в соединениях и частях Советской Армии - 525 тыс., в пограничных и других подразделениях КГБ СССР - 90 тыс., во внутренних войсках МВД СССР - 5 тыс. человек. Кроме того, на должностях рабочих и служащих в советских войсках в тот период находилась 21 тыс. человек. Ежегодная списочная численность советских войск в составе ограниченного контингента в Афганистане составляла от 80 до 104 тыс. военнослужащих и 5 - 7 тыс. рабочих и служащих (вольнонаемных)².

В настоящее время на территории Российской Федерации, других стран Содружества Независимых Государств, а также некоторых государств дальнего зарубежья проживает значительное число ветеранов боевых действий. Единого учета ветеранов боевых действий в России не ведется, поэтому назвать точное число таких лиц не представляется возможным. Среднестатистическая цифра, приводимая в различных аналитических источниках, - около 1 млн. человек.

Согласно законодательству Российской Федерации, к ветеранам боевых действий относятся лица, принимавшие участие в боевых действиях и вооруженных конфликтах на территориях зарубежных стран и на территории Российской Федерации с 1962 по 2008 г.

Временные рамки и соответствующие территории закреплены в III разделе Перечня государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерацией (далее по тексту - Перечень), который дан в приложении к Федеральному закону от 12 января 1995 г. № 5 - ФЗ «О ветеранах» (ред. от 28.06.2014)³ (далее по тексту - ФЗ «О ветеранах»).

К боевым действиям в Перечне отнесены боевые действия на следующих территориях: в Алжире (1962 - 1964 гг.), в Египте (1962 - 1974 гг.), в Йеменской Арабской Республике (1962 - 1969 гг.), во Вьетнаме (1961 - 1974 гг.), в Сирии (1967 - 1973 гг.), в Анголе (1975 - 1992 гг.), в Мозамбике (1969 - 1988 гг.), в Эфиопии (1977 - 2000 гг.), в Афганистане (1978 - 1989 гг.), в Камбодже (1997 г.), в Бангладеш (1972 - 1973 гг.), в Лаосе (1960 - 1970 гг.), в Сирии и Ливане (1982 г.), в Республике Таджикистан (1992 - 1997 гг.).

Кроме боевых действий Перечень содержит вооруженные конфликты, в качестве которых названы: выполнение задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и на прилегающих к ней территориях Российской Федерации, отнесенных к зоне вооруженного конфликта (1994 - 1996 гг.); выполнение задач в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона (с 1999 г.); выполнение задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации,

¹РИА Новости // URL: <http://ria.ru/infografika/20110215/334444033.html> (дата обращения: 05.10.2015).

²Красная звезда. 2011. 14 сент. URL: http://old.redstar.ru/2011/09/14_09/2_02.html. (дата обращения: 10.09.2015).

³Федеральный закон «О ветеранах»: принят Гос. Думой 16 дек.1994 г.: по сост. на 29 июня 2015г.// Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 161.

проживающих на территориях Республики Южная Осетия и Республики Абхазия (2008 г.).

Особый административно—правовой статус ветерана боевых действий напрямую связан с выполнением воинского долга перед Отечеством, а их социальная защита является обязанностью государства. Реальное обеспечение социального и особого правового статуса ветерана боевых действий, несомненно, имеет значение, как для государства, так и для общества. Во-первых, реальное обеспечение государством особого правового статуса лиц, «выпавших» на некоторое время из мирной жизни, получивших негативный опыт участия в войне, результатом чего стало снижение трудоспособности вследствие инвалидности или изменений личности, станет надежной гарантией достойного уровня жизни ветеранов боевых действий и их семей.

Во-вторых, обеспеченный государством достойный уровень жизни ветеранов боевых действий и их семей станет подтверждением престижности военной и правоохранительной службы, значимости несения долга перед Родиной, что, несомненно, благоприятно скажется на патриотическом воспитании молодежи.

Для патриотического воспитания граждан, повышения обороноспособности государства необходимо, чтобы каждый, принимающий участие в контртеррористических и миротворческих операциях, был уверен, что, в случае причинения ущерба его здоровью, он получит своевременную и качественную медицинскую помощь, соответствующую денежную компенсацию. Что он будет иметь возможность психологической и профессиональной реабилитации, что государство, впоследствии, поможет ему получить образование и трудоустроиться. Не менее важным для данной категории лиц является уверенность в том, что в случае его гибели, члены семьи смогут рассчитывать на социальную поддержку государства, обеспечивающую им достойный уровень жизни.

Составляющие особого административно-правового статуса участников и ветеранов боевых действий в настоящее время определяются следующими законами. Федеральными законами: ФЗ «О ветеранах», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁴, от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁵, от 28 марта 1998 № 53 - ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁶.

Законами Российской Федерации: от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»⁷,

⁴О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федер. закон от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ: по сост. на 29 июня 2015 г.// Российская газета. 1995.02 декабря.

⁵О статусе военнослужащих: федер. закон от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ: по сост. на 13 июля 2015 г. // Российская газета. 1998. 02 июня.

⁶О воинской обязанности и военной службе: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ: по сост. 05 окт. 2015 г.// Российская газета. 1998. 02 апреля.

⁷Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. №9, ст. 328.

от 21 января 1993 г. № 4328-I «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»⁸, а так же другими нормативными правовыми актами.

В настоящее время законодательное регулирование мер социальной защиты ветеранов боевых действий не системно, имеет ряд существенных недостатков. Анализ практики их реализации выявил противоречия в правовой регламентации порядка отнесения граждан к ветеранам боевых действий. Многочисленными государственными органами, в чью компетенцию входят вопросы реализации мер социальной защиты ветеранов боевых действий, издано множество идентичных по содержанию подзаконных нормативных актов. Их исполнение практически не контролируется: не отслеживается реальное число ветеранов боевых действий, получающих социальную поддержку или имеющих право на получение, но не получающих ее, что приводит к нарушению принципа справедливости.

Таким образом, сегодня нет оснований говорить о высоком уровне организации государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей, и, следовательно, о высоком уровне их социальной защищенности. Свидетельством данного утверждения является значительное число жалоб ветеранов боевых действий и членов их семей на действия и бездействие должностных лиц органов государственной исполнительной власти.

Выше изложенные обстоятельства позволяют сделать вывод об актуальности научного исследования проблемы совершенствования административно-правового регулирования государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования. На сегодняшний день административно - правовое регулирование государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий представляет собой одну из наиболее актуальных, но недостаточно разработанных проблем.

Настоящее диссертационное исследование основывается на имеющихся научных разработках, которые, в той или иной степени, затрагивают вопросы административно-правового регулирования организации социальной защиты ветеранов боевых действий. К данной проблеме обращались многие ведущие ученые как дореволюционной, советской, так и постсоветской России.

Теоретической основой исследования стали труды ученых-юристов отечественных и зарубежных стран в сфере теории государства и права, административного, военного, гражданского, конституционного, муниципального права: А. П. Алехина, С. Ю. Алимова, Х.А. Андриашина, Д.

⁸ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 6, ст. 181.

Н. Бахраха, К. С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, Н.М. Добрынина, Е.В. Додина, А. А. Кармолицкого, В.Р. Кисина, И.Ш. Килясханова, А.П. Ключниченко, О.Е. Кутафина, Ю.М. Козлова, Н.М. Колодкина, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.В. Лукьянова, В.А. Лебедева, Е.А. Лукашева, В. И. Майорова, С. П. Матвеева, Н.И. Матузова, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Д.В. Осинцева, В. Д. Перевалова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, В.Е. Севрюгина, В.В. Селиванова, А.В. Серегина, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А. Г. Чепурного, В.А. Четвертина, Д.И. Чечоты, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева, А.Ю. Якимова и др.

При работе над диссертацией автор обращался к трудам ученых, которые в разном объеме затрагивают вопросы социальной защиты (В.С. Андреев, К.Н. Гусов, М.Л. Захаров, И.Н. Ксенофонтов, Э.Г. Тучкова, Н.В. Фирсов, В.Ш. Шайхатдинов, И.И. Шаманаева, Ф.И. Шарков).

Следует отметить, что работы вышеперечисленных авторов раскрывают лишь отдельные аспекты содержания социальных прав и проблем их реализации в социальной сфере государственного управления.

Исследованию проблем правового положения военнослужащих и организации их социальной защиты посвящены работы дореволюционных авторов: А. Н. Грекова, Ж. Дарьи, А. М. Добровольского, А. М. Петрова, П. Режепо, Я. В. Червинка.

Отдельные вопросы организации социально-правовой защиты советских военнослужащих изучались военными юристами Б. М. Антоновым, Д. Н. Артамоновым, Н. В. Артамоновым, А. Д. Глазуновым, И. И. Котляровым, Е. А. Лажечниковой, И. И. Ларкиным, Б. Ю. Тихоновым и другими авторами.

В конце XX в. появились работы, в которых рассматривались отдельные вопросы организации социальной и правовой защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Это труды А. В. Герасимова, А. В. Коровникова, В. М. Корякина, А. В. Кудашкина, Г. Г. Лозы, Н. Я. Семенца, В. П. Серегина, К. В. Фатеева.

Можно отметить также труды С. Ф. Викулова, С. В. Волкова, В. В. Воробьева, А. В. Копытова, Ю. И. Мигачева, Л. В. Певня, Е. И. Скрипника, А. С. Ямщикова, в которых нашли отражение вопросы организации социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей.

Ряд вопросов организации социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел анализировались в диссертациях Р. У. Концелидзе и С. Д. Порошука. Правовые вопросы социальной защиты инвалидов боевых действий исследовал в кандидатской диссертации А. Г. Чепурной, позже опубликовавший на эту тему монографическое исследование «Социальная защита инвалидов боевых действий в Российской Федерации»⁹.

⁹ Чепурной А. Г. Государственное регулирование правоотношений в сфере социальной защиты инвалидов войн и вооруженных конфликтов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2001. 179с.; Его же. Социальная защита инвалидов боевых действий в Российской Федерации: моногр. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. 206с.

По проблемам административно-правового регулирования социальной защиты лиц с особым статусом была защищена диссертация П. А. Михайлюка¹⁰.

Теоретико-правовым аспектам социальной защиты населения на примере военнослужащих в условиях социально-политической трансформации общества, спада в экономике, реформирования Вооруженных Сил государства; состоянию механизма правового регулирования социальной защиты в современных условиях развития общества и государства была посвящена докторская диссертация А. В. Коровникова¹¹.

Вопросы конституционного и законодательного обеспечения прав ветеранов и участников боевых действий в Содружестве Независимых Государств исследованы в докторской диссертации С. Ю. Алимова¹².

Этот обзор позволяет утверждать, что вопросы административно-правового регулирования государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий в Российской Федерации не являлись предметом самостоятельного научного исследования. Предпринятое исследование призвано восполнить данный пробел в науке административного права.

Нормативной основой диссертационного исследования послужили: международные акты о правах человека; Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации.

В связи со всем сказанным выше, теоретико-правовое исследование вопросов административно-правового регулирования государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий представляется актуальным. Изучение данной проблематики имеет важное значение, как для науки, так и для практической деятельности органов государственной власти при решении задач социальной защиты ветеранов боевых действий. Данные обстоятельства определили выбор темы настоящей диссертационной работы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий в Российской Федерации, и, составляющие предмет административно - правового регулирования.

Предмет исследования — административно - правовые нормы, регулирующие общественные отношения в области государственного

¹⁰ Михайлюк П. А. Административно-правовое регулирование социальной защиты сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.14. М., 2011. 186с.

¹¹ Коровников А. В. Правовая и социальная защита военнослужащих: Теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2000.- 340с.

¹² Алимов С. Ю. Конституционное и законодательное обеспечение прав ветеранов и участников боевых действий в Содружестве Независимых Государств: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2011. 372с.

управления социальной защитой ветеранов боевых действий в Российской Федерации и сложившаяся в настоящее время правоприменительная практика административных и судебных органов в исследуемой области общественных отношений.

Цель исследования – на основе комплексного анализа научной юридической теории, правовых норм, действующего законодательства и правоприменительной практики в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий, разработать и научно обосновать меры, направленные на совершенствование административно-правового регулирования государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий в Российской Федерации и обеспечение реальности такой защиты.

Для достижения указанной цели автором поставлены и решены следующие **задачи**:

1) изучить и систематизировать признаки понятия «ветераны боевых действий», обосновать необходимость признания данного понятия в качестве юридической категории и дать ей научное определение;

2) рассмотреть содержание государственной политики в сфере социальной защиты ветеранов боевых действий и, выявив формы социальной защиты ветеранов боевых действий, предложить меры по совершенствованию их правового регулирования;

3) проанализировать систему мер социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей, административно-правовой механизм реализации таких мер и сформулировать предложения по их актуализации и оптимизации;

4) проанализировать правовое регулирование в сфере социальной защитой ветеранов боевых действий, выявить тенденции развития и направления совершенствования административно-правовой составляющей;

5) обосновать и сформулировать предложения поэтапного реформирования законодательства в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий и, в первую очередь, законодательства об охране здоровья военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

6) изучить систему и структуру органов государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий и членов их семей, их компетенцию и полномочия по обеспечению исполнения законодательства в исследуемой области, выявить резервы и направления совершенствования их правоприменительной деятельности;

7) выявить проблемы реализации административно-правовой ответственности в области социальной защиты ветеранов боевых действий и предложить их решение.

Эмпирическая база диссертационного исследования. Исследование основано на анализе деятельности органов государственного управления РФ, в чью компетенцию входят вопросы обеспечения социальной защиты ветеранов боевых действий, официальные статистические данные органов социальной защиты населения, а так же правоприменительная практика по вопросам

социальной защиты ветеранов боевых действий. В ходе исследования было изучено свыше 100 решений судов Челябинской, Свердловской, Курганской, Тюменской области по соответствующей категории дел, в том числе, правовые позиции Конституционного суда РФ по исследуемой проблематике.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу работы составил диалектический метод научного познания.

Использование метода системного анализа и синтеза позволило определить ключевые для настоящего исследования правовые понятия: ветераны боевых действий, лица с особым правовым статусом, формы социальной защиты ветеранов боевых действий.

Основные выводы диссертационного исследования были получены с помощью анализа документов, правоприменительной практики и экспертной оценки.

С помощью метода правового моделирования были сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию административно - правового регулирования социальной защиты ветеранов боевых действий в Российской Федерации.

Комплексный анализ организационно-правовой основы социальной защиты ветеранов боевых действий, вопросов административно-правового регулирования отношений в сфере социальной защиты ветеранов боевых действий осуществлен на основе принципов всесторонности, объективности и конкретности рассмотрения.

Фундаментальный принцип, определяющий методологический характер данной работы, заключается в том, что при доминировании методов правового анализа, исследование носит междисциплинарный характер. В диссертационном исследовании используется структурно-функциональный анализ, логический метод, метод правового анализа.

Исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления по обеспечению мер социальной защиты ветеранов боевых действий осуществляется в рамках процедурных административно-правовых отношений, правовыми основаниями которых, по сути, юридическими фактами, являются материально - правовые отношения различной отраслевой принадлежности. Учитывая данное существенное обстоятельство, при работе над диссертацией было использовано соответствующее законодательство и научная литература не только по административному праву, но и конституционному, международному, гражданскому, жилищному, праву социального обеспечения и др. юридическим наукам.

Использование научных методов в их сочетании позволило осмыслить объект и предмет исследования в обобщающих закономерностях и в многообразии форм проявления своего содержания, что в итоге позволило решить поставленные задачи исследования.

Источниковедческую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных авторов. Особое внимание уделялось федеральным законодательным актам, нормативным актам субъектов Российской Федерации, иным юридическим источникам, определяющим

административно-правовой механизм организации социальной защиты ветеранов боевых действий в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационной работы определяется кругом мало исследованных вопросов административно-правового регулирования государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей в Российской Федерации.

В данной диссертационной работе предпринята попытка комплексного анализа и правоотношений, возникающих по поводу организации государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий и членов их семей в Российской Федерации.

Автором проведен системный анализ нормативно-правовой базы регулирования отношений в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий.

Диссертационное исследование представляет собой первое системное теоретико-правовое исследование проблемных вопросов административно - правового регулирования государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий. Автором охвачен значительный круг проблем, которые не рассматривались в научной литературе либо не получили до сих пор определенного решения. Постановка и предлагаемая автором трактовка этих проблем содержат элементы новизны или во многих случаях являются новыми.

Основные положения, выносимые на защиту.

Проведенное многолетнее исследование позволило вынести на защиту следующие положения, являющиеся новыми в науке административного права или содержащие элементы научной новизны:

1. На основе изучения и систематизации признаков понятия «ветераны боевых действий» обоснована необходимость признания данного понятия в качестве юридической категории и дано ее авторское научное определение:

ветераны боевых действий – это действующие или бывшие военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, и иные граждане, направленные по решению органов государственной власти СССР или Российской Федерации в иностранные государства и принимавшие участие в боевых действиях на территории этих государств, а также, выполнявшие задачи в условиях вооруженных конфликтов или в ходе контртеррористических операций на территории Российской Федерации.

2. Установлено, что организационно-правовыми формами социальной защиты ветеранов боевых действий являются:

1) социальное страхование, 2) государственное социальное обеспечение, 3) обязательное государственное страхование, 4) негосударственное пенсионное обеспечение, 5) содействие занятости, 6) физическая и психологическая реабилитация, 7) санаторно-курортное лечение, 8) льготы на приобретение лекарственных препаратов и ортопедической техники, 9) обеспечение жилыми помещениями. Особое место в системе организационных форм занимает благотворительность.

Организационно-правовые формы влияют на содержание общественных отношений в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий, дополняют друг друга и придают мерам социальной защиты ветеранов боевых действий комплексный и системный характер. Сделан вывод о достаточности таких форм.

Вместе с тем, содержательное наполнение данных форм нуждается в обновлении, нормативном закреплении нового содержания, а так же в обеспечении принципа справедливости в условиях неравного уровня жизни в различных субъектах Российской Федерации.

3. Анализ нормативного и индивидуального правового регулирования системы мер социальной защиты ветеранов боевых действий позволяет выявить ряд тенденций, влияющих на их реализацию:

- возрастающее количество федеральных нормативных правовых актов в исследуемой сфере государственного управления, что свидетельствует о бессистемности правового регулирования социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей;

- формирование нормативных правовых актов на субфедеральном уровне, входящих в единую систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий и конкретизирующих меры социальной защиты на региональном уровне с учетом бюджетных возможностей субъектов Российской Федерации;

- расширение взаимодействия органов государственного управления с исполнительными органами муниципальных образований, с общественными объединениями по вопросам социальной защиты ветеранов боевых действий, позволяющее обеспечить адресность мер социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей;

- формирование обширной судебной практики по признанию судами всех уровней действий и бездействия органов государственного управления и их должностных лиц по вопросам социальной защиты ветеранов боевых действий неправомерными, что благотворно влияет на правоприменительную практику и, как следствие, на уровень социальной защищенности ветеранов боевых действий и членов их семей.

4. Исследованием установлено, что, во-первых, состав и объем мер социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей зависит от принадлежности таких лиц к конкретным силовым ведомствам. Во-вторых, нормативно-правовые акты, регулирующие состав и объем мер социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей имеют различную юридическую силу. В связи с этим, обоснована необходимость принятия единого федерального закона, систематизирующего правовые нормы о мерах социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей вне зависимости от их ведомственной принадлежности. Это позволит определить правовые, экономические и нравственные ориентиры государственной политики в области социальной защиты ветеранов боевых действий, укрепить ее, реально обеспечить их единый особый правовой, в том числе

административно-правовой, статус ветеранов боевых действий, признанный Конституционным судом Российской Федерации.

5. Изучение вопросов занятости ветеранов боевых действий позволило выделить отдельные группы отношений в сфере государственного управления занятостью в качестве предмета административно-правового регулирования, поскольку обязательной стороной этих отношений являются органы государственной службы занятости. К предмету административно-правового регулирования относятся такие группы общественных отношений с участием ветеранов боевых действий с одной стороны и органов государственной службы занятости – с другой, как:

1) по признанию ветеранов боевых действий безработными; 2) по трудоустройству ветеранов боевых действий; 3) по профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, переподготовки ветеранов боевых действий; 4) по содействию безработным ветеранам боевых действий в организации собственного дела; 5) по денежным выплатам безработным ветеранам боевых действий и др.

6. Для совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей сформулированы предложения:

о наделении одного межведомственного органа государственной исполнительной власти полномочиями по ведению единого реестра ветеранов боевых действий и выдачи соответствующих удостоверений;

о необходимости признания выдачи удостоверения ветерана боевых действий административной государственной услугой, предоставляемой уполномоченным органом государственной исполнительной власти по обращению заявителя;

об урегулировании процедуры выдачи такого удостоверения административным регламентом, утвержденным указом Президента Российской Федерации;

об уточнении перечня льгот, предоставляемых ветеранам боевых действий и членам их семей, на основе принципа актуализации и соответствия их современному уровню жизни.

7. Под совершенствованием законодательства в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий предложено понимать не только разработку системы и структуры такого законодательства, но и выявление основных пробелов действующего законодательства в исследуемой области и, в первую очередь, законодательства об охране здоровья военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Предложены этапы совершенствования такого законодательства. Первый этап. Разработка стратегии социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей, а так же концепции совершенствования законодательства об охране здоровья военнослужащих и работников правоохранительных органов, в том числе лиц, имеющих особый статус ветеранов и инвалидов боевых действий.

Второй этап. Проведение мониторинга и экспертизы нормативных правовых актов с целью выявления противоречий и пробелов в действующем законодательстве о социальной защите ветеранов и инвалидов боевых действий и членов их семей.

Третий этап. Закрепление раздела «Законодательство о социальной защите ветеранов боевых действий и членов их семей» в Классификаторе правовых актов Российской Федерации.

Четвертый этап. Издание кодификационного свода законов о социальной защите ветеранов и инвалидов боевых действий и членов их семей и об охране здоровья военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

8. Сформулирован комплекс предложений по внесению изменений и дополнений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Глава 5 – ст.ст. 5.41, 5.42, 5.43, ч. 1 – 3 ст. 5.57; глава 15 – ст.ст. 15.32, 15.33, 15.34; глава 19 – ст. 19.1).

Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что в нем дана комплексная административно-правовая характеристика органов, осуществляющих государственное управление в области социальной защиты ветеранов боевых действий, действующего и перспективного законодательного регулирования деятельности указанных органов, проведено дополнение соответствующего понятийного аппарата путем раскрытия и уточнения содержания ряда понятий. Предложения и рекомендации, выработанные в ходе научного исследования, обобщают и дополняют научные знания о сущности государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий в Российской Федерации и могут способствовать дальнейшим исследованиям в этой области.

Практическая значимость результатов исследования состоит в обосновании предложений по внесению изменений в действующее российское законодательство по вопросам государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности государственных и муниципальных органов, общественных объединений, а также при преподавании курса «Административное право».

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет».

Основные положения исследования докладывались на таких научных форумах, как: Межрегиональная научно-практическая конференция «Права человека: историческое наследие и перспективы развития правового регулирования» (г. Екатеринбург, 21 ноября 2008 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы реформирования российской государственности: к 15-летию Конституции Российской Федерации» (г. Екатеринбург, 2 декабря 2008 г.); Всероссийская ежегодная научно-практическая конференция молодых ученых и студентов (г. Екатеринбург, 13 ноября 2009 г.); Международная научно-практическая

конференция «О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции» (г. Челябинск, 2014); XVII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2015» (г. Челябинск, 3 – 4 апреля 2015); Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 70-летию профессора В.Е. Севрюгина «Актуальные проблемы административного права и процесса: теория и практика законодательного регулирования» (г. Тюмень, 17 апреля 2015.)

По теме диссертационного исследования автором опубликовано двенадцать научных статей, из них семь – в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих по три параграфа, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертации, определены цель и задачи исследования, изложены его методологические и теоретические основы, эмпирическая база, раскрыта научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, изложены сведения об апробации полученных результатов, приведена структура работы.

Первая глава «Социальная защита ветеранов боевых действий как объект государственного управления и административно-правового регулирования» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Возникновение и развитие общественных отношений по государственной поддержке участников боевых действий»*, последовательно раскрываются особенности возникновения общественных отношений по социальному признанию и государственной поддержке лиц, участвовавших в боевых, в том числе, в военных действиях в условиях поэтапного формирования и развития российской государственности. Анализируются правовые формы, закрепляющие меры государственной и общественной поддержки участников и инвалидов боевых действий, тенденции их развития в сравнении с мировой практикой в данной области.

Забота государства о нуждах ветеранов боевых действий и их семей имеет в России давнюю историю. На заре формирования государственности забота о «служивых людях» осуществлялась в рамках сложившихся семейных и племенных отношений, а также в качестве благотворительности.

Первые русские князья (князь Олег в 911 г. и князь Игорь в 945 г.), по обычаю того времени, являвшиеся предводителями военной дружины, заключали специальные договоры об «искуплении» пленных. Договорами устанавливались взаимные обязательства о выкупе русских и греческих воинов,

в какой бы стране они ни находились, и отправлении их на родину. Нормы обычая постепенно трансформировались в правовые нормы. Развитие военно-социальной работы, прерванное в период татаро-монгольского нашествия, было восстановлено во второй половине XV века. Например, по указу Ивана IV, в целях укрепления материальной основы жизни и создания стимулов для закрепления военных кадров, заслуженным воинам жаловались поместья.

Первой формой негосударственной социальной поддержки участников боевых действий в России стало, возникшее в XVI веке, их общественное и церковное призрение. В дальнейшем оно дополнялось новыми формами помощи: определение в богадельни, специальные казенные дома, назначение денежного и хлебного жалования из монастырских доходов. В 1644 г. царь Михаил Федорович издал указ, который регулировал материальное обеспечение вдов погибших и умерших воинов.

Преобразовательная деятельность Петра I в государстве Российском внесла дифференциацию в формы и «адресность» общественного призрения. «Для отставных раненых и увечных солдат» строились богадельни, а впоследствии, инвалидные дома, которые финансировались из государственных средств; отставным офицерам и нижним чинам, которые не могли рассчитывать на собственные средства или материальную поддержку семьи и родственников, были назначены пенсии.

Принципиально новые формы государственной поддержки участникам войн ввела Екатерина II, которая наделила их правом свободного перемещения по стране и проживания в любом месте государства по собственному усмотрению, освободила от подушной подати, предоставила возможность свободно выбирать способ заработка, что сыграло большую роль в их социальной адаптации без существенной поддержки государства.

С 1764 г. пенсию стали получать все военные чины, а ее размер определялся сроком службы в армии.

Победа России в Отечественной войне 1812 – 1815 гг. воодушевила общество. Это проявилось в развитии общественного движения «в пользу организации помощи воинам», учреждении Комитета раненых. Комитет помогал раненым и их семьям, имел несколько благотворительных учреждений, устанавливал и охранял военные памятники и т. д. Он расширил влияние общественного призрения: были созданы элементы военно-страховой системы в виде, так называемых, накопительных (эмеритальных) касс. Несколько позже офицерам, определенным на инвалидное содержание, стали предоставлять жилье.

В XIX в. под покровительством Российских императриц открылось военно-сиротское отделение Воспитательного дома, основаны два училища для дочерей солдат и два училища для детей нижних чинов морского ведомства. Были открыты дома-богадельни для вдов военных и гражданских чинов.

Таким образом, до начала XIX в. государственное управление социальной защитой ветеранов военной службы и членов их семей имело преимущественно натуральную форму. Вместе с тем в тот период зарождается и пенсионное обеспечение военнослужащих в денежной форме. Денежные пенсии либо

пособия назначались и членам семей военнослужащих, оказывалась также помощь их детям в получении гражданского или военного образования. Некоторым отставным воинам, особенно получившим ранения, выдавались денежные пособия. Их размер зависел от чина, должности и тяжести ранения.

Таким образом, история российского общества и государства дореволюционного периода позволяет сделать вывод о том, что во все времена оно проявляло благотворительную заботу о своих вооруженных защитниках и ветеранах, членах их семей. Деятельность органов государственного управления в области социальной поддержки ветеранов боевых действий в досоветский период характеризуется частично-компенсационным характером.

Становление прообраза современной модели государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий в России начинается после победы Октябрьской революции 1917 г. Система учреждений общественного призрения в советские годы была полностью ликвидирована. Социальное обеспечение участников боевых действий было возложено на государство. В советский период истории России сформировалась государственная система социальной поддержки ветеранов боевых действий.

В зарубежных странах истоки становления государственной защиты ветеранов боевых действий уходят в античную эпоху, когда военная служба была важным социальным институтом, обеспечивающим прирост богатства государства и его процветание. В современной Великобритании, Франции и США государственная политика по обеспечению социально-экономических прав и гарантий ветеранов боевых действий возведена в ранг государственных приоритетов.

Таким образом, по мере укрепления Российской государственности, с созданием и увеличением численности армии, возникла потребность в законодательном регулировании общественных отношений по государственной поддержке защитников Отечества. За рассмотренный десяти вековой период, Россия участвовала во множестве войн, как направленных на удовлетворение собственных геополитических интересов, так и интересов оборонительных. Законодательство о социальном обеспечении ветеранов войны и ветеранов боевых действий в нашей стране имеет долгую и содержательную историю, обусловленную особенностями истории, образа жизни, менталитета, традиций и культуры.

Во втором параграфе *«Современное содержание и организационно-правовые формы социальной защиты ветеранов боевых действий»* проведен анализ понятий и их признаков: «социальная защита ветеранов боевых действий», «содержание социальной защиты ветеранов боевых действий», «организационно-правовые формы социальной защиты ветеранов боевых действий» и «органы, обеспечивающие социальную защиту ветеранов боевых действий». Кроме того, проанализировано нормативно-правовое регулирование отношений в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий в российской Федерации.

Отмечается, что социальная защита ветеранов боевых действий представляет собой часть социальной защиты населения РФ и обладает как

общими признаками социальной защиты, так и специфическими признаками, характерными только для особой социальной защиты ветеранов боевых действий.

В числе общих признаков социальной защиты населения автором выделены следующие. Во-первых, это система гарантированных государством экономических, социальных, правовых и организационных мер, направленных на обеспечение условий для нормальной жизнедеятельности ветеранов боевых действий.

Во-вторых, ветераны боевых действий выступают управомоченными субъектами, а государственные органы, муниципальные органы, государственные и муниципальные учреждения, организации-работодатели, иные организации являются субъектами обязанностями.

В-третьих, социальная защита ветеранов боевых действий осуществляется при наступлении определенных социально значимых обстоятельств.

В-четвертых, социальная защита ветеранов боевых действий опирается на соответствующую нормативно-правовую базу законодательного и подзаконного уровня.

В-пятых, социальная защита ветеранов боевых действий осуществляется с использованием соответствующих финансовых и материальных ресурсов.

В-шестых, она включает предоставление денежных выплат (пенсий, пособий, компенсаций); предоставление натуральных выдач (продукты питания, одежда, обувь, медикаменты, технические средства реабилитации и т.д.); оказание социальных услуг (медицинские, образовательные, психологические услуги) и т. п..

Под содержанием социальной защиты в настоящей диссертационной работе понимается комплекс мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия.

Меры социальной защиты ветеранов боевых действий и семей погибших (умерших) ветеранов являются расходными обязательствами Российской Федерации. К ним, согласно Федеральному закону «О ветеранах», отнесены льготы по пенсионному обеспечению, обеспечение жильем, льготы по оплате жилых помещений и др. (всего 11 наименований). Содержание отдельных мер социальной защиты зависит от того, к какой группе ветеранов боевых действий относится то или иное лицо.

Особого внимания требуют основания предоставления государственными органами мер социальной защиты. Такими основаниями являются социальные риски, под которыми понимается возможность возникновения социально неблагоприятных ситуаций, связанных с необходимостью поддержки этих лиц со стороны государства и общества.

Диссертант констатирует, что вопрос об организационно-правовых формах социальной защиты вообще и ветеранов боевых действий, в частности, является в юридической науке дискуссионным.

Исходя из п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ социальная защита включает в себя социальное обеспечение, которое основано на двух главных организационно-правовых формах: обязательном социальном страховании и бюджетном финансировании.

На основе анализа действующего законодательства, автором установлено, что формами социальной защиты ветеранов боевых действий являются:

1) социальное страхование, 2) государственное социальное обеспечение, 3) обязательное государственное страхование, 4) негосударственное пенсионное обеспечение, 5) содействие занятости, 6) физическая и психологическая реабилитация, 7) санаторно-курортное лечение, 8) льготы на приобретение лекарственных препаратов и ортопедической техники, 9) обеспечение жилыми помещениями, 10) благотворительность. Доказано, что они влияют на содержание общественных отношений в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий, дополняют друг друга и придают мерам социальной защиты ветеранов боевых действий комплексный и системный характер.

Вместе с тем, содержание данных форм нуждается в актуализации и обеспечении принципа справедливости в условиях неравного уровня жизни в субъектах Российской Федерации.

Анализ нормативно - правовых актов в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий и правоприменительной практики позволил автору выявить несколько тенденций в их развитии.

Первая тенденция – увеличение количества нормативных правовых актов в этой сфере на федеральном уровне, в частности по вопросам социальной поддержки.

Вторая тенденция – формирование других уровней нормативных правовых актов (регионального, муниципального, локального).

Третья тенденция – развитие взаимодействия государства и муниципальных образований с общественными объединениями в данной сфере. Эта тенденция прослеживается в содержании ряда нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней и в деятельности государственных и муниципальных органов и общественных объединений ветеранов боевых действий.

Четвертая тенденция – формирование обширной судебной практики по вопросам социальной защиты ветеранов боевых действий, которая сложилась как в судах общей юрисдикции, так и в Конституционном Суде РФ. В судах общей юрисдикции в основном рассматриваются вопросы о признании граждан ветеранами боевых действий, а также о предоставлении им отдельных мер социальной защиты.

В работе учитывается, что правоотношения в области социальной защиты ветеранов боевых действий подразделяются на материальные, процедурные, и

процессуальные правоотношения. Материально-правовые отношения различной отраслевой принадлежности (они опосредуются нормами права социального обеспечения, конституционного, административного, гражданского, жилищного права) являются правовыми основаниями для процедурных административно-правовых отношений, а первые и вторые – правовыми основаниями для административно-процессуальных отношений в суде.

Диссертант анализирует деятельность органов исполнительной власти по исполнению полномочий по выдаче удостоверений ветеранов боевых действий. Путем сопоставления особенностей указанной процедуры и признаков административных процедур предоставления государственной услуги автор приходит к выводу, что выдача удостоверений ветеранов боевых действий является административной государственной услугой.

В третьем параграфе *«Особый административно - правовой статус ветеранов боевых действий»* дана общая характеристика административно-правового статуса ветеранов боевых действий. Из числа ветеранов, определяемых в Федеральном законе «О ветеранах», отдельно выделена категория «ветераны боевых действий». Они отграничены от ветеранов Великой Отечественной войны и инвалидов войны, ветеранов военной службы, инвалидов военной службы.

Автором выявлены специфические признаки понятия «ветераны боевых действий». Во-первых, ветераны боевых действий неоднородны по составу. Среди них есть военнослужащие, бывшие военнослужащие, уволенные в запас или в отставку, военнообязанные, призванные на военные сборы, сотрудники органов внутренних дел, органов безопасности и других силовых структур, гражданские лица.

Во-вторых, общим для всех перечисленных лиц признаком является их участие в боевых действиях.

В-третьих, боевые действия организуются, как на территории РФ, так и на территории иностранных государств.

В-четвертых, в отношении отдельных групп ветеранов боевых действий в законодательстве установлены особые условия признания за ними статуса ветеранов боевых действий.

Автором обосновано введение в научный оборот юридической категории «ветераны боевых действий» и предложено авторское определение данной категории.

Административно-правовой статус ветеранов боевых действий определен в работе как совокупность их административной правоспособности, административной дееспособности, прав и обязанностей в сфере государственного управления, основных гарантий таких прав и обязанностей, а так же способов защиты нарушенных прав.

В Определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. ветераны боевых действий названы лицами с **особым** правовым статусом. Данное определение позволяет административно-правовой статус ветеранов боевых действий, являющийся частью их правового статуса, признать особым,

распространив этот признак и на институт социальной защиты ветеранов боевых действий.

Таким образом, особая социальная защита ветеранов боевых действий является компенсацией социальных рисков, которым были подвержены ветераны боевых действий и члены их семей. Ветераны боевых действий выполняли конституционно значимые функции и тем самым приобрели особый административно-правовой статус. Кроме того, эти обстоятельства обусловили соответствующие обязанности государства по особой социальной защите ветеранов боевых действий и членов их семей. Для реализации прав ветеранов боевых действий на особую социальную защиту изданы соответствующие нормативные правовые акты, требующие незамедлительного совершенствования, как по линии уточнения мер социальной защиты в направлении их актуализации, так и по линии гармонизации и устранения имеющихся пробелов.

Подтверждение статуса ветерана боевых действий в настоящее время осуществляется путем оформления удостоверения ветерана, которое выдается многими федеральными органами исполнительной власти на основе принятых ведомственных нормативных правовых актов (Минобороны России, МВД России, ФСБ России и др.), устанавливающих порядок выдачи таких удостоверений.

Диссертант анализирует деятельность органов исполнительной власти по исполнению полномочий по выдаче удостоверений ветеранов боевых действий. Путем сопоставления особенностей указанной процедуры и признаков государственной услуги автор приходит к выводу, что выдача удостоверений ветеранов боевых действий является административной государственной услугой. В связи с этим автором предлагается:

1) наделить один межведомственный орган государственной исполнительной власти полномочиями по ведению **единого реестра ветеранов боевых действий** и выдаче соответствующих удостоверений; 2) признать выдачу удостоверения ветерана боевых действий в качестве государственной услуги, предоставляемой по обращению заявителя; 3) урегулировать процедуру выдачи такого удостоверения административным регламентом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации.

Вторая глава «Административно-правовая организация государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Система и структура, полномочия органов государственного управления в области социальной защиты ветеранов боевых действий»* автором исследована система и структура исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, осуществляющих полномочия по реализации законодательства в сфере социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей. Отмечается, что управление социальной защитой ветеранов боевых действий и членов их семей является составной частью государственной политики в области социальной защиты граждан Российской

Федерации, направленной на эффективную реализацию целей и задач государства в социальной сфере.

Автор отмечает, что, не смотря на наличие федеральных органов исполнительной власти «силового блока» (Минобороны России, МВД России, ФСБ России, Следственный комитет России), а так же федеральных государственных социальных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ) и их территориальных органов, управление социальной защитой ветеранов боевых действий остается малоэффективным, а ветераны боевых действий - военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, лица из числа гражданского персонала, получившие увечья, контузии, подорвавшие свое физическое и психическое здоровье на службе по защите своей Родины – остаются социально незащищенными и, зачастую, обрекаются на нищенское существование.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих управление социальной защитой ветеранов боевых действий и членов их семей, позволил диссертанту прийти к выводу о том, что они имеют разную юридическую силу и содержат разный набор мер социальной защиты ветеранов боевых действий, проходящих службу в различных силовых структурах. В связи с этим предлагается принятие федерального закона, объединяющего в настоящее время разрозненные, имеющие различную юридическую силу, содержащиеся преимущественно в ведомственных нормативных актах правовые нормы о видах мер социальной защиты ветеранов боевых действий.

Диссертант отмечает, что в числе нормативных правовых актов по пенсионным вопросам, принятых в последние годы Минтрудом России и Минздравом России, отсутствуют нормативные правовые акты по пенсионному обеспечению военнослужащих по контракту и сотрудников правоохранительных органов и членов их семей. Серьезным пробелом в нормотворческой деятельности Минобороны России, влияющим на качество и полноту социальной защиты ветеранов из числа военнослужащих, является отсутствие специального нормативного правового акта о порядке назначения и выплаты пенсий военнослужащим и членам их семей.

Имеются серьезные разночтения в правоприменительной практике по вопросам реализации норм федерального закона «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и членов их семей» от 12 февраля 1993 года (в ред. от 28. 12. 2013 г. с изм. от 04.06.2014 г.). За двадцатидвухлетнюю, более, чем противоречивую практику применения норм данного закона, Верховным судом Российской Федерации ни разу не обобщалась судебная практика по применению данного закона, а Пленумом Верховного суда Российской Федерации не давалось руководящих разъяснений судам общей юрисдикции по его единообразному применению. Ни Минздрав России, ни Минтруд России за всю историю их существования так же ни разу не принимали нормативные

правовые акты, разъясняющие порядок применения противоречивых норм данного закона. В результате чего серьезной деформации подвергаются законные права и интересы ветеранов боевых действий и членов их семей на социальную помощь и защиту со стороны государства.

Второй параграф *«Проблемы реализации особого административно-правового статуса ветеранов боевых действий»* посвящен рассмотрению вопросов реализации законодательно закрепленных мер социальной защиты ветеранов боевых действий. Анализ практики в области государственного управления социальной защитой ветеранов боевых действий позволил выявить ряд правовых и организационно-правовых проблем.

Ветераны боевых действий в силу специфики выполняемых особо значимых государственных функций и связанных с их выполнением социальными рисками, являются обладателями особого административно-правового статуса и, тем самым, имеют право на особую социальную защиту и помощь от государства.

Социальная защита ветеранов боевых действий и членов их семей является особой функцией государства и предусматривает реализацию прав таких лиц, во-первых, на достойное социальное обеспечение органами государственного и муниципального управления.

Во-вторых, на совершенствование механизмов и институтов социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей, охрану их жизни и здоровья.

В третьих, на актуализацию мер социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей, приведение их в соответствие с достойным материальным и бытовым уровнем жизни.

По мнению диссертанта, одним из важных составляющих особого административно-правового статуса ветеранов боевых действий является их социальное обслуживание, которое представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, социально-правовых, психолого-педагогических услуг и материальной помощи; проведение их социальной адаптации и реабилитации, как лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в специальной помощи и опеке государства.

Реализация особого административно-правового статуса ветеранов боевых действий, по мнению диссертанта, включает в себя не только пенсионное обеспечение, обеспечение по государственному социальному страхованию, страховые выплаты, выплаты пособий, различные компенсации и льготы, но и деятельность учреждений социального обслуживания и государственной службы медико-социальной экспертизы и ряд других элементов, связанных с социальным обеспечением ветеранов боевых действий.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области реализации особого административно-правового статуса ветеранов боевых действий, в соответствии с законодательством Российской Федерации, по мнению диссертанта, относятся:

- 1) координация деятельности и методическое обеспечение федеральных социальных служб;
- 2) лицензирование деятельности по социальному обеспечению ветеранов боевых действий и членов их семей;
- 3) разработка и принятие государственных стандартов социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий;
- 4) государственный контроль и надзор за соблюдением установленных государственных стандартов социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий;
- 5) установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий;
- 6) создание управления и обеспечения деятельности учреждений социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий, находящихся в федеральной собственности;
- 7) организация и координация научных исследований в области социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий как одного из приоритетных направлений государственной социальной политики.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют реализацию своих полномочий в области социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий самостоятельно в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что сложное, многоотраслевое федеральное законодательство в области социальной защиты и социального обслуживания ветеранов боевых действий нуждается в систематизации и кодификации и предлагает их поэтапную реализацию.

В целях совершенствования механизма реализации особого административно-правового статуса ветеранов боевых действий диссертант предлагает, во-первых, систематизировать перечень и актуализировать содержание льгот, предоставляемых ветеранам боевых действий и членам их семей на федеральном уровне.

Во-вторых, наделить один федеральный орган исполнительной власти полномочиями по ведению единого федерального реестра ветеранов боевых действий с выдачей соответствующего удостоверения.

В-третьих, признать удостоверение ветерана боевых действий персональным служебным документом, владелец которого наделяется особым правовым статусом.

В четвертых, урегулировать процедуры выдачи удостоверения ветерана боевых действий административным регламентом, утвержденным указом Президента Российской Федерации.

В третьем параграфе *«Административная ответственность как правовое средство обеспечения социальной защиты ветеранов боевых действий»* диссертантом проанализированы правовые нормы об административной

ответственности за правонарушения, посягающие на социальные права ветеранов боевых действий.

Разработан и предложен комплекс правовых мер, направленных на охрану социальных прав ветеранов боевых действий, включающих внесение и изменений и дополнений в Особенную часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В главу 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» предложено внести изменения и дополнения в следующие статьи: 5.41, 5.42, 5.43, части 1 – 3 статьи 5.57. В главу 19 «Административные правонарушения против порядка управления» предложено внести изменения и дополнения в статью 19.1.

Данные меры позволят повысить административно-правовую ответственность физических и юридических лиц за принимаемые решения, предупредить неправомерное поведение таких лиц, тем самым, усилить охрану социальных прав ветеранов боевых действий и членов их семей, гарантировать реализацию их особого правового статуса.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

1. Сабодаш, А. Н. Правовые аспекты социальной защиты ветеранов боевых действий // Российский юридический журнал. 2011. – № 6. – С. 190–200– 0,97 п.л.

2. Сабодаш, А. Н. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение законодательства о социальной защите ветеранов боевых действий // Бизнес. Менеджмент. Право. Научно-практический экономико-правовой журнал. 2012. – № 2. – С. 56–64– 0,70 п.л.

3. Сабодаш, А. Н. Роль федеральных органов исполнительной власти «силового блока» в социальной защите ветеранов боевых действий // Бизнес. Менеджмент. Право. Научно-практический экономико-правовой журнал 2013. – № 2. – С. 90–94– 0,35 п.л.

4. Сабодаш, А. Н. Некоторые вопросы управления и правового обеспечения в области социальной защиты ветеранов боевых действий // Бизнес. Менеджмент. Право. Научно-практический экономико-правовой журнал 2014. – № 1.– С. 52–58– 0,70 п.л.

5. Сабодаш, А. Н. Административно-правовое регулирование отношений в сфере трудоустройства и занятости ветеранов боевых действий // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2014. – № 3. – С. 78–84–0,70 п.л.

6. Майоров В.И., Сабодаш А.Н. Нормативно-правовое закрепление мер социальной защиты ветеранов боевых действий и членов их семей // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Выпуск 41. – 2015. – № 4(359). – С.48– 59. – 1,39 п.л.

7. Полякова С.В., Сабодаш А.Н. Государственное регулирование в сфере социальной защиты ветеранов боевых действий. Вестник Челябинского государственного университета. Право. Выпуск 44. – 2015. – №23(378) - С.90-96. – 0,93 п.л.

Публикации в иных изданиях

8. Сабодаш, А. Н. Правовые вопросы социальной защиты граждан Российской Федерации – участников боевых действий на территории различных государств // Права человека: историческое наследие и перспективы развития правового регулирования: материалы VII Межрегиональной научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 21 ноября 2008 г.). Екатеринбург, 2009. – С. 296–299. – 0,24 п.л.

9. Сабодаш, А. Н. К вопросу о социальной защите граждан Российской Федерации – участников боевых действий // Проблемы реформирования российской государственности: к 15-летию Конституции Российской Федерации: материалы III Всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых (г. Екатеринбург, 2 декабря 2008 г.). Екатеринбург, 2009. – С. 114 – 117 – 0,24 п.л.

10. Сабодаш, А. Н. О необходимости комплексного подхода в правовом регулировании предоставления ветеранам боевых действий отдельных мер социальной защиты // Конституционно-правовые проблемы модернизации политической системы Российской Федерации: теория и практика. Тюмень, 2010. Вып. 6. Ч.1. – С. 128–140– 0,70 п.л.

11. Сабодаш, А. Н. Вопросы источников права о социальной защите ветеранов // Проблемы реформирования российской государственности: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых (г. Екатеринбург, 3–4 декабря 2009 г.). Екатеринбург, 2010. – С. 49-54 – 0,41 п.л.

12. Сабодаш, А. Н. К вопросу о необходимости комплексного подхода в правовом регулировании предоставления ветеранам боевых действий, членам их семей, семей умерших отдельных мер социальной защиты // Правовая реформа в России: Материалы Всероссийской ежегодной научной конференции молодых ученых и студентов (г. Екатеринбург, 13 ноября 2009 г.). Екатеринбург, 2010. Ч. 1. – С. 47 – 56 – 0,70 п.л.