

1.4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ ВЕТЕРАНОВ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

С.М. Попова,

*кандидат политических наук,
ведущий научный сотрудник
Центра правового обеспечения
социально-политических процессов
ИСПИ ФНИСЦ РАН*

С.М. Шахрай,

*доктор юридических наук,
руководитель Центра правового обеспечения
социально-политических процессов
ИСПИ ФНИСЦ РАН*

А.А. Яник,

*кандидат технических наук,
ведущий научный сотрудник
Центра правового обеспечения
социально-политических процессов
ИСПИ ФНИСЦ РАН*

Чем дальше в прошлое уходят годы Великой Отечественной войны, тем меньше с нами остается непосредственных участников и современников этих исторических событий. И тем более бережным и внимательным должно быть отношение общества и государства к тем, кто ковал Великую Победу на фронте и в тылу, кто пережил ужасы блокады и фашистского плена.

Согласно данным официальной статистики (2019), в России проживают 74 тысячи ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны – непосредственных участников боевых действий. Но тяжесть войны легла на плечи всей страны, поэтому руководство Российской Федерации проводит линию на расширение понятия «ветеран Великой Отечественной войны» и, соответственно, числа лиц, имеющих право на этот статус. В частности, в эту категорию включены жители блокадного Ленинграда (96 тыс. чел. в 2019 г.), труженики тыла (762 тыс. чел.),

бывшие несовершеннолетние узники фашистских лагерей (около 250 тыс. человек). Всего в 2019 г. ветеранов Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц насчитывалось около 1,3 млн человек³⁵.

Обеспечение конституционных гарантий и защита прав ветеранов Великой Отечественной войны имеет особое значение для государства. Правовые основы этой функции государства исходят из положений Конституции Российской Федерации, а механизмы ее реализации определены и постоянно совершенствуются нормативными правовыми актами – как общефедеральными, так и региональными.

Конституционные основы защиты прав ветеранов ВОВ

Конституционные гарантии прав ветеранов Великой Отечественной войны вытекают из системы взаимосвязанных положений, включенных в основы конституционного строя (глава 1 «Основы конституционного строя») и правового статуса личности в Российской Федерации (глава 2 «Права и свободы человека и гражданина»). Как известно, указанные главы имеют особое место в системе Конституции Российской Федерации – они не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном действующей Конституцией (см. об этом – ч. 1 ст. 16 и 64), при этом конституционная процедура фактически запрещает пересмотр содержания этих глав, поскольку такое действие неизбежно ведет к принятию нового Основного закона (ч. 1 и 2 ст. 135).

Какие базовые конституционные установления создают основу для государственной защиты прав ветеранов Великой Отечественной войны?

В первую очередь, это положения, которые ставят в центр отечественной конституционной системы главный императив современного мира – гуманизм и права человека, а также нормы, устанавливающие и раскрывающие социальный характер государства в Российской Федерации.

Так, согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, высшей ценностью являются человек, его права и свободы. Государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Эти права и свободы являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от каких-

³⁵ В России осталось 74 тыс. ветеранов и участников Великой Отечественной // EurAsia Daily. 29 апреля 2019 г. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2019/04/29/v-rossii-ostalos-74-tys-veteranov-i-uchastnikov-velikoy-otechestvennoy> (дата обращения: 23.02.2020).

либо различий, как и равные возможности мужчин и женщин для их реализации (ч. 2 и 3 ст. 19).

Исключительно важное значение для обеспечения прав ветеранов Великой Отечественной войны имеет статья 7 Конституции Российской Федерации, устанавливающая социальный характер государства и цель его социальной политики – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7). Конституция закрепляет обязанность государства обеспечивать поддержку инвалидов, пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ч. 2 ст. 7). Основной закон также гарантирует гражданам социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39). Определение особых категорий граждан, нуждающихся в социальной защите, а также определение конкретных способов и объемов оказываемой государственной поддержки Конституция страны относит к прерогативе законодателя, которая реализуется как на федеральном, так и на региональном уровне.

Развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения является необходимым условием осуществления социального государства (см. Постановление КС РФ от 16.12.1997 г. № 20-П³⁶), однако очевидно, что применительно к такой категории граждан, как ветераны Великой Отечественной войны, меры *материальной поддержки* являются, безусловно, значимыми, но ими нельзя ограничиваться.

Не меньшее, а порой, и гораздо большее значение имеет обеспечение *морального благополучия* ветеранов, почитание обществом и государством их исторического подвига. При этом ценность предельно *адресного характера* моральной поддержки многократно возрастает, поскольку «усредненный», обезличенный подход ведет к самым негативным последствиям как для духовно-психологического состояния ветеранов, так и для воспитания чувств патриотизма и любви к Родине у подрастающих поколений.

Формально в Конституции Российской Федерации нет норм, однозначно устанавливающих обязанность государства оказывать знаки уважения и моральную поддержку ветеранам. Однако, как представляется, эта обязанность вытекает из системы ценностей и самого духа Основного закона. В частности, преамбула Конституции Российской Фе-

³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации" в редакции от 20 апреля 1996 г.» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

дерации содержит важное указание о том, что одной из характерных черт, определяющих субъект конституционного волеизъявления – многонациональный народ Российской Федерации (носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации), является стремление чтить память предков, передавших новым поколениям любовь и уважение к Отечеству. Из этого положения следует, что почитание, уважение и моральная поддержка ветеранов Великой Отечественной войны являются не только обязанностями государства и общества, но также одной из ключевых характеристик, определяющих *российскую идентичность*, принадлежность к многонациональному народу Российской Федерации не по формально юридическим основаниям, а прежде всего, на основе духовных, этических и культурно-исторических ценностей.

Для реализации конституционных положений о гарантиях и защите прав ветеранов Великой Отечественной войны государство создает правовые и институциональные механизмы, основу которых составляют правовые акты различного уровня (федеральные законы, указы и распоряжения президента Российской Федерации, постановления и распоряжения правительства Российской Федерации, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления), инструменты системы социального обеспечения и социального партнерства.

Правовые основы обеспечения прав ветеранов ВОВ

Ключевым актом в сфере реализации конституционных положений о гарантиях социальной защиты ветеранов Великой Отечественной войны в Российской Федерации является Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (ред. от 18.02.2020) «О ветеранах»³⁷ (далее – Закон о ветеранах). Как известно, после того, как в конце 1980-х – начале 1990-х гг. глубокий социально-экономический кризис привел к распаду СССР, Российской Федерации одновременно с решением сложнейших задач государственного строительства и «запуска» экономики пришлось фактически заново выстраивать механизмы социальной защиты ветеранов Великой Отечественной войны. В период 1991–1995 гг. уровень поддержки падал, в том числе из-за пробельности, противоречивости и недостаточного качества правовой базы.

³⁷ Федеральный закон от 12 января 1995 № 5-ФЗ (ред. от 18.02.2020) «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168. Актуальная редакция федерального закона. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330782&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9946212478705594#02008403880808851> (дата обращения: 23.02.2020).

Накануне 50-й годовщины Великой Победы была поставлена задача по восстановлению государственных гарантий почетного статуса ветеранов Великой Отечественной войны. Была проведена работа по анализу, систематизации и сведению воедино большого числа действовавших на тот момент нормативных актов в сфере социальной поддержки и социальной защиты ветеранов. Эти документы отличались не только многообразием, но также различной ведомственной принадлежностью, юридической силой и сферой применения³⁸.

Результатом этой работы и стал Закон о ветеранах (1995), который создал единую правовую основу для реализации основных направлений социальной политики в сфере поддержки ветеранов, в первую очередь – ветеранов Великой Отечественной войны.

Как указано в преамбуле закона, этот нормативный правовой акт устанавливает правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе. Однако закон не детализирует механизм обеспечения ветеранов мерами социальной помощи, а лишь определяет круг лиц, на которых распространяется его действие, декларирует их основные права и гарантии финансового, социального и организационного характера. Реализация закрепленных прав на практике происходит посредством постоянно развивающегося и совершенствующегося массива нормативных актов, принимаемых органами государственной власти разного уровня во исполнение положений Закона о ветеранах. Необходимо отметить, что за прошедшие четверть века многократно уточнялся и дополнялся сам базовый закон – последняя действующая редакция (от 18 февраля 2020 г.) является пятьдесят пятой по счету.

При разработке правовых основ законодатель исходил из дифференцированного подхода к вопросу об объеме предоставляемых мер социальной поддержки различным категориям ветеранов. В соответствии с этим в Законе о ветеранах установлены пять категорий, первой из которых является категория «ветеран Великой Отечественной войны». Именно этой категории ветеранов законодательство предоставляет наибольший объем льгот и социальных гарантий в силу того, что вклад ветеранов Великой Отечественной войны в историю Отечества невозможно переоценить.

³⁸ Тимошенко В. Социальная поддержка ветеранов Великой Отечественной войны: 5 основных направлений // Правовая база «Гарант». 2015. URL: https://www.garant.ru/actual/70_letie_pobedy/soc_obespechenie/ (дата обращения: 23.02.2020); Слобцов И.А., Шашкова О.В., Шашмурина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/85> (дата обращения: 23.02.2020).

Как уже было отмечено ранее, статус ветерана Великой Отечественной войны распространяется на различные группы лиц, являвшихся непосредственными участниками боевых сражений, работавших в тылу в годы войны, пострадавших от действий фашистских захватчиков. Перечень этих лиц, который периодически уточняется, установлен частью 1 статьи 2 Закона о ветеранах. Закон дает детальные определения для лиц, являющихся ветеранами Великой Отечественной войны, и тех, кто может быть отнесен к этой категории, что позволяет государству учитывать различные траектории военных судеб и жизненные обстоятельства граждан в годы войны, дающие им право на получение ветеранского статуса.

Так, согласно закону, ветеранами Великой Отечественной войны являются лица, принимавшие участие в боевых действиях по защите Отечества или обеспечении воинских частей действующей армии в районах боевых действий; лица, проходившие военную службу или проработавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. (далее – период Великой Отечественной войны) не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами или медалями СССР за службу и самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

К ветеранам Великой Отечественной войны относятся:

1) участники Великой Отечественной войны:

а) военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), проходившие военную службу (включая воспитанников воинских частей и юнг) либо временно находившиеся в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период гражданской войны, период Великой Отечественной войны или период других боевых операций по защите Отечества, а также партизаны и члены подпольных организаций, действовавших в период гражданской войны или период Великой Отечественной войны на временно оккупированных территориях СССР;

б) военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, проходившие в период Великой Отечественной войны службу в городах, участие в обороне которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий на льготных условиях, установленных для военнослужащих воинских частей действующей армии;

в) лица вольнонаемного состава армии и флота, войск и органов внутренних дел, органов государственной безопасности, занимавшие в период Великой Отечественной войны штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, либо находившиеся в указанный период в городах, участие в обороне которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий на

льготных условиях, установленных для военнослужащих воинских частей действующей армии;

г) сотрудники разведки, контрразведки, выполнявшие в период Великой Отечественной войны специальные задания в воинских частях, входивших в состав действующей армии, в тылу противника или на территориях других государств;

д) работники предприятий и военных объектов, наркоматов, ведомств, переведенные в период Великой Отечественной войны на положение лиц, состоящих в рядах Красной армии, и выполнявшие задачи в интересах армии и флота в пределах тыловых границ или операционных зон действующих флотов, а также работники учреждений и организаций (в том числе учреждений и организаций культуры и искусства), корреспонденты центральных газет, журналов, ТАСС, Совинформбюро и радио, кинооператоры Центральной студии документальных фильмов (кинохроники), командированные в период Великой Отечественной войны в действующую армию;

е) военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, бойцы и командный состав истребительных батальонов, взводов и отрядов защиты народа, принимавшие участие в боевых операциях по борьбе с десантами противника и боевых действиях совместно с воинскими частями, входившими в состав действующей армии, в период Великой Отечественной войны, а также принимавшие участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии в период с 1 января 1944 г. по 31 декабря 1951 г. Лица, принимавшие участие в операциях по боевому тралению в подразделениях, не входивших в состав действующего флота, в период Великой Отечественной войны, а также привлекавшиеся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к разминированию территорий и объектов, сбору боеприпасов и военной техники в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г.;

ж) лица, принимавшие участие в боевых действиях против фашистской Германии и ее союзников в составе партизанских отрядов, подпольных групп, других антифашистских формирований в период Великой Отечественной войны на территориях других государств;

з) военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев; военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период;

и) лица, награжденные медалью «За оборону Ленинграда», инвалиды с детства вследствие ранения, контузии или увечья, связанных с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.;

2) лица, работавшие на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; члены экипажей судов транспортного флота, интернированные в начале Великой Отечественной войны в портах других государств;

3) лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;

4) лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР; лица, награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

В отдельную категорию граждан, требующую особых мер социальной защиты и поддержки, законодатель относит инвалидов Великой Отечественной войны. Определение этого понятия в целом, как перечни обстоятельств, позволяющих отнести граждан к данной категории, установлены статьей 4 Закона о ветеранах.

Государственная политика в отношении ветеранов Великой Отечественной войны предусматривает создание соответствующих структур по делам ветеранов в органах государственной власти; реализацию мер социальной поддержки, установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами для ветеранов и членов их семей; а также выделение из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации необходимых средств (ст. 8 Закона о ветеранах). Особое внимание в государственной политике уделяется вопросам пропаганды с использованием средств массовой информации важности добросовестной военной службы и трудовой деятельности, значения государственных наград за ратные и трудовые подвиги (ч. 4 ст. 8).

Механизмы материального обеспечения достойной жизни ветеранов

Законодательство Российской Федерации в своей совокупности устанавливает широкий набор видов и мер социальной поддержки и обеспечения материального благополучия ветеранов Великой Отечественной войны, конкретное содержание и объем которых может изме-

няться. В целом можно выделить следующие основные направления мер поддержки:

- пенсионное обеспечение, выплата пособий в соответствии с законодательством Российской Федерации (см. также ст. 16 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»³⁹);
- получение ежемесячной денежной выплаты;
- предоставление жилых помещений (см. также: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 23.2 Федерального закона "О ветеранах"»⁴⁰);
- компенсация расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;
- оказание медицинской помощи и протезно-ортопедической помощи;
- предоставление набора социальных услуг (в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О государственной социальной помощи»⁴¹);
- предоставление преимущественного пользования всеми видами услуг учреждений связи, культурно-просветительных и спортивно-оздоровительных учреждений; а также права внеочередного приобретения билетов на все виды транспорта, внеочередного обслуживания предприятиями розничной торговли и бытового обслуживания; внеочередного приема в организации социального обслуживания.

Важное значение для обеспечения социальной справедливости, сохранения исторической памяти и выражения уважения к подвигу ветеранов Великой Отечественной войны имеют положения статьи 21 Закона, которая определяет меры социальной поддержки членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, к которым отнесены нетрудоспособные члены семьи погибшего (умершего), состоявшие на его иж-

³⁹ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=334536&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.420822859348041#05181612033545104> (дата обращения: 23.02.2020).

⁴⁰ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 23.2 Федерального закона "О ветеранах"» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3609. URL: <https://duma.consultant.ru/documents/969449?items=1&page=1> (дата обращения: 23.02.2020).

⁴¹ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О государственной социальной помощи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=334534&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.08303543943990688#09801718097116854> (дата обращения: 23.02.2020).

дивении и получающие пенсию по случаю потери кормильца (имеющие право на ее получение) в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации. Указанные положения направлены на обеспечение сохранения за членами семей погибших (умерших) ветеранов, в частности участников Великой Отечественной войны, части льгот, гарантий и компенсаций, ранее предоставлявшихся самим ветеранам⁴².

Как уже было отмечено, устанавливая гарантии социальной защиты прав ветеранов Великой Отечественной войны, Конституция Российской Федерации относит определение условий и порядка реализации указанных прав к компетенции законодателя (статья 39, часть 2)⁴³. Для решения различных вопросов, связанных с определением мер, способов и объемов социальной защиты, выбором критериев их дифференциации и регламентацией условий предоставления, законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения. Это обстоятельство неоднократно разъяснял Конституционный суд Российской Федерации⁴⁴.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 10 Закона о ветеранах, в дополнение к мерам социальной поддержки, установленным федеральным законодательством, субъекты Российской Федерации могут устанавливать *иные меры социальной поддержки* законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Поскольку вышеупомянутые дополнительные меры социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, их состав и размеры (в частности объем выплат) зависят как от финансовых возможностей регионов, так и от количества проживающих в них ветеранов.

Например, на сегодняшний день в Санкт-Петербурге проживает менее 700 участников войны, около 73 тысяч блокадников, примерно 8 тысяч малолетних узников концлагерей, 14 тысяч труженников тыла, а

⁴² Определение Конституционного суда Российской Федерации от 23 декабря 2014 г. № 2969-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-23122014-n/> (дата обращения: 23.02.2020).

⁴³ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 6 февраля 2014 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах" в связи с жалобой гражданина В.А. Корсакова» // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 736; Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 235-О. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=381535#011919301660419745> (дата обращения: 23.02.2020).

⁴⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 10 ноября 2009 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5866.

также вдовы погибших участников Великой Отечественной войны. В связи с 75-летием Победы из городского бюджета каждый участник войны, малолетний узник лагерей или участник послевоенного разминирования получит единовременно по 7 тыс. рублей. По 4 тыс. рублей получают вдовы, а по 3 тыс. рублей – дети войны, или петербуржцы, родившиеся до 3 сентября 1945 г.⁴⁵

В Иркутской области дополнительно к федеральным выплатам ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны, несовершеннолетним узникам и членам семей погибших (умерших) участников, инвалидов Великой Отечественной войны за счет средств регионального бюджета будет выплачено по 10 тыс. рублей⁴⁶.

В Калининградской области к юбилею Победы в 2020 г. дополнительная единовременная выплата из регионального бюджета составит 50 тыс. рублей. Эти средства получают около 500 участников и инвалидов Великой Отечественной войны, проживающих в регионе. При этом единовременные выплаты из федерального бюджета, установленные в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.»⁴⁷ получит гораздо большее число калининградцев. По данным Отделения Пенсионного фонда по Калининградской области 75 тыс. рублей из федерального бюджета получают 2808 человек, являющихся инвалидами и ветеранами Великой Отечественной войны, бывшими несовершеннолетними узниками концлагерей, вдовами ветеранов. По 50 тыс. рублей будет выплачено 2057 жителям региона – ветеранам войны – сотрудникам разведки и контрразведки, а также бывшим совершеннолетним узникам нацистских концлагерей, тюрем и гетто⁴⁸.

⁴⁵ В Петербурге осталось менее семисот ветеранов Великой Отечественной войны // ИА REGNUM. 20 января 2020 г. URL: <https://regnum.ru/news/society/2834406.html> (дата обращения: 23.02.2020); Закон Санкт-Петербурга от 24 октября 2019 г. № 501-109 «О единовременной денежной выплате отдельным категориям граждан в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. Дата опубликования: 25.10.2019. Номер опубликования: 7800201910250005.

⁴⁶ Указ Губернатора Иркутской области от 3 февраля 2020 г. № 24-уг «О предоставлении отдельным категориям граждан, проживающим на территории Иркутской области, единовременной денежной выплаты в связи с 75-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. Дата опубликования: 05.02.2020. Номер опубликования: 3800202002050010.

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Дата опубликования: 07.02.2020. Номер опубликования: 0001202002070006.

⁴⁸ Ветеранам ВОВ в Калининградской области выплатят по 50 тыс. рублей // Известия. 2020. 6 февраля.

По решению руководства Республики Саха (Якутия) в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. из республиканского бюджета будут произведены следующие единовременные выплаты: инвалидам и участникам Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. в сумме по 100 тыс. рублей; вдовам погибших участников Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. в сумме по 30 тыс. рублей; лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», в сумме по 30 тыс. рублей; вдовам умерших участников Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. в сумме по 20 тыс. рублей; бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, в сумме по 30 тыс. рублей; ветеранам тыла в сумме по 10 тыс. рублей; детям Великой Отечественной войны – гражданам, не достигшим совершеннолетия на 3 сентября 1945 г., в сумме по 3 тыс. рублей⁴⁹.

Что касается Москвы, то размер единовременных дополнительных выплат из средств городского бюджета различным категориям ветеранов в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне составит от 10 тыс. до 25 тыс. рублей⁵⁰.

Очевидно, что участие в реализации мер социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны всех уровней государственной власти и местного самоуправления и различных источников для выполнения расходных обязательств позволяет обеспечивать в Российской Федерации адресную настройку и постоянное совершенствование государственной политики в отношении ветеранов Великой Отечественной войны. Однако, с другой стороны, широкое усмотрение законодателей, принимающих акты на федеральном, региональном и местном уровне, может создавать ситуации, когда объемы льгот и социальной защиты могут изменяться во времени или в зависимости от того, на территории какого субъекта Российской Федерации проживает ветеран, порождая порой у граждан, обладающих соответствующим статусом, впечатление о нарушении равенства их прав и даже социальной несправедливости.

⁴⁹ Указ Главы Республика Саха (Якутия) от 24 января 2020 г. № 981 «О единовременной выплате отдельным категориям граждан в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. Дата опубликования: 31.01.2020. Номер опубликования: 1400202001310005.

⁵⁰ Распоряжение Правительства Москвы от 5 февраля 2020 г. № 67-РП «Об оказании единовременной материальной помощи в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне» // Российская газета. 2020. 26 февраля.

Роль указов президента Российской Федерации в обеспечении гарантий прав ветеранов Великой Отечественной войны

Одним из важных инструментов, позволяющих государству соблюдать должный баланс и *исправлять* возникающие проблемы, является Конституционный суд Российской Федерации, который, рассматривая обращения граждан, разъясняет специфику функционирования правовых механизмов защиты прав ветеранов Великой Отечественной войны и обеспечивает необходимые условия для восстановления нарушенных прав граждан⁵¹.

Но, пожалуй, наиболее мощный социальный эффект, как с точки зрения адресной действенности, так и общественного резонанса, дают указы президента Российской Федерации. Внимание главы государства к ветеранам Великой Отечественной войны, к их нуждам, персонально оказываемая моральная и материальная поддержка, а подчас – восстановление нарушенной справедливости имеют огромное общественно-политическое и воспитательное значение. В качестве иллюстрации этого тезиса можно привести целый ряд актов президента Российской Федерации разных лет.

Так, например, вскоре после принятия Закона о ветеранах, глава государства принял решение о восстановлении законных прав российских граждан – бывших советских военнопленных и гражданских лиц, репатриированных в период Великой Отечественной войны и в послевоенный период⁵². Своим указом он постановил признать противоре-

⁵¹ См., например: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 13 июня 2002 г. № 153-О. URL: <https://www.lawmix.ru/vas/143775> (дата обращения: 23.02.2020); Определение Конституционного суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. № 1071-О-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-13102009-n-1071-o-o-ob/> (дата обращения: 23.02.2020); Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг." в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059; Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 апреля 2003 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 8 Постановления Государственной думы от 26 мая 2000 г. "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг." в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец» // СЗ РФ. 2003. № 18. Ст. 1748; и др.

⁵² Указ Президента Российской Федерации от 24 января 1995 г. № 63 «О восстановлении законных прав российских граждан – бывших советских военнопленных и гражданских лиц, репатриированных в период Великой Отечественной войны и в послевоенный период» // СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 394.

чащими основным правам человека и гражданина и политическими репрессиями действия партийного и государственного руководства бывшего СССР и меры принуждения со стороны государственных органов, предпринятые в отношении российских граждан – бывших советских военнослужащих, попавших в плен и окружение в боях при защите Отечества, и гражданских лиц, репатриированных в период Великой Отечественной войны и в послевоенный период, а также оказавшихся на временно оккупированной территории, которые по политическим мотивам необоснованно осуждались за государственные, воинские и иные преступления, направлялись в «штурмовые батальоны», в ссылку, высылку и на спецпоселение, подвергались проверке в сборно-пересыльных, специальных и проверочно-фильтрационных лагерях и пунктах, в специальных запасных частях, «рабочих батальонах» Народного комиссариата обороны СССР и Народного комиссариата внутренних дел СССР, привлекались к принудительному труду с ограничением свободы, прикреплялись к предприятиям с особо тяжелыми условиями труда, подвергались иным лишениям или ограничениям прав и свобод.

Президент Российской Федерации поручил обеспечить выдачу бывшим советским военнослужащим, пережившим фашистский плен и необоснованно репрессированным, удостоверения участника Великой Отечественной войны на основе записей в военных билетах и учетных карточках о пребывании в плену и окружении, архивных справок о прохождении проверок и фильтрации, других документов, подтверждающих эти обстоятельства. Помимо распространения на эту категорию военнослужащих мер социальной защиты, полагающихся ветеранам Великой Отечественной войны, глава государства поручил правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о распространении на бывших советских военнопленных условий и порядка выплаты компенсации лицам, подвергшимся нацистским преследованиям, и изыскать необходимые источники финансирования.

В 1999 г. президент Российской Федерации своим указом установил дополнительные меры социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы – участников Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.⁵³. В частности, с 1 января 2000 г. Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы – участникам Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., получающим государственные пенсии, предоставлено дополнительное пожизненное ежеме-

⁵³ Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1999 г. № 1708 (ред. от 25.03.2010) «О дополнительных мерах социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы – участников Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.» // СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6371.

сячное материальное обеспечение в сумме, равной 10-кратному минимальному размеру пенсии по старости. С 1 января 2002 г. размер дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения определялся исходя из суммы 1853 рубля 20 копеек в месяц. Указанным актом были также установлены правила увеличения размера дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения в зависимости от индексации соответствующей части трудовой пенсии по старости и социальной пенсии, определенной подпунктом 1 пункта 1 статьи 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

В связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне Президент Российской Федерации своим указом установил с 1 мая 2005 г. дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидам войны, участникам войны из числа лиц, указанных в подпунктах «а» – «ж», «и», «з» подпункта 1 пункта 1 и пункте 3 статьи 2 Федерального закона «О ветеранах», а также бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны; вдовам военнослужащих, погибших в период войны с Финляндией, Великой Отечественной войны, войны с Японией, вдовам умерших инвалидов Великой Отечественной войны, а также бывшим совершеннолетним узникам нацистских концлагерей, тюрем и гетто⁵⁴.

В 2007 г. глава государства принял решение о поддержке из средств федерального бюджета мер по увековечению памяти (изготовление и установление надгробных памятников) участников Великой Отечественной войны, умерших (погибших) в период с 12 июня 1990 г. по 31 декабря 1992 г.⁵⁵

В 2008 г. президент Российской Федерации счел необходимым «завершить обеспечение жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны, имеющих право на соответствующую социальную поддержку согласно Федеральному закону от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ "О ветеранах"», и поручил правительству Российской Федерации в 2-месячный срок разработать и внести в Государственную думу Федерального Соб-

⁵⁴ Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2005 г. № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1220.

⁵⁵ Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 270 (ред. от: 18.12.2016) «О некоторых вопросах увековечения памяти погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и ветеранов военной службы» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1281.

рания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающего обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета лиц, названных в пункте 1 настоящего Указа, исходя из общей площади жилья на одного человека 22 кв. метра⁵⁶.

Глава государства также систематически принимает акты, нацеленные на повышение мер социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны, *проживающих на территории других стран*. Такая политическая линия исходит не только из конституционно-правовых оснований, но также из морально-этических обязательств, которые Российская Федерация добровольно возложила на себя как дань глубокого уважения всем ветеранам Великой Отечественной войны.

Особое внимание президент Российской Федерации уделяет защите прав и поддержке ветеранов Великой Отечественной войны, проживающих на территории Прибалтийских республик, изыскивая возможности осуществлять единовременные выплаты ко Дню Победы, либо ежегодные денежные выплаты на том же уровне, что и для граждан Российской Федерации.

Так, например, согласно Указу Президента Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 311 с 1 мая 2014 г. было установлено пожизненное материальное обеспечение в размере 1 000 либо 500 рублей в месяц (в зависимости от категории) лицам без гражданства, состоявшим в гражданстве СССР и проживающим в Латвийской Республике по паспорту негражданина, выданному соответствующим органом Латвийской Республики, лицам без гражданства, состоявшим в гражданстве СССР и проживающим в Эстонской Республике по паспорту иностранца, выданному соответствующим органом Эстонской Республики, а также гражданам Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики, проживающим на территориях этих государств, являющимся инвалидами Великой Отечественной войны и участниками Великой Отечественной войны⁵⁷.

В 2018 г. глава государства постановил произвести в мае – июне указанного года единовременную выплату в размере 10 тыс. рублей гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, являющимся инвалидами Вели-

⁵⁶ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 (ред. от 09.01.2010) «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2116.

⁵⁷ Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 311 (ред. от 28.10.2014) «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий ветеранов Великой Отечественной войны, проживающих в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2397.

кой Отечественной войны и участниками Великой Отечественной войны из числа лиц, указанных в подпункте 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»⁵⁸.

Начиная с 2019 г. гражданам Российской Федерации – инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, постоянно проживающим не только в России, но также в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике ко Дню Победы производится ежегодная денежная выплата в размере 10 тыс. рублей⁵⁹.

А согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. в апреле – мае 2020 г. будет произведена единовременная выплата следующим категориям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике:

а) инвалидам Великой Отечественной войны, ветеранам Великой Отечественной войны из числа лиц, указанных в подпунктах 1–3 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, вдовам (вдовцам) военнослужащих, погибших в период войны с Финляндией, Великой Отечественной войны, войны с Японией, вдовам (вдовцам) умерших инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны – в размере 75 000 рублей;

б) ветеранам Великой Отечественной войны из числа лиц, указанных в подпункте 4 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», бывшим совершеннолетним узникам нацистских концлагерей, тюрем и гетто – в размере 50 000 рублей⁶⁰.

По решению главы государства пожизненное материальное обеспечение с 1 января 2018 г. установлено также для бывших советских и

⁵⁸ Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 195 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 73-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2726.

⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 186 «О ежегодной денежной выплате некоторым категориям граждан к Дню Победы» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2072.

⁶⁰ Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Дата опубликования: 07.02.2020. Номер опубликования: 0001202002070006.

российских граждан, ныне постоянно проживающих в гражданстве Государства Израиль, которые на дату выезда имели статус инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны⁶¹.

Роль международных договоров в обеспечении прав ветеранов Великой Отечественной войны

Российская Федерация обеспечивает соблюдение международных договоров об оказании помощи участникам, ветеранам и жертвам Второй мировой войны⁶².

Как известно, в настоящее время широко дискутируются положения части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации о месте норм международного права в системе права Российской Федерации. Дополнительный импульс этим обсуждениям дал президент Российской Федерации В.В. Путин, который заявил о необходимости «внести в Основной закон страны некоторые изменения, которые прямо гарантируют приоритет Конституции России в нашем правовом пространстве»⁶³. В связи с этим многие эксперты считают целесообразным исключить конституционное положение, согласно которому «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Однако, как представляется, сохранение указанного принципа не только не угрожает безусловному приоритету Конституции Российской Федерации в отечественной правовой системе (международные договоры вступают в силу только после их ратификации федеральным законом)⁶⁴, но и является практически целесообразным применительно к целому ряду социально значимых вопросов, которые Российская Федерация включает

⁶¹ Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2017 г. № 311 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., проживающих в Государстве Израиль» // СЗ РФ. 2017. № 28. Ст. 4124.

⁶² См., например, абзац 1 ст. 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1928. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9011773> (дата обращения: 23.02.3030).

⁶³ Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 23.02.2020).

⁶⁴ Необходимо подчеркнуть, что любые международные договоры Российской Федерации, решения международных органов, а также решения межгосударственных органов, основанные на положениях международных договоров Российской Федерации, действуют на территории Российской Федерации только в той части, в которой они не противоречат Конституции Российской Федерации, и не могут применяться, если это влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

в круг своих непосредственных интересов, а реализация их требует использования международных механизмов. В первую очередь речь идет о защите прав ветеранов Великой Отечественной войны. Не случайно, норма, дословно воспроизводящая положения действующей части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации о приоритете правил международного договора над правилами, предусмотренными национальным законом, содержится в Законе о ветеранах (ч. 2 ст. 11).

Кроме того, статья 12 распространяет действие Закона о ветеранах на постоянно проживающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, относящихся к категориям ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также устанавливает, что в случае, если указанные граждане временно проживают на территории Российской Федерации, то меры социальной поддержки в их отношении определяются международными договорами Российской Федерации.

Что касается собственно международных актов, то еще в 1994 г. на уровне Содружества Независимых Государств было принято Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих⁶⁵, а также ряд других актов. При этом страны – участники Содружества Независимых Государств предполагали, что меры социальной поддержки и помощи будут оказываться в одинаковом объеме на территории всех стран-участниц соглашений, однако в силу экономических возможностей, либо политических обстоятельств это решение оказалось не всегда выполнимым.

Так, например, упомянутое выше соглашение Российская Федерация временно выполняла с 1994 г., но официально ратифицировала только в 2018 г.⁶⁶. Не менее сложная судьба сложилась у Соглашения от 9 декабря 1994 г. «Об установлении для участников Великой Отечественной войны, тружеников тыла военных лет и вдов погибших воинов

⁶⁵ Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих (Москва, 15 апреля 1994 г.) (с изменениями и дополнениями от 30.03.2017) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 1. С. 40. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900881> (дата обращения: 23.02.2020).

⁶⁶ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 286-ФЗ «О ратификации Соглашения о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих и Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих от 15 апреля 1994 г.» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. I). Ст. 5079.

дополнительных льгот и материальной помощи в связи с 50-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.». Российская Федерация его не ратифицировала, хотя и временно применяла. По состоянию на 12 ноября 2018 г. этот документ вступил в силу для Белоруссии, Молдавии и Узбекистана (с 11 августа 1995 г.), Украины (с 27 июня 1996 г.), Азербайджана (с 13 февраля 1997 г.), Киргизии (с 24 февраля 1997 г.), Таджикистана (с 11 июля 2001 г.), прекратило действие для Грузии (с 18 августа 2009 г.)⁶⁷.

Меры, нацеленные на обеспечение морального благополучия ветеранов ВОВ

Важнейшим актом, устанавливающим единые правовые основы для деятельности государства по увековечению Великой Победы, реализации мер моральной поддержки и заботы об участниках, ветеранах и жертвах войны, стал Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.»⁶⁸ (далее – Закон об увековечении Победы).

В преамбуле указанного выше закона подчеркивается, что сохранение и сбережение памяти о защитниках Родины, тех, кто отдал свои жизни в борьбе за ее свободу и независимость является традицией народов России, а забота об участниках, о ветеранах и жертвах войны – историческим долгом общества и государства. Учитывая народный, освободительный характер Великой Отечественной войны, участие в ней народов Европы и других континентов, документ отмечает необходимость международного сотрудничества в целях поддержания всеобщего мира и согласия, недопущения проявлений фашизма в любой форме.

Закон устанавливает статус Дня 9 Мая как всенародного праздника – Дня Победы и порядок проведения праздничных мероприятий (ст. 1), определяет такие меры увековечения победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., как постоянный пост Почетного караула у Вечного огня на могиле Неизвестного солдата в городе Москве (ст. 2), государственные награды и другие знаки отличия, свя-

⁶⁷ См. Справка к Соглашению стран СНГ от 09 декабря 1994 г. «Об установлении для участников Великой Отечественной войны, тружеников тыла военных лет и вдов погибших воинов дополнительных льгот и материальной помощи в связи с 50-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=6126&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4906514124009731#03510495723367486> (дата обращения: 23.02.2020).

⁶⁸ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1928. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9011773> (дата обращения: 23.02.3030).

занные с событиями Великой Отечественной войны (ст. 3), памятники Великой Отечественной войны (ст. 5), а также учреждает ежегодную Государственную премию Российской Федерации имени Маршала Советского Союза Г.К. Жукова за выдающиеся достижения в области военной науки и создания военной техники, а также за лучшие произведения литературы и искусства, посвященные Великой Отечественной войне (ст. 4).

Российская Федерация заботится об оказании помощи участникам Второй мировой войны и о сохранении памятников, связанных с событиями Второй мировой войны во всем мире. Так, согласно ст. 8 Закона об увековечении Победы Российская Федерация на основе соответствующих международных договоров обеспечивает сооружение, сохранение и реставрацию памятников в местах захоронения граждан Союза ССР, погибших во время Второй мировой войны, которые находятся за пределами территории Российской Федерации. В качестве ответной меры доброй воли Российская Федерация содействует выявлению захоронений жертв Второй мировой войны, расположенных на ее территории, сооружению, сохранению и реставрации памятников в местах захоронений.

Закон и справедливость: роль организаций гражданского общества

Как было показано выше, в Российской Федерации существуют надежные конституционные гарантии прав ветеранов Великой Отечественной войны, сложилась многоуровневая, четко дифференцированная система их государственной защиты и социальной поддержки. Но порой эти механизмы действуют недостаточно эффективно, либо не срабатывают вовсе, что особенно обидно, поскольку людей – носителей исторической памяти о Великой Отечественной войне с каждым годом остается с нами все меньше. Ветераны бывают разочарованы тем, что региональные и местные власти о них «вспоминают» лишь в юбилейные годы, а оказываемые почести носят декларативный характер⁶⁹. Многие из подобных случаев становятся достоянием средств массовой информации и вызывают широкий общественный резонанс.

Самым острым и болезненным по-прежнему остается вопрос об обеспечении различных категорий ветеранов Великой Отечественной войны жильем.

Несмотря на наличие государственных программ и выделение бюджетных средств для улучшения жилищных условий, проблема бес-

⁶⁹ Тимошенко В. Социальная поддержка ветеранов Великой Отечественной войны: 5 основных направлений // Правовая база «Гарант». 2015. URL: https://www.garant.ru/actual/70_letie_pobedy/soc_obespechenie/ (дата обращения: 23.02.2020).

квартирных участников войны до конца не решена. По состоянию на 2017 г. около 2,5 тыс. участников Великой Отечественной войны и членов их семей стояли в очереди за государственной помощью. При этом ветеранов, нуждающихся в жилье, намного больше, чем показывает статистика, поскольку в силу возраста и сложностей бюрократической процедуры фронтовики и инвалиды Великой Отечественной войны порой не могут реализовать имеющиеся права, не могут даже встать на учет в качестве нуждающихся⁷⁰. В информационном пространстве нередко встречаются сообщения о том, как люди, победившие фашизм, продолжают жить в аварийных домах и порой умирают после многолетней борьбы с бездушием и халатностью чиновников⁷¹. Ветеранам крайне сложно доказать, что имеющаяся у него жилплощадь имеет размер, меньше законодательно установленного норматива, либо, что она непригодна для проживания. Кроме того, как отмечают эксперты, муниципалитеты крайне неохотно признают дома подлежащими выселению или аварийными. А если такого решения нет, то считается, что никаких проблем с жилплощадью у ветерана нет, даже если он проживает по факту в ветхом или аварийном строении. Еще более обидными бывают ситуации, когда ветераны решаются обратиться за жилищной помощью, рассчитывая на заявления руководителей страны, тратят время на прохождение сложнейших бюрократических кругов, чтобы в итоге узнать, что не соответствуют необходимым условиям⁷². А нередко случается так, что ветеран, не разбирающийся в тонкостях многочисленных актов, оказывается в глазах чиновников и закона чуть ли не мошенником. Например, ветеран, написавший внуку дарственную на дом или квартиру (обычная житейская ситуация) и обратившийся за улучшением жилья, может быть признан намеренно ухудшившим свои жилищные условия путем отказа от права собственности. Не удивительно, что Конституционный суд Российской Федерации получает значительное число жалоб от ветеранов. Но, к сожалению, по большей части судьям приходится принимать отказные определения, поскольку

⁷⁰ Соловьева О. Многие ветераны войны до сих пор остаются без жилья: в очереди за государственной помощью стоят более двух тысяч фронтовиков // Независимая газета. 2017. 17 октября. URL: http://www.ng.ru/politics/2017-10-17/1_7096_veterans.html (дата обращения: 23.02.2020).

⁷¹ Ручкин В. Ветеран умер в прогнившем доме после 12 лет борьбы за новое жилье // Lenta.Ru. 6 октября 2017 г. URL: <https://lenta.ru/news/2017/10/06/greatwar/> (дата обращения: 23.02.2020); Паршакова А. Ветерану ВОВ не дают квартиру из-за потери чиновниками документов // 5-tv.ru. 2020. 28 февраля. URL: <https://www.5-tv.ru/news/286014/veteranuvov-nedaut-kvartiru-izza-poteri-cinovnikami-dokumentov/> (дата обращения: 23.02.2020).

⁷² Андреева Н. «Земля у вас есть, дом свой, вот и живите»: Ветеранам дали понять, что они попросили у родины лишнего // Новая газета. 2010. 22 марта. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2010/03/22/4184-zemlya-u-vas-est-dom-svoy-vot-i-zhivite> (дата обращения: 23.02.2020).

законодатель действовал в рамках своих полномочий⁷³, а принятые решения, особенно на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, нередко зависят от возможностей соответствующего бюджета.

Эти и многие другие факты свидетельствуют о наличии проблемной ситуации, которая стала непрогнозируемым негативным эффектом позитивной деятельности государства по повышению эффективности социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны, прежде всего, путем усиления на всех уровнях адресности программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан.

Опыт показывает, что решением этой проблемы может стать системное участие общественности, в первую очередь некоммерческих организаций (далее – НКО) и волонтерских движений. Примеры активной позиции граждан встречаются повсеместно – как в виде небольших местных инициатив, так и в форме масштабных всероссийских движений.

Например, в Тамбове волонтеры – члены группы исторического центра округа «Старинный» по своей инициативе помогают ветеранам войны и труженикам тыла в решении бытовых вопросов, искренне интересуются историей их жизни и личными проблемами. Как отмечают активисты, они стараются оказывать реальную помощь своим подопечным: *«В квартире у инвалида войны, 96-летней Поповой Александры Алексеевны, заливают потолок, но управляющая компания не реагирует. Надеемся, что к знаменательной дате наше обращение по ремонту потолка и кровли в доме № 7 по улице Коммунальной будет услышано»*⁷⁴. Общественники Ленинградской области контролируют решения региональных и местных властей, связанные с увековечением исторической памяти и событий Великой Отечественной войны⁷⁵.

А в качестве другого «полюса» по объему вовлеченных сил и ресурсов можно назвать Всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы», которое в момент своего создания в 2015 г. объединило

⁷³ См., например: Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 235-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балуты Виктора Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 1 статьи 16 Федерального закона "О ветеранах"». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=381535#011919301660419745> (дата обращения: 23.02.2020).

⁷⁴ Активисты округа «Старинный» помогают ветеранам Великой Отечественной войны // Тамбовская жизнь. 2020. 28 февраля. URL: <https://tamlife.ru/informaciya/obshhestvo/2020022812325851051.html/aktivisty-okruga-starinnyj-pomogayut-veteranami-velikoj-otechestvennoj-vojny/> (дата обращения: 28.02.2020).

⁷⁵ Общественная палата Ленобласти оставляет на контроле ситуацию с восстановлением мемориальных комплексов «Памяти расстрелянного детства» и «Свирская победа» // Общественная палата Российской Федерации. 2020. 20 февраля. URL: https://www.oprf.ru/about/interaction/region_chambers/431/2618/newsitem/52542 (дата обращения: 28.02.2020).

более 15 тысяч неравнодушных людей, а сегодня насчитывает более 200 тысяч зарегистрированных участников. Волонтеры Победы проводят всероссийские и международные акции, заботятся о ветеранах, помогают в благоустройстве памятных мест, восстанавливают историю семьи, сохраняют и пропагандируют историческую правду о Великой Отечественной войне, участвуют в организации Парадов Победы 9 мая по всей стране и народного шествия «Бессмертный полк» на Красной площади в Москве⁷⁶.

Фактически, сегодня во всем мире именно волонтеры и некоммерческие организации выполняют функции «последней мили» по адресному доведению государственных услуг буквально до каждого гражданина, нуждающегося в социальной поддержке. В сложившихся условиях привлечение НКО к заботе о ветеранах Великой Отечественной войны на постоянных основаниях имеет исключительное значение, в том числе и с точки зрения решения задач патриотического воспитания и обеспечения подлинного, по-человечески душевного внимания к нуждам и проблемам тех, кто спас страну в годы тяжких испытаний. С точки зрения совершенствования механизмов такого взаимодействия перспективным направлением является дальнейшая институционализация социально ориентированных организаций⁷⁷ с делегированием им части полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с решением задач адресной социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны.

⁷⁶ Всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы». URL: <https://волонтерыпобеды.рф/about> (дата обращения: 23.02.2020).

⁷⁷ См.: Федеральный закон от 05 апреля 2010 г. № 40-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.