

По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах" в связи с жалобой гражданина В.А.Корсакова

Постановление · № 2-П · от 06.02.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4

Федерального закона "О ветеранах" в связи с жалобой гражданина

В.А.Корсакова

город Санкт-Петербург 6 февраля 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, Г.А.Гаджиева, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя гражданина В.А.Корсакова - адвоката Н.М.Медведевой, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук А.С.Саломаткина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации В.М.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина В.А.Корсакова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Жилина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.Н.Соловьева, от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. Согласно статье 4 Федерального закона от 12 января 1995 года N 5-ФЗ "О ветеранах" к инвалидам Великой Отечественной войны относятся, в частности, лица, привлекавшиеся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к сбору боеприпасов и военной техники, разминированию территорий и объектов в период с февраля 1944 года по декабрь 1951 года и ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных в указанный период (подпункт 5).

Конституционность названного законоположения оспаривается гражданином В.А.Корсаковым, 1928 года рождения, который в период с 1943 года по 1945 год привлекался к работам по разминированию территории Орловской области и расположенных на ней объектов. В октябре 1943 года при проведении разминирования минных полей в районе деревни Себякино В.А.Корсаков

получил множественные ранения (данный факт установлен решением Урицкого районного суда Орловской области, вступившим в законную силу 1 марта 1999 года), в результате чего в настоящее время он признан инвалидом II группы с причиной инвалидности "инвалид с детства вследствие ранения, связанного с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны". Факт участия В.А.Корсакова в работах по разминированию территории Орловской области в 1944-1945 годах также установлен решением Урицкого районного суда Орловской области, вступившим в законную силу 6 декабря 2000 года. 20 августа 2001 года управлением социальной защиты населения администрации Орловской области ему выдано удостоверение участника Великой Отечественной войны.

Решением Советского районного суда города Орла от 5 октября 2012 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 27 ноября 2012 года, В.А.Корсакову отказано в удовлетворении требований о признании за ним статуса инвалида Великой Отечественной войны и возложении на Департамент здравоохранения и социального развития Орловской области обязанности по выдаче соответствующего удостоверения на том основании, что он, как принимавший участие в работах по разминированию территорий и получивший ранение до февраля 1944 года, не относится к лицам, которые в соответствии со статьей 4 Федерального закона "О ветеранах" могут быть признаны инвалидами Великой Отечественной войны.

Нарушение подпунктом 5 данной статьи своих прав, гарантированных статьями 2, 7, 15 (части 1 и 2), 18, 21 (часть 1) и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что содержащееся в нем законоположение не позволило суду признать его инвалидом Великой Отечественной войны - в отличие от лиц, на тех же условиях и в том же порядке привлекавшихся органами местной власти в составе отрядов Осоавиахима СССР к сбору боеприпасов и разминированию освобожденных территорий в период с февраля 1944 года по декабрь 1951 года и получивших при этом ранение, контузию или увечье, повлекшие инвалидность.

Таким образом, в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" подпункт 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой он служит основанием для отнесения к инвалидам Великой Отечественной войны лиц из числа привлекавшихся в годы Великой Отечественной войны организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к сбору боеприпасов и военной техники, разминированию территорий и объектов и получивших при проведении указанных работ ранение, контузию или увечье, повлекшие инвалидность.

2. Согласно Конституции Российской Федерации защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (статья 59, часть 1); в свою очередь, на Российскую Федерацию как правовое и социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека как высшей ценности, и в котором ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности, возлагается обязанность гарантировать гражданам, исполнившим свой долг по защите Отечества, почет и уважение в обществе, а также надлежащий уровень социальной защиты, обеспечивающий им условия для активной и полноценной жизни (статья 1, часть 1; статьи 2 и 7; статья 21, часть 1; статья 39, часть 1).

Во исполнение данной обязанности, предопределенной историческими традициями народов России, в основе которых лежит почитание предков, передавших последующим поколениям любовь к Отечеству, веру в добро и справедливость (преамбула Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель установил правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации и, стремясь в максимальной степени учесть заслуги перед народом и Отечеством поколения, победившего в Великой Отечественной войне и принявшего на себя все ее тяготы, выделил ветеранов Великой Отечественной войны в особую категорию, а также - с целью

обеспечить повышенную социальную защиту тем из них, кто при исполнении долга по защите Отечества получил ранение, контузию, увечье или заболевание, повлекшие нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма и, соответственно, инвалидность, - подразделил граждан этой категории на участников Великой Отечественной войны и инвалидов Великой Отечественной войны.

Выбор критериев отнесения граждан к инвалидам Великой Отечественной войны является прерогативой федерального законодателя, который в процессе реализации на основании статей 71 (пункты "в", "е") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации своих полномочий в сфере социальной защиты обладает широкой дискрецией как при установлении мер социальной поддержки, так и при определении категорий граждан, нуждающихся в социальной защите. Вместе с тем, осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель связан требованиями Конституции Российской Федерации, в частности ее статьи 19 (части 1 и 2), обязывающими его следовать гарантирующим защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод принципам юридического равенства и справедливости, из которых вытекает необходимость равного обращения с лицами, находящимися в равных условиях, и соблюдение которых означает, помимо прочего, запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, находящихся в одинаковых или сходных обстоятельствах.

В силу приведенных правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений (постановления от 3 июня 2004 года N 11-П, от 5 апреля 2007 года N 5-П, от 10 ноября 2009 года N 17-П, от 24 октября 2012 года N 23-П и др.), при определении критериев отнесения граждан, исполнивших долг по защите Отечества, к инвалидам Великой Отечественной войны также необходимо принимать во внимание объективные факторы, в том числе характеризующие сходным образом обстоятельства, при которых гражданином в период проведения боевых действий и устранения их последствий было получено ранение, контузия, увечье или заболевание, приведшие к инвалидности.

3. Федеральный закон "О ветеранах", исходя из конституционных предписаний, предопределяющих обязанности государства по отношению к своим гражданам, исполнившим долг и обязанность по защите Отечества, и в целях признания особых заслуг перед обществом ветеранов Великой Отечественной войны закрепляет правовые гарантии их социальной защиты и условия, соблюдение которых необходимо для наделения гражданина статусом участника Великой Отечественной войны или инвалида Великой Отечественной войны, а следовательно, приобретения ими права на соответствующие меры социальной поддержки. Так, получение статуса инвалида Великой Отечественной войны предполагает наличие двух условий - принадлежности к категории лиц, которые прямо поименованы в данном Федеральном законе, и наступления инвалидности вследствие повреждения здоровья, полученного в период Великой Отечественной войны.

Статья 4 названного Федерального закона относит к данной категории ветеранов Великой Отечественной войны в первую очередь лиц из числа военнослужащих регулярных воинских частей действующей армии, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при ведении боевых действий в период Великой Отечественной войны. С учетом того что исполнение конституционного долга по защите Отечества возможно как посредством несения военной службы, так и в других формах, данная статья относит к лицам, которые могут быть признаны инвалидами Великой Отечественной войны, некоторые категории гражданского населения, в том числе лиц, принимавших участие в устранении последствий ведения боевых действий, включая привлекавшихся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к сбору боеприпасов и военной техники, разминированию территорий и объектов в период с февраля 1944 года по декабрь 1951 года и ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных в этот период (подпункт 5).

Вводя указанные хронологические границы, федеральный законодатель исходил из даты издания Государственным комитетом обороны СССР постановления от 19 февраля 1944 года N 5216 "О привлечении организаций Осоавиахима к работам по разминированию и сбору трофейного и отечественного имущества в районах, освобожденных от немецкой оккупации", т. е. обусловил возможность приобретения статуса инвалида Великой Отечественной войны фактом участия гражданина в соответствующих работах исключительно с момента, когда их организация и проведение были нормативно оформлены, - не принимая при этом во внимание, что лица из числа гражданского населения начали привлекаться к таким работам органами местной власти значительно раньше, что они подвергали риску свою жизнь и здоровье и получали ранения, контузии и увечья непосредственно при их осуществлении.

Таким образом, регулирование, установленное подпунктом 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах", - безотносительно к наличию у всех тех участников работ по сбору боеприпасов и военной техники, разминированию освобожденных от оккупации территорий и объектов, кто при их проведении получил ранение, контузию или увечье, равных оснований, обуславливающих возможность признания этих граждан инвалидами Великой Отечественной войны, - по существу, вводит различия в их правовом статусе в зависимости от того, когда именно (до или после февраля 1944 года) осуществлялись соответствующие работы, при выполнении которых было получено повреждение здоровья, приведшее к инвалидности. Установление данного формального критерия в качестве основания для такой дифференциации применительно к гражданам, находившимся в годы Великой Отечественной войны в одинаковой ситуации, не может быть признано объективно оправданным, обоснованным и преследующим конституционно значимые цели.

4. С учетом того что инвалиды Великой Отечественной войны, как лица, имеющие нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное ранением, контузией, увечьем или заболеванием, полученными в период проведения боевых действий, нуждаются в создании условий, которые могли бы компенсировать связанные с инвалидностью ограничения жизнедеятельности, в Федеральном законе "О ветеранах" для участников Великой Отечественной войны и инвалидов Великой Отечественной войны предусматриваются меры социальной поддержки, различающиеся по объему. При этом согласно пункту 2 его статьи 15 участникам Великой Отечественной войны, ставшим инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья или других причин (кроме лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий), предоставляются меры социальной поддержки инвалидов войны в соответствии с установленной группой инвалидности без дополнительного экспертного медицинского освидетельствования.

Вводя такое регулирование, федеральный законодатель - учитывая заслуги перед государством и обществом участников Великой Отечественной войны, ставших инвалидами вследствие причин, непосредственно не связанных с исполнением долга по защите Отечества, и, соответственно, не имеющих оснований претендовать на присвоение статуса инвалида Великой Отечественной войны, их преклонный возраст, состояние здоровья и другие социально значимые факторы - исходил из необходимости создания для них равных с инвалидами Великой Отечественной войны условий, которые в наибольшей степени компенсировали бы связанные с инвалидностью ограничения жизнедеятельности и обеспечивали бы доступ к социальным благам и услугам.

4.1. Как следует из материалов настоящего дела, гражданин В.А.Корсаков, участвуя в проведении работ по разминированию территории Орловской области, в октябре 1943 года получил множественные ранения, однако по завершении лечения продолжил участвовать в этих работах, в том числе после 1 февраля 1944 года, в связи с чем в соответствии с подпунктом "е" подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О ветеранах" в 2001 году ему был присвоен статус участника Великой Отечественной войны, позволяющий претендовать на меры социальной поддержки, предусмотренные Федеральным законом "О ветеранах" для инвалидов войны, что

неравнозначно наличию статуса инвалида Великой Отечественной войны.

Такие меры социальной поддержки, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, с течением времени не остаются неизменными, могут носить единовременный и адресный характер, что не исключает возможность их дифференциации с учетом статусных характеристик ветеранов Великой Отечественной войны не только на уровне Российской Федерации, но и на региональном и местном уровнях (определения от 20 ноября 2003 года N 435-О и от 4 апреля 2006 года N 89-О). В частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в силу статей 72 (пункты "б", "ж" части 1), 73 и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации и органы местного самоуправления в силу статей 12 и 132 Конституции Российской Федерации вправе за счет средств собственного бюджета предусматривать для ветеранов Великой Отечественной войны - с учетом имеющегося у них статуса участника Великой Отечественной войны или статуса инвалида Великой Отечественной войны - дополнительные меры социальной поддержки вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих соответствующее право (статья 26-3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статья 5 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

При этом в некоторых субъектах Российской Федерации для инвалидов Великой Отечественной войны вводятся дополнительные меры социальной поддержки, направленные на обеспечение доступности для них отдельных (наиболее значимых с учетом местных условий) социальных благ и услуг в сфере медицинского, социального, транспортного, жилищно-коммунального обслуживания, право на которые лицам, имеющим статус участника Великой Отечественной войны, в том числе ставшим инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья или других причин, не предоставляется. Соответственно, с учетом правового регулирования, осуществляемого на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, меры социальной поддержки, предоставляемые инвалидам Великой Отечественной войны, могут отличаться по объему от мер, которые обеспечиваются участникам Великой Отечественной войны, ставшим инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий).

Вместе с тем наличие у ветерана Великой Отечественной войны статуса участника Великой Отечественной войны или статуса инвалида Великой Отечественной войны не сводится лишь к возможности пользоваться определенными мерами социальной поддержки - оно отражает признание заслуг конкретного гражданина, соответствующее его вкладу в общее дело защиты Отечества и понесенным ради этого лишениям, и тем самым непосредственно влияет на его личностную самооценку во взаимоотношениях с обществом и государством. Отсутствие у гражданина статуса инвалида Великой Отечественной войны - притом что в годы Великой Отечественной войны он наравне с другими лицами, имеющими данный статус в силу подпункта 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах", принимал участие в разминировании освобожденных от оккупации территорий, получил при этом, как и они, повреждение здоровья, повлекшее инвалидность, - противоречит общеправовому принципу справедливости и несовместимо с обязанностью государства охранять на основе юридического равенства достоинство личности, не допуская его умаления.

4.2. По смыслу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 ноября 2011 года N 24-П, правовое регулирование в сфере социальной защиты граждан Российской Федерации, исполнивших свой долг по защите Отечества, должно основываться не только на предписаниях статей 7 и 39 (часть 1) Конституции Российской Федерации, направленных на создание условий, обеспечивающих им достойную жизнь и гарантирующих их социальную защищенность, но и на положениях преамбулы, статей 21 (часть 1) и

59 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предполагающих обязанность государства охранять достоинство личности таких граждан, в том числе посредством признания их заслуг в соответствии с понесенными жертвами и лишениями.

Эти требования были учтены федеральным законодателем при принятии Федерального закона "О ветеранах", который в первоначальной редакции относил к инвалидам Великой Отечественной войны лиц, привлекавшихся органами местной власти к сбору боеприпасов и военной техники, разминированию территорий и объектов в годы Великой Отечественной войны и ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья, полученных в этот период (абзац шестой статьи 4). Такая формулировка предполагала признание статуса инвалида Великой Отечественной войны и за лицами, привлекавшимися к проведению указанных работ через Осоавиахим СССР, в том числе на добровольной основе, тем более что их организация объективно не могла осуществляться без участия органов власти.

В результате внесенного Федеральным законом от 2 января 2000 года N 40-ФЗ в статью 4 Федерального закона "О ветеранах" уточнения в части определения круга лиц, которые могут быть отнесены к инвалидам Великой Отечественной войны, из их числа были исключены те граждане, которые привлекались организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к разминированию освобожденных от оккупации территорий до февраля 1944 года и получили в ходе таких работ ранение, контузию или увечье, повлекшие инвалидность, хотя они участвовали в проведении этих работ на тех же основаниях и в равной мере подвергали риску свою жизнь и здоровье, исполняя долг по защите Отечества.

Такое изменение правового регулирования, обусловленное лишь датой нормативного оформления уже проводившихся работ по сбору боеприпасов и военной техники, разминированию освобожденных территорий и объектов при соблюдении всех прочих равных условий, препятствует наделению граждан, привлекавшихся к этим работам и получивших повреждение здоровья, повлекшее инвалидность, в период до февраля 1944 года, правовым статусом, в полной мере отражающим степень жертв и лишений, понесенных ими в связи с исполнением долга по защите Отечества, что не согласуется с обязанностью государства охранять достоинство личности и вопреки конституционному принципу юридического равенства несоразмерно ограничивает права этих лиц на социальную защиту по сравнению с теми, кто получил повреждение здоровья при проведении тех же работ после февраля 1944 года. Тем самым подрывается авторитет государственной власти и нарушается принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, соблюдение которого, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения в действующую систему норм изменений, не имеющих объективного обоснования.

4.3. Таким образом, подпункт 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 21 (часть 1) и 39 (часть 1), в той мере, в какой он не позволяет относить к инвалидам Великой Отечественной войны лиц, в годы Великой Отечественной войны привлекавшихся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к сбору боеприпасов и военной техники, разминированию территорий и объектов и ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при проведении указанных работ ранее февраля 1944 года.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать подпункт 5 статьи 4 Федерального закона "О ветеранах" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 21 (часть 1) и 39 (часть 1), в той мере, в

какой он не позволяет относить к инвалидам Великой Отечественной войны лиц, в годы Великой Отечественной войны привлекавшихся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к сбору боеприпасов и военной техники, разминированию территорий и объектов и ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при проведении указанных работ ранее февраля 1944 года.

2. Дело гражданина Корсакова Владимира Алексеевича подлежит пересмотру в установленном порядке.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 2-П