

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Уполномоченного по правам человека в
Волгоградской области**

**«Социальная защита и реабилитация
ветеранов и инвалидов Великой
Отечественной войны и ветеранов боевых
действий»**

2012 г.

Ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и инвалиды войны (далее по тексту - «ветераны») - это категории граждан, особое отношение к которым объясняется тем, что ими отстаивались интересы государства с оружием в руках и с риском для жизни. Настоящий специальный доклад, подготовленный совместно с уполномоченными по правам человека других субъектов Российской Федерации, посвящен проблемам реализации указанными гражданами права на меры социальной поддержки, определенные действующим законодательством.

Трудности в реализации прав возникают у ветеранов уже на стадии **оформления своего статуса и получения соответствующего документа**, по предъявлении которого и возможно использование предоставленных законом мер социальной поддержки. Наиболее часто данные вопросы возникают у ветеранов боевых действий, которые принимали участие в боевых действиях в Чеченской Республике и на территории Грузии. В основном они вызваны трудностями в получении документов, подтверждающих реальное участие бывших военнослужащих в боевых действиях. Нередко архивные организации затягивают выдачу соответствующих справок на неопределенное время, несмотря на наличие возможности оперативно разрешать данный вопрос. Сложнее всего приходится в этом отношении ветеранам боевых действий, проходившим службу в воинских частях, впоследствии расформированных, так как в этом случае необходимо еще установить место хранения архивов бывших воинских формирований.

Показательным является жалоба гражданина С. (вх.645 от 09.07.2012г.), который принимал участие в боевых действиях на территории Чеченской Республики в 1996 году. На протяжении нескольких лет он не мог получить документ, подтверждающий его участие в боевых действиях. Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области направил запрос в адрес Объединенного стратегического командования Южного военного округа. Из полученного ответа следовало, что воинская часть гражданина С. расформирована. Хранившиеся в части документы переданы в штаб Южного военного округа и на момент обращения Уполномоченного находились именно в штабе и готовились для передачи в филиал Центрального архива Министерства обороны (Южный военный округ). На этом основании работники штаба Южного военного округа отказывались самостоятельно выдавать необходимую справку, переправив запрос Уполномоченного в вышеуказанную архивную организацию. Только в результате неоднократных телефонных переговоров Уполномоченному удалось положительно для С. разрешить данный вопрос и добиться направления в его адрес необходимого документа, что позволило заявителю получить удостоверение более оперативно.

Уполномоченный уже неоднократно для решения данной проблемы предлагал вопрос о признании ветераном боевых действий разрешать еще во время прохождения военной службы в части, в составе которой военнослужащий принимал участие в боевых действиях. Необходимо разъяснить гражданину право на соответствующие льготы по окончании его участия в боевых действиях и, при наличии с его стороны решения об оформлении своего статуса, оказывать помощь в сборе всех необходимых для этого документов и подаче их на рассмотрение в соответствующий орган, чтобы на момент увольнения он уже имел удостоверение ветерана. Такой подход исключил бы все имеющиеся в настоящее время трудности с подтверждением оснований для признания ветераном боевых действий.

Много нареканий вызывает проведенная в 2005 году монетизация предоставлявшихся в натуральной форме мер социальной поддержки, в ходе которой ветераны лишились всех своих льгот в области транспорта без надлежащей компенсации.

Так Федеральный закон от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах» в редакции, действовавшей до 01 января 2005 года, предусматривал право инвалидов войны, при наличии медицинских показаний, на **бесплатное получение в пользование в качестве средства реабилитации транспортных средств**. Однако Федеральный закон от 22 августа 2004 года №122-ФЗ соответствующую норму отменил. Взамен данного права и ряда других прав ввели ежемесячную денежную выплату, размер которой явно не соответствует стоимости транспортного средства. Право на получение автомобиля или соответствующей его стоимости компенсации было сохранено только за теми инвалидами войны, которые на 01 января 2005 года уже состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации для обеспечения транспортными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 06 мая 2008 года №685 они могли получить либо бесплатное транспортное средство, либо денежную компенсацию в размере 100 тысяч рублей.

С другой стороны к Уполномоченному поступают неоднократные обращения ветеранов, которые сообщают о том, что они своевременно не смогли пройти медицинское обследование или, получив заключение о наличии медицинских показаний для предоставления бесплатного автомобиля, не успели сдать документы в орган социальной защиты населения для постановки их на соответствующий учет. Теперь же их нерасторопность или нерасторопность медицинских работников привела к тому, что инвалиды войны, у которых до 2005 года имелись медицинские показания для получения автомобиля, не смогли реализовать свое право.

Также в сфере обеспечения инвалидов войны транспортным средством имеется еще один нерешенный вопрос. Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 года №624-О-П предусмотрено, что признание утратившими силу положений Федерального закона «О ветеранах» в системе действующего правового регулирования не может рассматриваться как исключаящее обязанность Российской Федерации обеспечить инвалидам Великой Отечественной войны, при наличии установленных до 01 января 2005 года соответствующих медицинских показаний, бесплатную замену транспортного средства по истечении семи лет его эксплуатации, если оно было получено до 01 января 2005 года в качестве технического средства реабилитации, либо установить адекватную денежную компенсацию данной льготы.

Однако приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации на практике не реализуется. В настоящее время отсутствуют какие-либо нормативно-правовые документы, предусматривающие предоставление бесплатного автомобиля или выплаты соответствующей денежной компенсации лицам, которые на 01 января 2005 года имели медицинские показания для этого, но которым бесплатный автомобиль уже был вручен до 01 января 2005 года.

К Уполномоченному уже поступали обращения ветеранов, которым отказывали в замене ранее бесплатно выданного автомобиля в связи с истечением срока его

эксплуатации. Обычной причиной такого решения становится то обстоятельство, что указанные ветераны не включены в перечень лиц, определенный Указом Президента Российской Федерации от 06 мая 2008 года №685, и денежные средства на обеспечение их транспортным средством Российской Федерацией не выделяются. Таким образом мы сталкиваемся с прямым игнорированием определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 года №624-О-П.

Практически все ветераны, ставившие вопросы обеспечения их бесплатными транспортными средствами, а также региональные омбудсмены, высказывают предложение о необходимости восстановления права на бесплатное получение автомобиля инвалидами войны.

Федеральный закон «О ветеранах» в редакции, действовавшей до 01 января 2005 года, предусматривал **право ветеранов на бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) в любом городе независимо от места их жительства**, на автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) пригородных и междугородных маршрутов (внутрирайонных, внутриобластных, внутрикраевых, внутриреспубликанских или при их отсутствии межобластных, межкраевых, межреспубликанских) независимо от места жительства (подпункт 23 пункта 1 статьи 14, подпункт 16 пункта 1 статьи 15 и подпункт 13 пункта 1 статьи 16). Однако с указанной даты приведенные положения отменены. При этом на федеральном уровне не была предусмотрена соразмерная компенсация, связанная с утратой возможности пользоваться бесплатным проездом независимо от места жительства.

Между тем преамбула Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ предусматривает обязательность сохранения и, если это возможно, повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан. Кроме того из статьи 153 указанного закона следует, что в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых до 01 января 2005 года возникло право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер на основании отменяемых норм, новые правовые нормы не могут рассматриваться как не допускающие реализацию уже возникшего права на эти компенсации, льготы и гарантии. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, реализуя новые полномочия в связи с вступлением в силу указанного закона, должны обеспечить, чтобы при изменении порядка реализации ранее предоставлявшихся льгот совокупный объем их финансирования не уменьшался, а условия их предоставления не ухудшались.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года №502-О отражена позиция, согласно которой признание утратившим силу подпункта 13 пункта 1 статьи 16 Федерального закона «О ветеранах» по своему конституционно-правовому смыслу не может рассматриваться как исключаящее совместную обязанность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечить ветеранам боевых действий, ранее имевшим право на бесплатный проезд на городском транспорте общего пользования, возможность беспрепятственного пользования услугами городского транспорта общего пользования в рамках новой системы социальной защиты.

Между тем в Волгоградской области ветераны боевых действий, ранее имевшие право бесплатного проезда на территории любого населенного пункта в

любом субъекте Российской Федерации, могут приобрести социальный проездной билет только в случае, если они постоянно проживают на территории Волгоградской области[1]. Ветеран боевых действий, приехавший из другого субъекта Российской Федерации, временно пребывающий на территории Волгоградской области, не сможет получить какие-либо льготы по проезду на общественном городском транспорте, что является нарушением его социальных прав.

Также, как и рядовые граждане, инвалиды войны испытывают трудности с получением необходимой **путевки на санаторно-курортное лечение**, что объясняется крайне низким финансированием соответствующих расходов Фонда социального страхования из федерального бюджета. На обеспечение права на санаторно-курортное лечение в рамках набора социальных услуг в 2012 году выделялось на 1 человека 88 рублей 05 копеек в месяц, то есть 1 056 рубля 60 копеек в год, а стоимость санаторно-курортного лечения за счет средств федерального бюджета продолжительностью 18 дней могла составлять до 15 827 рублей

40 копеек. Прямым последствием такого положения является постепенное уменьшение в Волгоградской области процента обеспеченных путевками граждан из числа лиц, обратившихся с соответствующими заявлениями, с 70% в 2005 году до 27% в 2012 году[2]. Такое положение считаю неприемлемым. Однако действующее законодательство, регулирующее данные вопросы, способствует такой ситуации тем, что не содержит норм, определяющих четкие периоды предоставления путевок с момента подачи льготником соответствующего заявления в отделение Фонда социального страхования Российской Федерации, а также ответственность за предоставление путевки с нарушением всех разумных сроков, определяемых в первую очередь необходимостью лечить заболевание гражданина.

Проблема может возникать и вследствие того, что Фонд социального страхования Российской Федерации обеспечивает граждан путевками на санаторно-курортное лечение только на основании договоров, заключенных с санаторно-курортными учреждениями по итогам конкурсных процедур. При этом может оказаться, что у данного регионального отделения Фонда социального страхования отсутствует договор на оказание услуг по санаторно-курортному лечению по профилю, необходимому для данного гражданина, или необходимой продолжительности.

Недостаточность финансирования не позволяет Фонду социального страхования Российской Федерации обеспечивать надлежащее **снабжение инвалидов войны техническими средствами реабилитации**. Данная проблема стала развиваться с 2010 года, когда потребность в средствах на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации стала превышать выделенные на их приобретение суммы. Результат - неисполнение значительной части заявок инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации.

Ситуацию усугубляют и произошедшие в 2011 году изменения в законодательстве в части самостоятельного обеспечения инвалидами себя техническими средствами реабилитации и компенсации им произведенных для этого расходов. Данный вопрос урегулирован Правилами обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими

изделиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 07 апреля 2008 года №240 (далее по тексту - Правила обеспечения техническими средствами реабилитации). Пункт 7 данного нормативного акта в редакции, действовавшей до апреля 2011 года, предусматривал, что в случае, если предусмотренное программой реабилитации (заключением) техническое средство (изделие) не может быть предоставлено инвалиду, или если он самостоятельно приобрел указанное техническое средство за счет собственных средств, инвалиду выплачивается компенсация в размере стоимости технического средства (изделия), которое должно быть предоставлено в соответствии с программой реабилитации. На основании этого правила инвалидам компенсировали все их расходы. Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 08 апреля 2011 года №264, действие которого было распространено на правоотношения, возникшие после 01 февраля 2011 года, право инвалидов на получение компенсации ограничило. В новой редакции Правил обеспечения техническими средствами реабилитации пункт 7 был исключен. Одновременно нормативный акт дополнили пунктом 15(1), согласно которому в случае если предусмотренное программой реабилитации (заключением) техническое средство (изделие) и (или) услуга по его ремонту не могут быть предоставлены инвалиду либо если инвалид приобрел соответствующее техническое средство (изделие) или оплатил указанную услугу за собственный счет, то инвалиду выплачивается компенсация в размере стоимости приобретенного технического средства (изделия) и (или) оказанной услуги, но не более стоимости соответствующего технического средства (изделия) и (или) услуги, предоставляемых уполномоченным органом в соответствии с этими Правилами.

Однако стоимость самостоятельно приобретаемых гражданами технических средств реабилитации всегда будет превышать расходы, которые несет на их приобретение Фонд социального страхования Российской Федерации. И дело даже не в том, что самостоятельно приобретая их граждане могут купить не самое дешевое средство. Фонд социального страхования Российской Федерации закупает средства реабилитации в больших количествах, что позволяет добиться снижения цены. Граждане, вынужденные самостоятельно обеспечивать себя средствами реабилитации в связи с тем, что своевременно не получают их от Фонда социального страхования Российской Федерации, производят закупки в обычных аптеках с учетом всех наценок.

Выходом из этой ситуации было бы бесперебойное обеспечение инвалидов необходимыми техническими средствами реабилитации в объеме, предусмотренном программой реабилитации.

И еще одна проблема - это ограниченность средств реабилитации, предусмотренных специальным федеральным перечнем, предоставление которых бесплатно осуществляется за счет средств федерального бюджета[3]. Он не включает в себя значительное количество средств, позволяющих инвалиду жить более полноценно. По информации Волгоградского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации к их числу относятся ортопедические матрасы, специальные тренажеры, функциональные кровати, электроподъемники для ванны, сиденье для ванны.

Еще один способ отдать ветеранам долг за честную службу по защите интересов страны - **изготовление и установка на их могилах надгробных памятников за счет федерального бюджета.** Это определено статьей 24

Федерального закона «О ветеранах», которая не предусматривает каких-либо ограничений в увековечивании таким образом памяти о погибших (умерших) участниках Великой Отечественной войны, ветеранах боевых действий, инвалидах войны в зависимости от времени их смерти. Однако в действительности такое ограничение имеется. Так военный комиссариат Волгоградской области отказал дочери ветерана Великой Отечественной войны, умершего в 1977 году, в изготовлении и установке памятника за счет бюджетных средств по причине того, что он умер до 12 июня 1990 года. При этом было указано, со ссылкой на Указ Президента Российской Федерации от 03 марта 2007 года №270 «О некоторых вопросах увековечения памяти погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и ветеранов военной службы», что надгробные памятники устанавливаются за счет средств федерального бюджета только ветеранам, умершим в период с 12 июня 1990 года по настоящее время.

Во-первых, такая позиция представляется не вполне правомерной в силу прямого противоречия приведенным выше положениям федерального закона.

Во-вторых, считаю абсолютно неэтичным разделение умерших ветеранов при решении вопроса об установке им памятников на умерших до определенной даты и после нее.

Поэтому считаю необходимым исключить производимое сегодня различие между ветеранами по дате их смерти при решении вопроса об установлении памятника с использованием средств федерального бюджета.

Наибольшее внимание сегодня уделяется вопросам реализации **жилищных прав** ветеранов.

Анализ поступившей от омбудсменов других субъектов Российской Федерации информации, а также поступающих в мой адрес письменных обращений, позволяет определить главную проблему, с которой сталкиваются ветераны Великой Отечественной войны при реализации права на улучшение своих жилищных условий. Это недостаточное финансирование соответствующих расходов из федерального бюджета, которое не позволяет в отдельных регионах полностью решить вопрос об обеспечении участников Великой Отечественной войны жильем в ближайшее время, что было бы желательно в силу возраста самих ветеранов, которые могут ее попросту не дождаться. Такая проблема имеется, в частности, в Республике Саха (Якутия).

Ветераны боевых действий и инвалиды войны, которые не принимали участие в Великой Отечественной войне, сталкиваются со следующими препятствиями в реализации своих жилищных прав.

Первое ограничение состоит в том, что Российская Федерация приняла на себя обязательства по обеспечению жилыми помещениями только тех из них, кто встал на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 01 января 2005 года. Вставшим на учет позже приходится либо надеяться на получение жилого помещения в общем порядке, что означает многолетнее ожидание в очереди, либо изыскивать возможность участвовать в иных жилищных программах, например, в подпрограмме по обеспечению жильем молодых семей. Однако для участия в этой подпрограмме у семьи должны быть доходы, позволяющие получить кредит, либо иные денежные средства, достаточные для оплаты расчетной (средней) стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой социальной выплаты, что имеется не у каждой молодой семьи.

Представляется, что сам подход, при котором различия в жилищных правах между указанными ветеранами устанавливаются только по признаку даты постановки на учет, не верен. Независимо от того, когда указанные лица встали на учет нуждающихся в жилом помещении, они совершили одинаковые по своей полезности для государства действия, раз удостоены одинакового почетного звания. Делать между ними существенные с точки зрения эффективности различия в способах реализации жилищных прав только в силу того, что один из них стал нуждаться в жилом помещении раньше другого, считаю крайне несправедливым.

Представляется необходимым исключить указанное различие, предоставив каждому нуждающемуся в жилом помещении ветерану право воспользоваться помощью государства в решении своих жилищных проблем независимо от даты постановки на учет нуждающихся в жилом помещении.

Однако и те ветераны, которые встали на учет нуждающихся в жилом помещении до 01 января 2005 года, не всегда могут воспользоваться помощью государства в решении своих жилищных проблем. Реализация ветеранами боевых действий и инвалидами войны, не принимавшими участие в Великой Отечественной войне, данного права осуществляется в виде денежной выплаты, расходуемой исключительно на приобретение жилья, размер которой недостаточен для решения жилищного вопроса. Во-первых, размер выплаты определяется исходя из того, что ветерану обеспечивается лишь 18 кв.м. жилья, что не соответствует общей площади однокомнатных квартир. Во-вторых, учитываемая при этом стоимость 1 кв.м. жилья определяется федеральным ведомством, величина которого не всегда соответствует реальности. Поэтому зачастую на определяемую государством денежную выплату невозможно приобрести жилое помещение. Перспектива улучшения жилищных условий имеется только у тех, кто имеет недостающие денежные средства или иное жилое помещение, которое можно реализовать. Решение вопроса видится в следующих направлениях:

- увеличение количества общей площади жилья, учитываемой при расчете выплаты;

- установление реальной стоимости 1 кв.м. жилого помещения с учетом особенностей рынка жилья в каждом населенном пункте.

В Волгоградской области ветеранам боевых действий и ветеранам Великой Отечественной войны предусмотрено **предоставление бесплатно земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенных пунктов**. Между тем ветераны боевых действий сталкиваются с существенными трудностями при реализации данного права. Основная причина, по которой ветеранам боевых действий невозможно его реализовать, заключается в том, что в настоящее время в первую очередь бесплатными земельными участками обеспечиваются семьи, имеющие трех и более детей. Происходит это в силу того, что в перечень земельных участков в целях последующего предоставления их гражданам, имеющим трех и более детей, должны быть включены все свободные земельные участки, предназначенные, в том числе, и для ведения личного подсобного хозяйства[4].

Кроме того, названное право ветеранов боевых действий не предполагает у них возможность выбрать место нахождения земельного участка. Нередки случаи, когда выделяемый земельный участок находится настолько далеко от места жительства, что естественно затрудняет его использование по прямому назначению.

Кроме того имеются проблемы у ветеранов, проживающих в городских поселениях и городских округах, на территории которых могут отсутствовать земли, за счет которых возможно выделение участка для личного подсобного хозяйства.

А при их обращении в соседние муниципальные образования последние отказывают в предоставлении земельных участков, мотивируя такие решения необходимостью обеспечить аналогичными участками своих жителей. Решением проблемы может стать предоставление ветеранам боевых действий права на получение земли под индивидуальное жилищное строительство.

На основе изложенного возможно сформулировать следующие предложения по улучшению ситуации с соблюдением прав ветеранов:

1) Государственной Думе Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос о распространении права на обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем и на ветеранов боевых действий и инвалидов войны, не принимавших участие в Великой Отечественной войне, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет после 01 января 2005 года;

- увеличить размер жилой площади, исходя из которого рассчитывается размер выплаты ветеранам боевых действий для обеспечения их жилыми помещениями, до социальной нормы общей площади жилого помещения на одиноко проживающего гражданина;

2) Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть возможность возврата к предоставлению бесплатного автомобиля в качестве средства реабилитации инвалидам войны;

- обеспечить предоставление бесплатного транспортного средства или соответствующей компенсации инвалидам войны, которые получили автомобиль бесплатно до 01 января 2005 года, по истечении семилетнего срока его эксплуатации в соответствии с определением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 года №624-О-П;

- обеспечить возможность инвалидам войны, ветеранам боевых действий и ветеранам Великой Отечественной войны пользоваться правом на бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта в любом городе независимо от места их жительства;

- обеспечить финансирование расходов Фонда социального страхования Российской Федерации по предоставлению путевок на санаторно-курортное лечение с учетом нуждаемости;

- установить срок предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации определенным законом льготным категориям граждан путевки на санаторно-курортное лечение и последствий его нарушения;

- установить срок предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации технических средств реабилитации инвалидам войны и предусмотреть право инвалидов войны на компенсацию 100% денежных средств, затраченных им на самостоятельное приобретение технических средств реабилитации;

- рассмотреть вопрос об установке за счет средств федерального бюджета надгробных памятников на всех местах захоронений инвалидов войны,

ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий независимо от даты их смерти;

- увеличить финансирование расходов на оказание государственной помощи по улучшению жилищных условий инвалидов войны, ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий;

3) Министерству обороны Российской Федерации:

- организовать оформление удостоверений ветерана боевых действий военнослужащим, участвовавшим в боевых действиях, непосредственно по окончании их участия в соответствующих операциях;

4) Волгоградской областной Думе:

- предоставить ветеранам боевых действий право на бесплатное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства.