



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Браева Анзора Заурбиевича и Кунашева Хачима Нургалиевича на нарушение их конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах»

город Санкт-Петербург

6 декабря 2018 года

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

заслушав заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы граждан А.З.Браева и Х.Н.Кунашева,

у с т а н о в и л :

1. Граждане А.З.Браев и Х.Н.Кунашев, проходившие службу в Управлении Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Кабардино-Балкарской Республике и в связи с ее упразднением в 2016 году переведенные на службу в органы внутренних дел, оспаривают конституционность подпункта 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии с которым к числу ветеранов боевых действий относятся

военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), военнообязанные, призванные на военные сборы, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, войск национальной гвардии и органов государственной безопасности, работники указанных органов, работники Министерства обороны СССР и работники Министерства обороны Российской Федерации, сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, направленные в другие государства органами государственной власти СССР, органами государственной власти Российской Федерации и принимавшие участие в боевых действиях при исполнении служебных обязанностей в этих государствах, а также принимавшие участие в соответствии с решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях на территории Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, А.З.Браеву и Х.Н.Кунашеву, которые в период прохождения службы в Управлении Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Кабардино-Балкарской Республике во исполнение согласованного с руководителем названного Управления приказа руководителя контртеррористической операции – начальника Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Кабардино-Балкарской Республике принимали участие в контртеррористической операции, проводившейся с 20 февраля 2011 года по 19 апреля 2011 года на территории Эльбрусского и Баксанского районов Кабардино-Балкарской Республики (А.З.Браев – с 9 апреля по 13 апреля 2011 года, Х.Н.Кунашев – с 5 апреля по 13 апреля 2011 года), Министерством внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике было отказано в выдаче удостоверений ветерана боевых действий ввиду отсутствия необходимых для этого правовых оснований.

Решением Нальчикского городского суда от 3 августа 2017 года исковые требования А.З.Браева и Х.Н.Кунашева о признании соответствующих отказов незаконными и обязанности Министерства

внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике выдать заявителям удостоверения ветерана боевых действий были удовлетворены. При этом суд указал, что на сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (далее – органы наркоконтроля), переведенных на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, в полной мере распространяются положения Федерального закона от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а значит, несмотря на то что такие лица прямо не упомянуты в подпункте 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», им могут быть выданы удостоверения ветерана боевых действий.

Между тем апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 28 сентября 2017 года решение суда первой инстанции было отменено и вынесено новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований А.З.Браева и Х.Н.Кунашева со ссылкой в том числе на оспариваемую ими норму. При этом, несмотря на документальное подтверждение факта участия заявителей в контртеррористической операции, суд апелляционной инстанции исходил из того, что выдача удостоверения ветерана боевых действий сотрудникам органов наркоконтроля не предусмотрена ни Федеральным законом «О ветеранах», ни иными нормативными правовыми актами, а следовательно, соответствующее право не может быть ими приобретено и после их перевода на службу в органы внутренних дел.

В передаче кассационных жалоб А.З.Браева и Х.Н.Кунашева на указанное апелляционное определение для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации было отказано (определение судьи Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 15 января 2018 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 марта 2018 года соответственно).

По мнению А.З.Браева и Х.Н.Кунашева, подпункт 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» не соответствует статьям 19, 45 и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяет отнести к ветеранам боевых действий граждан, которые в период прохождения службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ принимали участие в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона.

2. Конституция Российской Федерации, предусматривая в соответствии с целями социального государства установление в Российской Федерации гарантий социальной защиты населения (статья 7), вместе с тем не закрепляет способы и объем такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Решение этих вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1 Конституции Российской Федерации), является прерогативой законодателя, который, располагая достаточно широкой дискрецией при установлении организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, определяет круг лиц, подлежащих социальной защите, включая социальную поддержку, а также предусматривает конкретные меры такой поддержки, критерии их дифференциации и условия предоставления с учетом конституционных принципов и норм, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обусловливающих специальный статус отдельных категорий граждан.

Правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации закреплены Федеральным законом «О ветеранах», который, с учетом заслуг этих граждан по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда, устанавливает такие категории ветеранов, как ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, территории Российской Федерации и территориях других государств (далее – ветераны боевых действий), ветераны военной

службы и ветераны труда (статья 1), и в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе (преамбула), определяет конкретные меры социальной поддержки, предоставляемые лицам, относящимся к той или иной категории ветеранов.

Пункт 1 статьи 3 данного Федерального закона относит к ветеранам боевых действий, в частности, военнослужащих, в том числе уволенных в запас (отставку), военнообязанных, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, войск национальной гвардии и органов государственной безопасности, работников указанных органов, работников Министерства обороны СССР и работников Министерства обороны Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, направленных в другие государства органами государственной власти СССР, органами государственной власти Российской Федерации и принимавших участие в боевых действиях при исполнении служебных обязанностей в этих государствах, а также принимавших участие в соответствии с решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях на территории Российской Федерации (подпункт 1). При этом в силу пункта 3 той же статьи Перечень государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации приводится в приложении к данному Федеральному закону, который, в свою очередь, включает в числе прочего и выполнение задач в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона с августа 1999 года (раздел III приложения; абзац введен Федеральным законом от 27 ноября 2002 года № 158-ФЗ, вступившим в силу с 1 января 2004 года).

Таким образом, для наделения статусом ветерана боевых действий необходимо два основных условия: во-первых, принадлежность к лицам, которые прямо поименованы в пункте 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», и, во-вторых, их непосредственное участие в соответствии с

решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях, каковые определяются на основании названного Перечня. При соблюдении этих требований гражданин Российской Федерации приобретает статус ветерана боевых действий, а следовательно, и право на получение предусмотренных законом мер социальной поддержки.

Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, определение критериев принадлежности к категории ветеранов боевых действий является прерогативой федерального законодателя; закрепленный им в Федеральном законе «О ветеранах» порядок отнесения к этой категории конкретных лиц в зависимости от выполняемой работы, страны пребывания и времени нахождения на данной территории основан на учете объективных обстоятельств, включая важность и сложность поставленных задач, а также условия, в которых они выполнялись, а потому сам по себе не может рассматриваться как ущемляющий права граждан (Постановление от 15 ноября 2011 года № 24-П; определения от 16 ноября 2006 года № 506-О, от 29 мая 2007 года № 356-О-О, от 19 марта 2009 года № 181-О-О и др.).

3. Основным нормативным актом, регламентирующим порядок и условия проведения контртеррористических операций, является Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в соответствии с которым контртеррористическая операция представляет собой комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта (пункт 5 статьи 3); решения о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной

власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение (часть 2 статьи 12); лицо, принявшее решение о проведении контртеррористической операции, является руководителем контртеррористической операции и несет персональную ответственность за ее проведение, в рамках предоставленных ему полномочий по руководству контртеррористической операцией определяет состав сил и средств, необходимых для проведения контртеррористической операции (часть 1 и пункт 2 части 2 статьи 13); пресечение террористического акта осуществляется силами и средствами органов федеральной службы безопасности, а также создаваемой по решению руководителя контртеррористической операции группировки сил и средств, в состав которой могут включаться подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, других федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (части 1–3 статьи 15).

Действовавший ранее Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (утратил силу в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму») также предусматривал возможность привлечения для проведения контртеррористической операции необходимых сил и средств тех федеральных органов исполнительной власти, которые принимают участие в борьбе с терроризмом (статья 11), относя к числу субъектов,

непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Службу внешней разведки Российской Федерации, Федеральную службу охраны Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации и Федеральную пограничную службу Российской Федерации (пункт 3 статьи 6 в первоначальной редакции), а к субъектам, участвующим в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции, – другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации перечнем (пункт 4 статьи 6), включавшим в себя в том числе Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 года № 660 «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности» в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 года № 648).

3.1. В развитие приведенных законоположений и в целях объединения усилий федеральных органов исполнительной власти по проведению контртеррористических операций, а также повышения эффективности деятельности, направленной на уничтожение незаконных вооруженных формирований на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации от 23 сентября 1999 года № 1255с «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» была образована Объединенная группировка войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации с привлечением в ее состав объединений, соединений, воинских частей, подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних

войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, органов внутренних дел Российской Федерации и их подразделений, органов и подразделений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Федеральной службы железнодорожных войск Российской Федерации и Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (абзац первый пункта 2 в первоначальной редакции). На момент издания данного Указа функции по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств выполняли органы внутренних дел (подпункт 8 пункта 8 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 1039).

Указом Президента Российской Федерации от 24 сентября 2002 года № 1068 «О совершенствовании государственного управления в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ» при Министерстве внутренних дел Российской Федерации был создан Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, который входил в состав криминальной милиции, являлся самостоятельным структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации и обеспечивал реализацию полномочий этого Министерства в области противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ непосредственно, а также через подразделения по противодействию незаконному обороту наркотиков при министерствах внутренних дел, главных управлениях, управлениях внутренних дел субъектов Российской Федерации, органах внутренних дел районов, городов и иных муниципальных образований, а к числу его основных функций было, в частности, отнесено осуществление оперативно-розыскных мероприятий по предупреждению, выявлению, пресечению и

раскрытию преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, разоблачению преступных групп, располагающих межрегиональными и международными связями (пункты 2 и 38 Положения о Государственном комитете по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 ноября 2002 года № 1101).

Указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ был преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ – специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, которому с 1 июля 2003 года были переданы функции Министерства внутренних дел Российской Федерации по предупреждению и пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и который, в свою очередь, был преобразован в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (пункт 16 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»), впоследствии переименованную в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 года № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков»); основными задачами данной Федеральной службы являлись обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту, а также выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, осуществление производства по делам об

административных правонарушениях, которые отнесены законодательством Российской Федерации соответственно к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (подпункты 1 и 2 пункта 3 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 года № 976).

3.2. Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков была упразднена, а ее функции, полномочия и штатная численность переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации (пункт 1, подпункты «а», «б» пункта 2); при этом было предусмотрено, что сотрудники органов наркоконтроля продолжают исполнять возложенные на них обязанности до завершения организационно-штатных мероприятий, связанных с упразднением Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, а те из них, кто изъявил желание поступить на службу в органы внутренних дел, принимаются на службу в эти органы в порядке перевода без испытательного срока и переаттестации (подпункты «а», «б» пункта 4).

Рассматривая вопрос о конституционности нормативных положений, регулирующих отношения, связанные с переходом сотрудников органов наркоконтроля, уволенных в рамках мероприятий по упразднению Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, на службу в органы внутренних дел, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что передача функций органов наркоконтроля Министерству внутренних дел Российской Федерации – притом что изначально соответствующие функции осуществляло именно данное Министерство – была обусловлена схожестью характера службы в органах наркоконтроля и в органах внутренних дел вследствие сходства

выполняемых указанными органами задач, связанных с реализацией конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности (Постановление от 22 ноября 2017 года № 31-П).

Осуществление такого рода конституционно значимых функций предполагало и участие соответствующих органов в пределах их компетенции в борьбе с терроризмом, что, в свою очередь, предопределило привлечение отдельных сотрудников органов наркоконтроля (в период до упразднения Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков) – наряду с сотрудниками органов внутренних дел – к участию в проведении контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации на основании решений, принятых в установленном порядке руководителем соответствующих контртеррористических операций.

Между тем сходство характера службы в органах наркоконтроля и службы в органах внутренних дел, а равно и однородность выполняемых указанными органами задач, связанных с реализацией конституционно значимых функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, не исключали различий в характере и условиях той профессиональной деятельности, которую лица, проходившие службу в указанных органах, могли осуществлять в рамках мероприятий по борьбе с терроризмом.

Само по себе привлечение к участию в проведении контртеррористических операций – помимо лиц, проходящих службу в непосредственно осуществляющих борьбу с терроризмом федеральных органах исполнительной власти и обеспечивающих в рамках выполнения своих обычных служебных обязанностей правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, – сотрудников других государственных органов, участвующих в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности (в том числе органов по контролю за оборотом наркотиков), предполагало,

что при определении конкретной формы и временных рамок такого участия, а также характера, объема и уровня сложности возлагаемых на сотрудников тех или иных органов служебных задач должна учитываться специфика осуществляемой конкретными лицами профессиональной деятельности, обусловленная главным образом рамками компетенции соответствующего государственного органа и предопределяющая дифференциацию степени риска, с которым было сопряжено их участие в контртеррористических операциях.

4. Учитывая государственную и общественную значимость деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение террористической деятельности, Федеральный закон «О противодействии терроризму» установил, что лица, участвующие в борьбе с терроризмом, к числу которых относятся военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите; при этом социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 1 части 1 и часть 2 статьи 20).

В частности, для военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, проходящих (проходивших) службу в подразделениях, непосредственно осуществляющих (осуществлявших) борьбу с терроризмом, названным Федеральным законом предусмотрено льготное исчисление выслуги лет (трудового стажа) для назначения пенсий (один день службы засчитывается за полтора дня, а время непосредственного участия в контртеррористических операциях – из расчета один день службы за три дня), а также возможность установления Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации повышенных окладов

по воинским должностям (должностных окладов) и иных дополнительных гарантий и компенсаций (части 1 и 3 статьи 23).

Дополнительные гарантии и компенсации установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 года № 65 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации», действие которого – вплоть до упразднения Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков – распространялось и на сотрудников дислоцированных на постоянной основе на территории Кабардино-Балкарской Республики органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (подпункт «д» пункта 1). Так, для сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, входящих в состав специальных сил по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, и состав Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, предусмотрены, в частности: выплата окладов по штатной должности и по специальному званию с повышением на 50 процентов, ежемесячной процентной надбавки за выслугу лет исходя из повышенных окладов денежного содержания, ежемесячной надбавки за особые условия службы в размере 100 процентов оклада по штатной должности с учетом указанного повышения, а также полевых (суточных) в 3-кратном размере установленной нормы (подпункт «а» пункта 2); льготное исчисление выслуги лет для назначения пенсий (1 месяц службы засчитывается за 1,5 месяца, а время непосредственного участия в контртеррористических операциях – из расчета 1 месяц службы за 3 месяца)

(подпункты «а», «в» пункта 4); для сотрудников дислоцированных на территории Кабардино-Балкарской Республики органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, не входящих в состав специальных сил и сил Объединенной группировки, установлены аналогичные гарантии в части повышения окладов по штатной должности и по специальному званию и ежемесячной процентной надбавки за выслугу лет, а также льготного исчисления выслуги лет из расчета 1 месяц службы за 1,5 месяца (абзац первый и подпункт «б» пункта 15¹).

Вместе с тем, как следует из взаимосвязанных положений пунктов 1 и 3 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», к числу лиц, которые могут быть признаны ветеранами боевых действий, а следовательно, и приобрести право на предоставление предусмотренных для данной категории граждан мер социальной поддержки, сотрудники органов наркоконтроля, принимавшие участие в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, не отнесены, в то время как лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, выполнявшие возложенные на них задачи в ходе данных операций, имеют право на получение статуса ветерана боевых действий.

Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель при осуществлении правового регулирования в сфере социальной защиты различных категорий государственных служащих вправе устанавливать – в зависимости от особенностей государственной службы, условий ее прохождения, специфики осуществляемой этими лицами профессиональной деятельности – круг лиц, на которых распространяются те или иные меры социальной защиты, а также критерии дифференциации конкретных мер социальной защиты и различные условия их предоставления; соответственно, такого рода дифференциация правового регулирования, если она основана на объективных критериях, не может рассматриваться как нарушение закрепленного статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед

законом (определения от 17 октября 2006 года № 390-О и № 398-О, от 12 ноября 2008 года № 1051-О-О и др.).

В силу приведенной правовой позиции, имеющей общее значение для характеристики отношений, возникающих в сфере социальной защиты различных категорий государственных служащих, сходство публично-правового статуса лиц, проходивших службу в органах наркоконтроля в период до упразднения Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, и лиц, проходящих службу в органах внутренних дел, на что также уже обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 22 ноября 2017 года № 31-П), не предполагает обязанность федерального законодателя осуществлять единообразное правовое регулирование в части предоставления указанным лицам права на получение статуса ветерана боевых действий в связи с их участием в проведении контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, а также обусловленных таким статусом мер социальной поддержки.

Таким образом, федеральный законодатель, не относя сотрудников органов наркоконтроля, принимавших участие в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, к числу лиц, которые могут быть признаны ветеранами боевых действий, исходил из того, что непосредственное участие в операциях, направленных на предупреждение, выявление и пресечение террористической деятельности, никогда не относилось к числу основных функций Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, а также принимал во внимание как специфику той профессиональной деятельности, которую сотрудники указанных органов, действуя исключительно в рамках нормативно установленной компетенции названной Федеральной службы, могли выполнять в ходе такого рода мероприятий по борьбе с терроризмом, так и обусловленную этой спецификой степень риска, с которым было сопряжено их участие в контртеррористических операциях. Сам по себе данный подход – учитывая

предоставление этим гражданам дополнительных гарантий и компенсаций в связи с их участием в контртеррористических операциях – отнюдь не означает отказ государства от их социальной защиты.

В силу изложенного и принимая во внимание, что право той или иной категории граждан на получение статуса ветерана боевых действий и предоставление обусловленных таким статусом мер социальной поддержки непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, подпункт 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах», определяющий круг лиц, которые могут быть отнесены к ветеранам боевых действий, в том числе в связи с выполнением ими задач в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона с августа 1999 года, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права заявителей.

5. Как следует из жалобы, нарушение оспариваемым законоположением своих конституционных прав А.З.Браев и Х.Н.Кунашев связывают с тем, что оно не позволяет признать их ветеранами боевых действий на основании одного лишь факта их участия в контртеррористической операции на территории Кабардино-Балкарской Республики, подобно тому, как это предусмотрено в отношении сотрудников органов внутренних дел, к категории которых они относились на момент обращения с заявлениями о выдаче удостоверения ветерана боевых действий. При этом заявители не приводят каких-либо доводов в обоснование необходимости отнесения их к категории ветеранов боевых действий с учетом характера выполнявшихся ими в рамках такого участия служебных задач и степени сопряженного с этим риска, соотносимых с аналогичными параметрами профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Из документов, прилагаемых к жалобе, а также дополнительно полученных Конституционным Судом Российской Федерации в ходе ее предварительного изучения, также не представляется возможным установить, в чем конкретно выражалось участие А.З.Браева и

Х.Н.Кунашева в контртеррористической операции на территории Кабардино-Балкарской Республики и было ли оно связано с непосредственным привлечением их к осуществлению боевых действий либо же предполагало выполнение заявителями своих обычных служебных задач на территории проведения данной операции.

Таким образом, настаивая на признании подпункта 1 пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» не соответствующим Конституции Российской Федерации, заявители фактически ставят перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о расширении круга лиц, которые могут быть признаны ветеранами боевых действий за счет граждан, принимавших участие в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона в период прохождения ими службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, причем независимо от характера выполнявшихся ими в рамках такого участия служебных задач и степени сопряженного с этим риска. Однако разрешение данного вопроса является прерогативой законодателя и не входит в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан Браева Анзора Заурбиевича и Кунашева Хачима Нургалиевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 3107-О