



УДК 34С

## Российское законодательство в отношении ветеранов боевых действий в Афганистане: проблемы, особенности, перспективы

А. А. Агеев

*Национальный исследовательский*

*Иркутский государственный технический университет, г. Иркутск*

В статье анализируются законодательные документы, определяющие общественный статус и материальное положение ветеранов-афганцев.

**Ключевые слова:** Афганистан, Советское правительство, участники боевых действий, инвалиды, пенсии, льготы.

Сегодня идет немало споров о том, насколько право было советское руководство, когда 12 декабря 1979 г. приняло решение о вмешательстве в дела Афганистана, правительство которого во главе с Хафизуллой Амином настоятельно просило Советский Союз оказать поддержку в развязавшейся гражданской войне. Одни называют это решение преступным, другие уверены, что вмешательство СССР было необходимо в той геополитической ситуации, которая сложилась в то время. Несомненно, право на свою точку зрения имеет каждый, но в этих спорах, как правило, забывают, что ответственность лежит на руководстве страны, а люди, которые рисковали жизнями, исполняя приказ, либо забываются, либо рассматриваются вкуче с руководством.

Понятно, что ввод в Афганистан Советских войск был не прихотью членов Политбюро, которые, кстати, долгое время не рисковали идти на такой шаг. На момент принятия решения не все члены Политбюро были уверены, что помогать Афганистану необходимо. По свидетельству генерала Валентина Варенникова, решение вызвало чуть ли не раскол в руководстве страны, связанный с конфликтом Министра обороны Устинова с Начальником Генерального штаба Огарковым и Председателем Совета министров Косыгины. Косыгин был противником ввода советских войск в Афганистан, начальник Генштаба его поддерживал. Однако Устинов был непреклонен, а именно он, по мнению Варенникова, являлся главным сторонником вооруженной помощи Афганистану [1].

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что решение о вводе войск в Афганистан было принято не быстро. Следовательно, часть руководства страны действительно считала этот шаг необходимым. Возможно, определенную роль здесь сыграли и интриги Амина, который, по мнению

ряда ученых, умело шантажировал советское руководство, угрожая обратиться за помощью к Соединенным Штатам Америки. Кроме того, и американцы ввели в Персидский залив военные корабли, после чего появилась информация, а, возможно, и умелая дезинформация, о планах Америки ввести войска в Иран. Эти факторы оказали влияние на изменение позиции ряда членов Политбюро. Справедливости ради стоит отметить: никто не ожидал, что советский «ограниченный контингент» пробудет на территории Афганистана 10 лет.

Оценивать принятое решение можно по-разному. Но при этом не нужно забывать, что солдаты, которые отправились в Афганистан, выполняли приказ. Их действия не могут быть оценены как преступные ни при каких обстоятельствах. Во-первых, неисполнение приказа априори является преступлением, во-вторых, о реальной обстановке в Афганистане, о целях и задумках Правительства, естественно, большинство солдат не знали. Они были уверены, что поступают достойно, отправляясь помогать братскому народу.

В Афганистан отправлялись не только военные и солдаты-срочники, но и гражданские лица. В первую очередь, это были врачи и медсестры, а также обслуживающий персонал военных частей. В большинстве своем медиками были женщины.

Изначально советских людей уверяли, что солдаты в Афганистане строят детские сады, дороги, больницы и другие объекты инфраструктуры так необходимые афганцам, уклад которых по большому счету соответствовал средневековью. Однако постепенно скрывать действительность стало невозможно: из ДРА возвращались раненые солдаты, которые одним своим видом показывали, что в стране идет война, в которую втянуты и советские люди. Кроме того, все больше приходило цинковых гробов, все больше матерей узнавали о гибели своих детей в чужой стране. Дети во дворах стали играть в «духов», а подростки петь под гитару «афганские» песни. Но даже несмотря на это большинство жителей Советского Союза не знало о реальной обстановке в Афганистане.

Но не замечать людей, вернувшихся из Афганистана, было уже невозможно. Поняло это и руководство страны. Именно в 80-х гг. прошлого века началось становление законодательства в отношении ветеранов боевых действий.

17 января 1983 г. было издано Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР «О льготах военнослужащим, рабочим и служащим, находящимся в составе ограниченного контингента советских войск на территории демократической республики Афганистан, и их семьям». Согласно документу военнослужащим, прослужившим в Афганистане установленный срок или получившим ранения, в выслугу лет для назначения пенсии один месяц службы засчитывался за три месяца. Большинство остальных норм закона посвящено солдатам, получившим контузии, ранения и заболевания в ходе службы, а также их семьям. О льготах всем остальным говорится в пункте «ж» данного нормативного акта. Согласно постановлению военнослужащие, уволенные с действительной службы из Афганистана, получали право на первоочередное обеспечение жилой площадью, а те, которые в результате

боевых действий получили I группу инвалидности – на обеспечение жилой площадью вне очереди. Кроме того, участники Афганской войны получали право на внеконкурсное поступление в высшие и средние специальные учебные заведения и преимущественное право на поступление в профессионально – технические учебные заведения и на курсы для обучения соответствующим профессиям; право на использование очередного ежегодного отпуска в удобное для них время, а также на получение дополнительного отпуска без сохранения заработной платы сроком до двух недель в году; преимущественное право на обеспечение по месту работы путевками в санатории, профилактории и дома отдыха, а также на прием в садоводческие товарищества (кооперативы) [4]. Последний абзац Постановления гласил: «Предоставить право на льготы, предусмотренные настоящим постановлением, соответственно военнослужащим, рабочим и служащим, выполнявшим интернациональный долг в странах, ведущих боевые действия, но не ранее 1 декабря 1979 г., установив, что перерасчеты за прошлое время по единовременным пособиям, выплаченным до введения в действие настоящего постановления, не производятся» [4].

Затем свет увидело Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 26.07.1984 № 812. Согласно этому документу военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в боевых действиях либо при исполнении иных обязанностей воинской службы на территории Демократической Республики Афганистан или в других странах, получали право на внеочередное обеспечение протезированием и автомобилем «Запорожец» с ручным управлением при наличии соответствующих медицинских показаний [5].

9 августа 1988 г. было принято Постановление «О дополнительных мерах по улучшению материально-бытовых условий лиц, выполнявших интернациональный долг в республике Афганистан, и их семей». Согласно документу Советам Министров союзных и автономных республик, исполнительным комитетам краевых, областных, автономных областей и округов, городских Советов народных депутатов было поручено рассмотреть вопрос об установлении персональных пенсий инвалидам Афганистана и членам семей военнослужащих, погибших в Демократической Республике. Кроме того, инвалидам, обучающимся в вузах и ссузах назначалась пенсия в размере 100 руб., «а при нахождении этих студентов и учащихся на полном государственном обеспечении выплачивать им стипендию в высших учебных заведениях в размере 40 рублей, а средних специальных учебных заведениях – 30 рублей в месяц» [6]. Лицам, получившим инвалидность в Афганистане, обучающимся в профессионально-технических военных училищах полагалось выплачивать стипендии с повышением на 20 руб., а тем, кто находился на полном государственном обеспечении – на 30 руб.

Согласно тому же Постановлению соответствующие органы обязывались трудоустроить бывших военнослужащих, «выполнивших интернациональный долг в Республике Афганистан, после увольнения их с действительной военной службы» [6]. Устанавливался и порядок оплаты труда бывших

военнослужащих за время производственно-экономического обучения в объединениях, на предприятиях, в организациях и учреждениях. Так, при освоении новой профессии им должны были выплачивать 100 % тарифной ставки рабочего за весь период обучения, а при переподготовке, получении второй профессии или переквалификации – сохранять на весь период обучения с отрывом от работы среднюю заработную плату по имеющейся профессии и квалификации.

Бывшим участникам Афганской войны предоставлялась беспроцентная ссуда на строительство домов жилищно-строительных кооперативов, а взимание процентов по ранее выданным на эти цели ссудам прекращалось.

Семьи военнослужащих и рабочих, погибших в Афганистане, нуждающиеся в жилье должны были быть обеспечены им до 1989 г. Матери погибших в Афганской войне советских граждан по достижении 50-летнего возраста получали право на пенсию по случаю потери кормильца.

Женам военнослужащих, погибших в Афганистане, предоставлялось преимущественное право на получение по месту работы путевок в пансионаты для совместного отдыха с детьми, а также на получение путевок для детей в пионерские лагеря. Эта же норма распространялась на других лиц, на содержании которых находятся дети погибших военнослужащих.

Стоит отметить, что в Постановлении от 9 августа 1988 г. впервые заговорили об увековечении памяти воинов-интернационалистов. В Постановлении сказано о необходимости рассмотрения Министерством культуры СССР вопроса о сооружении в Москве памятника воинам-интернационалистам. Соответствующие предложения должны были быть представлены в Совет Министров СССР до 1 января 1989 г. Памятник воинам-интернационалистам в столице появился лишь в 2004 г. [2].

В июне 1989 г. появилось сразу два Постановления Совмина СССР. Первое – «О распространении льгот, установленных для военнослужащих, выполнявших интернациональный долг в республике Афганистан, на военнообязанных, находившихся в этой стране, и военнослужащих автомобильных батальонов, осуществлявших доставку грузов в республику Афганистан» [7] – датировано 12 июня. Согласно документу, часть льгот, предусмотренных Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1983 г. № 59–27 и Постановлением Совета Министров СССР от 9 августа 1988 г. № 989 теперь распространялись и на военнообязанных, призывавшихся на учебные сборы и направлявшихся в составе воинских частей в Республику Афганистан.

Тем же документом вносилось дополнение к Постановлению 1984 г. Направлявшиеся на территорию Республики Афганистан военнослужащие автомобильных батальонов, осуществлявших доставку грузов в эту страну, получили право на льготы даже при отсутствии ранений, контузий или увечий.

Второе постановление, вышедшее 30 июня, льготы, указанные в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1983 г. № 59–27 и Постановлении Совета Министров СССР от 9 августа 1988 г. № 989, распространяло на военнослужащих Вооруженных Сил СССР и Комитета госу-

дарственной безопасности СССР, выполнявших интернациональный долг и принимавших участие в боевых действиях в период до 1 декабря 1979 г. в странах, в которых велись боевые действия, и их семьи [8].

Из вышесказанного видно, что за 6 лет в Советском Союзе сложилась далеко не идеальная, но вполне действующая и довольно эффективная система социальной поддержки воинов-интернационалистов.

Российское законодательство было основано именно на тех постановлениях, которые принимались в Советский период. В 1995 г. был принят федеральный закон «О ветеранах» [9]. Документ систематизировал категории ветеранов и льготы, которые им полагались.

В отношении ветеранов боевых действий – именно так теперь именовались интернационалисты – законодательство, по большому счету, вперед не продвинулось. В законе содержались практически такие же нормы, как и в предыдущих постановлениях.

Но нельзя не сказать о положительных сторонах документа. Во-первых, систематизация была необходима, поскольку при советской власти не все ветераны имели представление о тех льготах, которые им полагаются. Во-вторых, закон четко определял тех лиц, которые являются ветеранами боевых действий, а следовательно, имеют право на определенные льготы.

Стоит отметить, что ветераны боевых действий имели неодинаковые права на льготы. Так, тем, кто принимал участие непосредственно в боевых действиях, предоставлялась более широкая социальная защита, чем гражданскому персоналу. Однако основные направления соцподдержки были сопоставимы.

Ветеранам боевых действий предоставлялись транспортные и налоговые льготы. Люди, принимавшие участие в боевых действиях, имели право на первоочередное обеспечение жильем и поступление в учебные заведения вне конкурса. Существовали и некоторые другие льготы.

Необходимо отметить, что в отличие от советского законодательства российские власти не позаботились о помощи в трудоустройстве ветеранов боевых действий.

В приложении к закону «О ветеранах» имелся перечень локальных военных конфликтов, участники которого относятся к указанной категории. Таким образом, законодатель изначально допустил возможность того, что часть людей, которые принимали участие в локальных конфликтах, не попали в категорию ветеранов боевых действий. Таких людей оказалось немало. Несмотря на то, что данный перечень постоянно расширялся, и в настоящее время существуют люди, которые несправедливо остались без мер социальной поддержки.

Принцип определения лиц, обладающих правом на поддержку государства в качестве ветеранов боевых действий, более совершенен, например в США. Там «под категорией «ветеран» подразумевается военнослужащий, прослуживший в регулярных войсках или их резервных компонентах в условиях мирного времени не менее 180 дней (продолжительность курса новобранца) или участвовавший в любых боевых действиях независимо от их

масштабов и продолжительности, уволенный из вооруженных сил с почетом, на общих основаниях или по состоянию здоровья (в том числе по причине частичной или полной инвалидности) и подпадающий под юрисдикцию законов и подзаконных актов о правах и льготах бывших военнослужащих. Для уволенных по инвалидности минимальные сроки службы не устанавливаются» [3].

На протяжении почти 20 лет, прошедших со дня вступления в силу закона «О ветеранах», основные его постулаты не изменились. Однако изменения, заслуживающие внимания все же были.

На протяжении указанного периода времени были отменены некоторые льготы и меры социальной поддержки ветеранов. Но все-таки при этом были и конструктивные масштабные изменения. Так, в 2004 г. было принято решение обеспечивать за счет средств федерального бюджета жильем ветеранов боевых действий, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 г. [11]. Несомненно, это была конструктивная мера, однако ложку дегтя добавило то обстоятельство, что не все ветераны – речь идет, преимущественно об участниках Чеченских войн – успели встать на учет до указанного периода. Таким образом, часть людей вновь оказалась обделенной. Стоит также отметить, что реализация данной меры социальной поддержки идет недостаточными темпами. Так, по данным пресс-службы регионального Правительства, в 2011 г. в Иркутской области субсидии на приобретение квартир получили 13 ветеранов боевых действий. По состоянию на 31 декабря 2011 г. в улучшении жилищных условий нуждался 391 ветеран боевых действий. Несложно посчитать, что если социальная поддержка будет оказываться теми же темпами, то последний ветеран боевых действий, нуждающийся в улучшении жилищных условий, сможет воспользоваться этой мерой соцподдержки через 30 лет. Но ситуация осложняется тем, что финансирование в данном направлении в 2012 г. примерно в полтора раза снизилось по сравнению с предыдущим годом.

Еще одним серьезным изменением стал так называемый закон «О монетизации льгот», принятый в августе 2004 г. [10]. Его суть сводилась к замене натуральной формы льгот денежной. Большинство льготополучателей считали и продолжают считать этот закон неправильным. В действительности часть льготников из-за монетизации льгот выиграла, остальные – наоборот. Если говорить о ветеранах боевых действий, то большинство из них монетизацией льгот недовольны. Поскольку в эту категорию граждан входят сравнительно молодые и мобильные люди, которые достаточно часто пользуются транспортом, но при этом и нуждаются в лекарствах. В выигрыше остались те, кто раньше льготами не пользовался.

Законодательство в отношении ветеранов боевых действий в России начало складываться сравнительно недавно, однако чуть менее чем за 30 лет серьезных конструктивных изменений не наблюдалось. Ветераны уверены, что они живут все хуже, а государство не уделяет должного внимания данной категории граждан. Обеспечение ветеранов квартирами идет недостаточно

быстрыми темпами, а отмена натуральных льгот сильно отразилась на части представителей данной категории граждан.

Основанное на постановлениях советских времен российское законодательство нуждается в преобразовании и развитии. Стоит иметь в виду, что ветераны боевых действий, число которых, по всей видимости, будет увеличиваться с каждым годом из-за расширения перечня лиц, входящих в эту категорию, и возможности участия России в новых локальных военных конфликтах. При этом необходимо помнить, что эти люди нуждаются не только в материальных благах, но и психологической помощи, и в помощи в трудоустройстве. В последние годы советской власти ветераны Афганистана имели возможность устроиться на работу, поскольку это было законодательно прописано. Однако после крушения СССР большинство ветеранов испытывают серьезные трудности с трудоустройством и эта проблема не решается.

В Соединенных Штатах Америки существует Министерство по делам ветеранов, которое является вторым по величине федеральным ведомством. Создано оно было в 1989 г., однако прототипы ведомства, не выделенные в отдельное министерство, существовали еще с 20-х годов прошлого столетия. В России подобных органов нет, хотя их создание, возможно, смогло бы решить хотя бы часть тех проблем, которые накопились у ветеранов боевых действий.

1. *Варенников В. И.* Неповторимое. М. : Советский писатель, 2001.
2. В Москве открыли памятник погибшим воинам-интернационалистам [Электронный ресурс] // ИА «Росбалт». URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2004/12/27/190897.html>.
3. Зарубежное военное обозрение №8 1998 С. 13–18
4. «О льготах военнослужащим, рабочим и служащим, находящимся в составе ограниченного контингента советских войск на территории демократической республики Афганистан, и их семьям» [Электронный ресурс]: Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 17.01.83 № 59–27(д), URL: [http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow\\_DocumID\\_32907.html](http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_32907.html)
5. «О мерах по дальнейшему улучшению материально-бытовых условий участников Великой Отечественной войны и семей погибших военнослужащих» [Электронный ресурс]: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 26.07.1984 № 812, URL: <http://www.bestpravo.ru/sssrgn-zakony/x5w.htm>
6. «О дополнительных мерах по улучшению материально-бытовых условий лиц, выполнявших интернациональный долг в республике Афганистан, и их семей» [Электронный ресурс]: Постановление Совета министров СССР от 9 августа 1988 г. № 989, URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_14958.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_14958.htm).
7. «О распространении льгот, установленных для военнослужащих, выполнявших интернациональный долг в республике Афганистан, на военнообязанных, находившихся в этой стране, и военнослужащих автомобильных батальонов, осуществлявших доставку грузов в республику Афганистан» [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров СССР от 12 июня 1989 г. № 472, URL: <http://www.referent.ru/1/65710>
8. «О распространении некоторых льгот, установленных для военнослужащих, выполнявших интернациональный долг в республике Афганистан, и их семей, на военнослужащих, выполнявших интернациональный долг до 1 декабря 1979 г. в

странах, в которых велись боевые действия, и их семьи [Электронный ресурс]: Постановление Совета министров СССР от 30 июня 1989 г. № 529, URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_15750.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_15750.htm)

9. О ветеранах : федер. закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ // Рос. газ. № 19. 1995. 25 янв.

10. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Рос. газ. № 188. 2004. 31 авг.

11. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований : федер. закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ // Рос. газ. № 290. 2004. 30 дек.

## **Russian Legislation in Relation to the Veterans of the War in Afghanistan: Problems, Peculiarities, Perspectives**

A. A. Ageyev

*National Research Irkutsk State Technical University, Irkutsk*

The article analyses legislative instruments determining social status and material welfare of the veterans of the war in Afghanistan.

**Key words:** Afghanistan, Soviet government, combatants, disabled war veterans, pensions, privileges.

*Агеев Александр Александрович – соискатель кафедры общеобразовательных дисциплин Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета, 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, тел. 8(3952)42-62-51, e-mail: sibiryak2003@list.ru*

*Ageyev Aleksandr Aleksandrovich – Post-graduate student of the Department of Humanities, the National Research Irkutsk State Technical University, 664074, Irkutsk, Lermontov St., 83, phone 8(3952)42-62-51, e-mail: sibiryak2003@list.ru*