



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, пл. Растрелли, д.2,
тел.: 611-55-85, факс 611-55-58

11.12.2018 № 5756-1/18-22-0-2

На № _____ от _____

Заключение
на проект федерального закона
«О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О ветеранах»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
В.В. Малыком

Исследовав проект федерального закона «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О ветеранах» (далее – законопроект), направленный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), правовое управление отмечает, что законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Государственной Думы и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Статьей 2 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Федеральный закон № 5-ФЗ) определен круг лиц, относящихся к **Ветеранам Великой Отечественной войны**. При этом подпунктом 1 пункта 1 статьи 2 указанного федерального закона (в который законопроектом предлагается внести изменения) определяется такая категория граждан как «участники Великой Отечественной войны».

Законопроектом предлагается включить в категорию **участников Великой Отечественной войны** бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны (далее – бывшие несовершеннолетние узники фашизма). Соответственно, на указанных лиц будут распространены льготы участников Великой Отечественной войны.

Председателю
постоянной комиссии
по социальной политике и
трудовым отношениям
В.С. Петрову

Предлагаемое рассматриваемым законопроектом дополнение не согласуется с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 5-ФЗ, согласно которому Ветеранами Великой Отечественной войны являются лица, **принимавшие участие в боевых действиях** по защите Отечества или обеспечении воинских частей действующей армии в районах боевых действий; лица, **проходившие военную службу или проработавшие в тылу** в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами или медалями СССР за службу и самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

Таким образом, предлагаемые изменения **противоречат общей концепции Федерального закона № 5-ФЗ**, в соответствии с которой категории ветеранов устанавливаются с учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы и продолжительного добросовестного труда. Что касается бывших несовершеннолетних узников фашизма, то они, по существу, являются **не участниками, а жертвами войны**.

Обращаем внимание, что приведенный выше вывод содержался в отрицательных заключениях Правительства Российской Федерации и профильного комитета Государственной Думы на аналогичные законопроекты. В частности, подобные замечания высказывались к следующим законопроектам: №86957-4 «О внесении дополнений в статьи 2, 4 Федерального закона «О ветеранах» (внесен Законодательным Собранием Калужской области 26 февраля 2004 года); № 161831-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» (внесен Законодательным Собранием Амурской области 22 марта 2012 года); № 266017-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» и Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (внесен Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 3 мая 2017 года). Следует отметить, что все названные выше проекты федеральных законов были **отклонены Государственной Думой**.

Причем, если замечание относительно несоответствия законопроекта концепции Федерального закона № 5-ФЗ носит устранимый характер посредством дополнения законопроекта соответствующими положениями, предусматривающими внесение изменений в другие структурные единицы Федерального закона № 5-ФЗ, то следующие замечания, высказанные в заключениях Правительства Российской Федерации и профильного комитета Государственной Думы, носят неустрашимый характер.

В частности, в отрицательных заключениях Правительства Российской Федерации и профильного комитета Государственной Думы к упомянутым выше трем проектам федеральных законов указано, что в соответствии с законодательством Российской Федерации бывшим несовершеннолетним узникам фашизма уже **предоставляются меры социальной поддержки и льготы, установленные для инвалидов и участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих**.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1992 года № 1235 «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны» на данную категорию граждан были распространены льготы по материально-бытовому обеспечению, установленные для участников и инвалидов Великой Отечественной войны.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «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» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ) была изменена система предоставления социальной поддержки льготным категориям граждан и нормы Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1992 года №1235 по аналогии вошли в названный Федеральный закон. В соответствии с частью 8 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ **несовершеннолетним узникам фашизма, признанным инвалидами, предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны, остальным бывшим несовершеннолетним узникам фашизма - установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих.**

Таким образом, бывшие несовершеннолетние узники фашизма в настоящее время не имеют статуса участника Великой Отечественной войны, но являются лицами, приравненными к ним по предоставляемым мерам социальной поддержки.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 3 статьи 3 Федерального закона № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 166-ФЗ) право на одновременное получение двух пенсий предоставляется участникам Великой Отечественной войны. Им могут устанавливаться пенсия по инвалидности и страховая пенсия по старости.

В случае, если необходимость включения категории граждан «несовершеннолетние узники фашизма» в число участников Великой Отечественной войны обусловлена именно возможностью получения двух пенсий, следует учитывать отмеченное выше замечание, касающееся несоответствия расширения категории участников Великой Отечественной войны общей концепции Федерального закона № 5-ФЗ.

В этой связи представляется более верным подход, использованный в законопроекте № 266017-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О

ветеранах» и Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», внесенный ранее в Государственную Думу Законодательным Собранием Санкт-Петербурга (далее – законопроект № 266017-7). Данным законопроектом предусматривалось выделить бывших несовершеннолетних узников фашизма в качестве самостоятельной категории ветеранов Великой Отечественной войны, а также внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 166-ФЗ, предоставив указанным гражданам право на одновременное получение двух пенсий – пенсии по инвалидности по государственному пенсионному обеспечению и страховой пенсии по старости.

Однако, при этом следует учитывать, что согласно позиции комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов право на одновременное получение двух пенсий предоставлено ограниченному кругу лиц, в частности, участникам Великой Отечественной войны, которые имеют особый правовой статус, и право на одновременное получение двух пенсий обусловлено не наличием инвалидности, а фактом их участия в боевых действиях по защите Отечества в годы Великой Отечественной войны.

Дифференцированный принцип предоставления льгот участникам Великой Отечественной войны и бывшим несовершеннолетним узникам фашизма был предусмотрен и законодательством советского периода (согласно постановлению Совета Министров СССР от 6 октября 1989 года № 825 на бывших несовершеннолетних узников фашизма льготы, предоставляемые участникам войны, распространялись не в полном объеме, а частично, предусмотренные пунктом 1 Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР и ВЦСПС от 10 ноября 1978 года № 907 «О мерах по дальнейшему улучшению материально-бытовых условий участников Великой Отечественной войны» и пунктом 9 Постановления ЦК КПСС и Совета Министром СССР от 26 июля 1984 года № 812 «О мерах по дальнейшему улучшению материально-бытовых условий участников Великой Отечественной войны и семей погибших военнослужащих»).

По мнению комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов предоставленное бывшим несовершеннолетним узникам фашизма право на одновременное получение двух пенсий, может быть воспринято социально несправедливым участниками Великой Отечественной войны из числа военнослужащих, проходивших военную службу в воинских частях и учреждениях, не входивших в состав действующей армии («последний военный призыв»), а также ветеранами Великой Отечественной войны из числа лиц, трудившихся в тылу в годы войны («тружениками тыла»), которым предоставляется объем мер социальной поддержки значительно ниже, установленного бывшим несовершеннолетним узникам фашизма, и не предоставлено право на одновременное получение двух пенсий.

Для сведения сообщаем, что на законопроект № 266017-7 поступили отзывы от законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти 46 субъектов Российской Федерации: за принятие законопроекта - 3 субъекта Российской Федерации, против его принятия - 6, мнение 37 субъектов Российской Федерации не выражено (мнения разделились или отзыв одного из органов государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствует) (заключение комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов на законопроект № 266017-7).

На основании изложенного, концепция рассматриваемого законопроекта нуждается в дополнительном обсуждении и обосновании.

Отдельно следует обратить внимание на то, что в отрицательных заключениях Правительства Российской Федерации и профильного комитета Государственной Думы к аналогичным проектам федеральных законов подчеркивалось, что согласно положениям статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации **вправе самостоятельно устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.**

2. К законопроекту имеется следующее замечание юрико-технического характера.

В проектируемом подпункте «и» подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона № 5-ФЗ предлагается использовать сокращенное наименование «бывшие несовершеннолетние узники **концлагерей**». Вместе с тем, непосредственно в самом Федеральном законе № 5-ФЗ далее по тексту предлагаемое сокращение не используется, поскольку в настоящее время в отношении указанной категории граждан в данном федеральном законе не установлено какое-либо отдельное правовое регулирование. В этой связи полагаем необходимым исключить указанное сокращенное наименование из текста законопроекта.

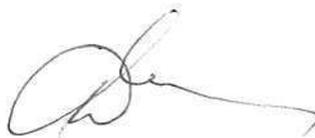
Обращаем также внимание на то, что в федеральном законодательстве в отношении бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны используется сокращенное наименование «бывшие несовершеннолетние узники **фашизма**» (например, в Федеральном законе № 122-ФЗ).

На основании изложенного правовое управление полагает, что законопроект в представленной редакции не может быть рекомендован для внесения в Государственную Думу и нуждается в доработке (в случае, если его концепция не вызывает принципиальных возражений).

В соответствии со статьей 70-1 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области **профильная постоянная комиссия по результатам рассмотрения законопроекта готовит проект постановления о принятии либо отклонении проекта федерального закона и со своим решением направляет его Председателю Законодательного собрания для включения в проект повестки дня очередного заседания Законодательного собрания. В случае принятия профильной постоянной комиссией решения о доработке проекта федерального закона Законодательным собранием проект федерального закона принимается за основу и образуется рабочая группа, в состав которой включается инициатор проекта федерального закона либо его представитель. Доработанный рабочей группой проект федерального закона направляется в профильную постоянную комиссию для включения его в проект повестки дня очередного заседания Законодательного собрания для принятия постановления в целом.**

Законопроект и приложения к нему нуждаются в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области – начальник
правового управления



Д.В. Малкин