

Награждение знаком «Житель осажденного Севастополя» как новое основание отнесения лиц к категории ветеранов Великой Отечественной войны

Елаев Алексей Александрович

заместитель председателя Исполнительного комитета Калининградского регионального отделения Ассоциации юристов России, Калининград, Российская Федерация; elae@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье автор рассматривает лиц, награжденных знаком «Житель осажденного Севастополя», как новое основание отнесения лиц к категории ветеранов Великой Отечественной войны, введенное в законодательство Российской Федерации в 2020 г., проводя аналогию со статусом лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», в целях совершенствования критериев и порядка определения принадлежности граждан к указанной подкатегории ветеранов Великой Отечественной войны. По мнению автора, правоотношение по поводу присвоения федерального звания ветерана Великой Отечественной войны для лиц, проживавших в осажденном Севастополе, в настоящее время включает в себя, помимо материально-правовой составляющей (факта проживания лица на территории города Севастополя в указанный период), также процессуально-правовую составляющую в сфере наградных правоотношений субъекта Российской Федерации, находящуюся в дискреции законодателя субъекта Российской Федерации. Автор предлагает отказаться от критерия награждения знаком в пользу установления в федеральном законе конкретных критериев проживания лиц на определенной территории в годы Великой Отечественной войны, принять Постановление Правительства Российской Федерации о порядке определения лиц, попадающих под критерии проживания в указанных городах, чтобы указанное определение могло осуществляться на всей территории Российской Федерации, а также установить единый критерий отнесения к ветеранам Великой Отечественной войны для жителей осажденного Севастополя и блокадного Ленинграда, связанный с фактом проживания в указанных городах в период осады (блокады).

Ключевые слова: правовой статус ветеранов, социальное обеспечение, льготные категории граждан, законодательство субъектов Российской Федерации

Awarding the Sign “Resident of Beleaguered Sevastopol” as a New Basis for Assigning Persons to the Category of Veterans of the Great Patriotic War

Aleksey A. Elae

Deputy Chairman of the Executive Committee of the Kaliningrad Regional Branch of the Russian Lawyers Association, Kaliningrad, Russian Federation; elae@yandex.ru

ABSTRACT

In this article, the author considers persons awarded the sign “Resident of Beleaguered Sevastopol” as a new basis for classifying persons as veterans of the Great Patriotic War, introduced into the legislation of the Russian Federation in 2020, drawing an analogy with the status of persons awarded with the sign “Resident of Blockaded Leningrad ». In order to improve the specified subcategory of veterans of the Great Patriotic War. According to the author, the legal relationship regarding the assignment of the federal title of veteran of the Great Patriotic War for persons who lived in beleaguered Sevastopol currently includes, in addition to the material and legal component (the fact of a person's residence in Sevastopol during the specified period), also procedural component in the sphere of awards of the subject of the Russian Federation, which is at the discretion of the legislator of the subject of the Russian Federation. The author proposes to abandon the criterion for awarding a sign in favor of establishing in the federal law specific criteria for the residence of persons in a certain territory during the Great Patriotic War, to adopt a Resolution of the Government of the Russian Federation on the procedure for determining persons falling under the criteria of residence in these cities, so that this determination can be carried out on the entire territory of the Russian Federation, and also establish a single criterion for referring to veterans of the Great Patriotic War for residents of beleaguered Sevastopol and blockaded Leningrad, associated with the fact of living in these cities during the beleaguer (blockade).

Keywords: legal status of veterans, social security, privileged categories of citizens, legislation of the constituent entities of the Russian Federation

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ от 14.03.2020¹ в число конституционных норм было внесено почитание памяти защитников Отечества,

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 16.02.2021).

обеспечение защиты исторической правды, а также недопустимость умаления подвига народа при защите Отечества (ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации в новой редакции²). Е. В. Сазонникова относит указанные нормы Конституции Российской Федерации к конституционным ценностям Российской Федерации³. Раскрытие указанных положений Конституции Российской Федерации с учетом систематического толкования указанной статьи Основного закона осуществляется путем принятия как федеральных законов, так и законодательства субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О ветеранах»⁴ в целях учета заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда установил наряду с иными категориями ветеранов категорию ветеранов Великой Отечественной войны (ст. 1). Указанный закон не закрепляет единой категории «ветеран»⁵, таким образом, критерии отнесения тех или иных лиц к ветеранам определяются законодателем в описании конкретной категории ветеранов, правовое состояние «ветеран» зависит от отнесения лица к определенной категории ветеранов, указанной в ст. 1 Федерального закона «О ветеранах». При этом Федеральный закон «О ветеранах» определяет федеральные категории ветеранов, определяемые для правоотношений в отношении всей территории Российской Федерации, которые следует отличать от региональных категорий ветеранов (например, ветеранов труда Ленинградской области, ветеранов становления Калининградской области и других).

Перечень лиц, относимых к категории ветеранов Великой Отечественной войны, устанавливается ст. 2 Федерального закона «О ветеранах» и состоит из четырех подкатегорий указанной категории: (1) участников Великой Отечественной войны из девяти оснований отнесения; (2) лиц, которые в ходе войны были задействованы для нужд обороны или осуществляли свою деятельность на военных объектах⁶; (3) лиц, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда» и знаком «Житель осажденного Севастополя»; (4) лиц, проработавших в тылу не менее шести месяцев или награжденных орденами и медалями за труд в период Великой Отечественной войны (до 1995 г. указанных лиц именовали «труженики тыла»).

Стоит отметить, что доктрина не содержит устойчивого наименования для всех подкатегорий категории ветеранов Великой Отечественной войны, что зачастую вносит путаницу при определении льгот конкретных лиц, что для некоторых критериев отнесения лиц к той или иной категории создает неясность при определении статуса лица и его права на льготы, а также составлении проектов правовых актов о социальной поддержке ветеранов, особенно для лиц, имеющих удостоверение участников Великой Отечественной войны, но не относящихся к событиям 1941–1945 гг., например участников боев на острове Даманский в 1969 г., или не являющихся ветеранами Великой Отечественной войны лиц, относящихся к событиям 1941–1945 гг., например малолетних узников фашистских концлагерей или категории детей войны.

В отличие от первой, второй и четвертой подкатегорий категории ветерана Великой Отечественной войны третья подкатегория не связана с непосредственным осуществлением деятельности лицом в период Великой Отечественной войны, а связана с награждением определенным знаком.

Федеральным законом от 22.12.2020 № 431-ФЗ⁷ наряду с лицами, награжденными знаком «Жителю блокадного Ленинграда», в указанную подкатеорию включены лица, награжденные

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 16.02.2021).

³ См.: Сазонникова Е. В. Память о защитниках Отечества и защита исторической правды как конституционные ценности // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 29–32.

⁴ О ветеранах : федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5490/ (дата обращения: 16.02.2021).

⁵ См.: Белянинова Ю. В., Гурина О. А., Захарова Н. А. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (постатейный) / под ред. Т. С. Гусевой [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2016. URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18315#034312692820780244> (дата обращения: 16.02.2021).

⁶ См.: Слобцов И. А., Шашкова (Кузнецова) О. В., Шашмурина Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (постатейный) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2010. URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=16466#0989851380016348> (дата обращения: 16.02.2021).

⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отнесения лиц, награжденных знаком «Житель осажденного Севастополя», к ветеранам Великой Отечественной войны и установления им правовых гарантий социальной защиты : федеральный закон от 22.12.2020 № 431-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371575/ (дата обращения: 16.02.2021).

знаком «Житель осажденного Севастополя», что требует доктринального анализа внесенных изменений, а также определения порядка отнесения тех или иных лиц к указанному основанию. Также было установлено, что указанные лица имеют право на ежемесячную денежную выплату (пп. 5 п. 1 ст. 23.1 ФЗ «О ветеранах») и предоставление мер социальной поддержки (ст. 18 ФЗ «О ветеранах»).

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отнесения лиц, награжденных знаком «Житель осажденного Севастополя», к ветеранам Великой Отечественной войны и установления им правовых гарантий социальной защиты» был разработан в целях исполнения указания Президента Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № Пр-546.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту⁸, до разработки законопроекта в целях определения статуса категории граждан «Житель осажденного Севастополя» и сохранения объема мер социальной поддержки, ранее установленных указанным гражданам Законом Украины от 22 октября 1993 г. № 3551-XII «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социальной защиты», а также учреждения знака «Житель осажденного Севастополя» был принят Закон города Севастополя от 20 апреля 2017 г. № 339-ЗС «О жителях осажденного Севастополя», в соответствии с которым реализовывались меры социальной поддержки лиц, награжденных знаком «Житель осажденного Севастополя» и проживающих в городе Севастополе.

На основании закона города Севастополя № 339-ЗС⁹ и в соответствии с порядком, установленным Постановлением Правительства Севастополя от 27 апреля 2017 г. № 341-ПП¹⁰, знаком «Житель осажденного Севастополя» награждены граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, которые во время обороны города Севастополя с 30 октября 1941 г. по 4 июля 1942 г. проживали на его территории.

Таким образом, исходя из обоснования авторов законопроекта, целью принятия федерального закона о введении нового основания отнесения лиц к ветеранам Великой Отечественной войны было восстановление указанных лиц в статусе ветеранов Великой Отечественной войны, который они ранее получили в соответствии с законом Украины, действовавшим на территории города Севастополя до вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации в 2014 г.

В соответствии с заключением Правительства Российской Федерации на законопроект, направленный письмом от 09.12.2020 № 8226п-П12¹¹, законопроект направлен на предоставление мер государственной поддержки 1217 лицам.

При этом федеральный законодатель, вводя новое основание отнесения лиц к подкатегории категории ветеранов Великой Отечественной войны, не урегулировал порядок награждения указанными в новом основании нагрудными знаками, включая уровень органов государственной власти, которые должны принимать соответствующее решение, и конкретные государственные органы, имеющие право на принятие решения о награждении, основания награждения и иные элементы наградного правоотношения. Указанный нагрудный знак также не входит в государственную наградную систему Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

Таким образом, отнесение лиц, проживавших в городе Севастополе с 30.10.1941 по 04.07.1942, к категории ветеранов Великой Отечественной войны осуществляется не автоматически на основании факта проживания на территории, а на основании награждения указанных лиц органами исполнительной власти Севастополя знаком «Житель осажденного Севастополя» на основании правовых актов Севастополя.

⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отнесения лиц, награжденных знаком «Житель осажденного Севастополя», к ветеранам Великой Отечественной войны и установления им правовых гарантий социальной защиты : законопроект № 1019797-7 (в архиве) [Электронный ресурс] // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1019797-7> (дата обращения: 12.01.2021).

⁹ О жителях осажденного Севастополя : закон города Севастополя от 20 апреля 2017 г. № 339-ЗС [Электронный ресурс] // Интернет-портал Законодательного Собрания города Севастополя. URL: https://sevzakon.ru/view/laws/bank/2017/zakon_n_339_zs_ot_20_04_2017/24689/ (дата обращения: 16.02.2021).

¹⁰ Об утверждении порядка изготовления и выдачи удостоверения и нагрудного знака «Житель осажденного Севастополя» : постановление Правительства Севастополя от 27 апреля 2017 г. № 341-ПП [Электронный ресурс] // Портал «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/446195980> (дата обращения: 16.02.2021).

¹¹ Supra note 8.

То есть правоотношение по поводу присвоения федерального звания ветерана Великой Отечественной войны в настоящее время включает в себя, помимо материально-правовой составляющей (факта проживания лица на территории города Севастополя в указанный период), также процессуально-правовую составляющую в сфере наградных правоотношений субъекта Российской Федерации, находящуюся в дискреции законодателя субъекта Российской Федерации.

Аналогичное основание присвоения федерального звания, основанное не на объективных критериях, установленных федеральным законом, а на принятии решения органами власти субъекта Российской Федерации в соответствии с порядком, устанавливаемым органами власти субъекта Российской Федерации, в настоящее время установлено также и для другого нагрудного знака, указанного в третьей подкатегории категории звания ветерана Великой Отечественной войны — нагрудного знака «Жителю блокадного Ленинграда». Вручение нагрудного знака «Жителю блокадного Ленинграда» осуществляется на основании решения Исполкома Ленинградского городского Совета народных депутатов от 23 января 1989 г. № 5 органами государственной власти Санкт-Петербурга¹², критерии вручения указанного знака в федеральном законодательстве отсутствуют, что приводит к фактическому установлению оснований присвоения федерального звания ветерана Великой Отечественной войны по данному основанию не к федеральным полномочиям, а к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 1 Положения о знаке «Жителю блокадного Ленинграда», знак «Жителю блокадного Ленинграда» вручается проживавшим не менее четырех месяцев в Ленинграде в период блокады (с 8 сентября 1941 г. по 27 января 1944 г.) детям до семи лет, школьникам, учащимся школ фабрично-заводского обучения, ремесленных училищ и техникумов, студентам и другим гражданам, не награжденным медалью «За оборону Ленинграда».

Таким образом, если на федеральном уровне, исходя из названия знаков, установлен и буквально воспринимается единый критерий, объединяющий третью подкатеорию ветеранов Великой Отечественной войны — проживание лиц в определенном городе (Ленинграде или Севастополе) в определенный период (блокады или осады), то фактическое воплощение указанного требования в законодательстве Санкт-Петербурга и Севастополя определяет различные условия присвоения звания ветерана Великой Отечественной войны в зависимости от срока проживания. В отсутствие прямого указания федерального законодателя в отношении установления дополнительных условий присвоения звания ветерана Великой Отечественной войны органами государственной власти субъектов Российской Федерации введение может восприниматься как нарушающее конституционный принцип недопустимости умаления подвига народа при защите Отечества в отношении жителей блокадного Ленинграда, не обладающих надлежащим «цензом оседлости» в соответствии с законодательством субъекта федерации.

Если даже для двух населенных пунктов — Севастополя и Ленинграда — определение единых критериев в законодательстве субъектов федерации не удалось реализовать, то при возможном расширении перечня населенных пунктов, население которых проявляло массовый героизм в годы Великой Отечественной войны и достойно присвоения звания ветеранов Великой Отечественной войны по факту проживания в городе, выработка единых федеральных критериев присвоения звания по указанным основаниям принимает важное политико-правовое значение. Если общие условия отнесения тех или иных граждан к категории ветеранов Великой Отечественной войны урегулированы федеральным законом, то установление конкретных критериев присвоения звания, связанных со спецификой проживания в определенных местностях, также должно осуществляться на федеральном уровне, например, Постановлением Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти, что позволит обеспечить действие указанных правовых актов на всей территории страны.

На основании вышеизложенного предлагаются следующие меры совершенствования законодательного регулирования подкатегории «жители определенных местностей» категории ветеранов Великой Отечественной войны:

- 1) отказ от критерия награждения знаком в пользу установления в федеральном законе конкретных критериев проживания лиц на определенной территории в годы Великой Отечественной войны;

¹² О знаке «Жителю блокадного Ленинграда»: положение, утверждено решением Исполкома Ленинградского городского Совета народных депутатов от 23 января 1989 г. № 5 [Электронный ресурс] // Портал «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/8307238> (дата обращения: 16.02.2021).

- 2) принятие федерального подзаконного акта в форме постановления Правительства Российской Федерации о порядке определения лиц, подпадающих под критерии проживания в указанных городах, чтобы указанное определение могло осуществляться на всей территории Российской Федерации, а не только органами власти соответствующих субъектов федерации;
- 3) установление единого критерия отнесения к ветеранам Великой Отечественной войны для жителей осажденного Севастополя и блокадного Ленинграда, связанного с фактом проживания в указанных городах в период осады (блокады).

Введение указанных изменений в правовом регулировании критериев отнесения жителей определенных местностей к ветеранам Великой Отечественной войны будет способствовать единству понимания заслуг указанных лиц в годы Великой Отечественной войны, в полной мере будет соответствовать ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации, а также упростит принятие органами исполнительной власти решений о присвоении звания ветерана Великой Отечественной войны конкретным лицам.

Литература

1. Белянинова Ю. В., Гурина О. А., Захарова Н. А. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (постатейный) / под ред. Т. С. Гусевой [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2016. URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18315#034312692820780244> (дата обращения: 16.02.2021). (in rus)
2. Сазонникова Е. В. Память о защитниках Отечества и защита исторической правды как конституционные ценности // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 29–32. (in rus)
3. Слобцов И. А., Шашкова (Кузнецова) О. В., Шашмурина Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (постатейный) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2010. URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=16466#0989851380016348> (дата обращения: 16.02.2021). (in rus)

References

1. Belyaninova, Yu. V., Gurina, O. A., Zakharova, N. A. Commentary on the Federal Law of January 12, 1995 No. 5-FZ "On Veterans" (itemized) [Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 12 yanvarya 1995 g. No. 5-FZ "O veteranakh" (postateinyi)] / ed. T. S. Gusevoy [Electronic resource] // access from SPS "ConsultantPlus". 2016. URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18315#034312692820780244> (date of access: 16.02.2021). (in rus)
2. Sazonnikova, E. V. The Memory of Defenders of the Fatherland and the Protection of Historical Truth as Constitutional Values [Pamyat' O Zashchitnikakh Otechestva I Zashchita Istoricheskoi Pravdy Kak Konstitutsionnye Tsennosti] // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2020. No. 10. Pp. 29–32. (in rus)
3. Slobtsov, I. A., Shashkova (Kuznetsova), O. V., Shashmurina, N. V. Commentary to the Federal Law of January 12, 1995 No. 5-FZ "On Veterans" (itemized) [Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 12 yanvarya 1995 goda No. 5-FZ "O veteranakh" (postateinyi)] [Electronic resource] // access from SPS "ConsultantPlus". 2010. URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=16466#0989851380016348> (date of access: 16.02.2021). (in rus)