

ФАБУЛА - 2024

Конституционный контроль: дело о региональных мерах социальной поддержки

1. Законом N-ской области¹ № 15-ЛО от 10.10.2001 «О звании “Ветеран N-ской области”» (далее – Закон «О звании “Ветеран N-ской области”») предусматривались меры социальной поддержки лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области». К таким мерам относились: а) ежемесячная денежная выплата в размере 500 рублей и б) оплата в размере 50 процентов стоимости коммунальных услуг (далее – текущие меры социальной поддержки, отменяемые меры социальной поддержки). Согласно пояснительной записке к проекту закона N-ской области «О звании «Ветеран N-ской области» введение данной категории граждан (ветеран N-ской области) способствовало поощрению граждан, длительное время трудившихся на территории N-ской области, укреплению традиций землячества и поощрению идеи общественно полезного труда. При этом критерии получения звания «Ветеран N-ской области» не включали уровень ежемесячного дохода гражданина и членов его семьи.
2. 10 марта 2023 года несколько депутатов фракции «Сильная Россия» Законодательного Собрания N-ской области (фракция состоит из 48 членов) внесли в Законодательное Собрание законопроект, который изменял отдельные положения Закона «О звании “Ветеран N-ской области”» (далее – законопроект). Законопроектом предусматривалась отмена текущих мер социальной поддержки. В качестве компенсации авторы законопроекта предлагали закрепить новую меру – внеочередное оказание медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Обоснование необходимости принятия законопроекта депутаты изложили в пояснительной записке (Приложение № 5 к фабуле).
3. Обсуждение проекта изменений в Закон «О звании “Ветеран N-ской области”» вызвало оживленную дискуссию в Законодательном Собрании N-ской области. Отдельные депутаты, входящие во фракцию «Сильная Россия», публично выступали против принятия законопроекта. По их мнению, упразднение текущих мер социальной поддержки подрывает доверие граждан к государству и снижает гарантии социальной защиты граждан, которые многолетним добросовестным трудом в N-ской области подавали пример обществу и внесли вклад в развитие региона.
4. Губернатор N-ской области также не обошел вниманием предложение депутатов фракции «Сильная Россия». Во время рассмотрения законопроекта в первом и втором чтениях он многократно выступал в СМИ с критикой предлагаемых изменений. Губернатор N-ской области указывал, что законопроект идет вразрез с конституционными положениями, направленными на уважение человека труда, а предложенная новая мера социальной поддержки не является соразмерной по отношению к отменяемым. В случае принятия законопроекта Губернатор N-ской

¹ Вымышленный субъект Российской Федерации.

области пообещал встать на защиту лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области», и наложить на него вето.

5. 29 декабря 2023 года после длительного рассмотрения законопроекта Законодательное собрание N-ской области приняло его. На заседании фракции «Сильная Россия» часть депутатов (10 человек) выступала против отмены текущих мер социальной поддержки. Несмотря на это, фракция приняла решение голосовать за принятие законопроекта. Во время рассмотрения законопроекта в окончательном чтении ранее несогласные депутаты «Сильной России» проголосовали за его принятие, поскольку в силу Регламента Законодательного Собрания N-ской области они обязаны поддержать решение фракции.
6. Поскольку принятый Законодательным Собранием N-ской области закон вступал в силу с 01 января 2024 года, его в день принятия сразу же направили Губернатору N-ской области для подписания и обнародования.
7. Губернатор N-ской области после консультаций с правовым управлением отклонил принятый закон. По его мнению, депутаты, хотя и входящие во фракцию «Сильная Россия», но не согласные с законопроектом, должны иметь право проголосовать против его принятия. Кроме того, принятый закон не соотносится с положениями Конституции Российской Федерации, в частности:
 - не отвечает принципу социального государства;
 - подрывает доверие граждан к действиям государства;
 - не направлен на соблюдение конституционного положения об уважении к человеку труда;
 - предложенная мера социальной поддержки не является соразмерной по отношению к упраздняемым.
8. 30 декабря 2023 года после получения отклоненного закона Законодательное Собрание N-ской области приняло решение о повторном рассмотрении закона в прежней редакции на внеочередном заседании. В ходе обсуждения ранее несогласные депутаты фракции «Сильная Россия» поддерживали позицию Губернатора N-ской области. Однако другая часть фракции наставила, что:
 - законодательный орган субъекта Российской Федерации обладает свободой усмотрения по вопросу о введении и отмене различных мер социальной поддержки и пособий в том числе для граждан, не относящихся к нуждающимся группам населения;
 - законопроект не отменяет ранее предоставляемые меры социальной поддержки, а фактически предусматривает их замену на другую. При этом такая мера по своему характеру не обязательно должна быть полностью соразмерной по отношению к отменяемым;
 - депутаты не вправе проголосовать против принятия законопроекта, если фракция приняла решение о его поддержке. Такая обязанность прямо

установлена Регламентом Законодательного Собрания N-ской области, принятие которого находится в исключительном ведении субъекта Российской Федерации. При этом за нарушение предусмотренной обязанности установлена ответственность вплоть до исключения депутата из политической партии.

9. При повторном рассмотрении закона Законодательное Собрание N-ской области преодолело veto Губернатора N-ской области, набрав более двух третей голосов от числа своих членов, и приняло закон в прежней редакции. Семь депутатов фракции «Сильная Россия», выступавших на пленарном заседании против одобрения отклоненного закона, проголосовали за его одобрение. Трое депутатов этой фракции, сославшись на болезнь и предпраздничный день, не пришли на внеочередное пленарное заседание. Так они хотели выразить свое несогласие с законом, при этом не нарушая положения Регламента Законодательного Собрания N-ской области.
10. Губернатор N-ской области подписал и обнародовал повторно принятый закон. Однако уже 20 января 2024 он направил запрос в Конституционный Суд Российской Федерации с целью проверки Закона N-ской области № 95-ЛО от 30.12.2023 «О внесении изменений в Закон N-ской области «О Звании “Ветеран N-ской Области”» на соответствие положениям Конституции Российской Федерации. В обоснование своей позиции Губернатор N-ской области отразил все ранее перечисленные аргументы, по которым он первоначально отклонил закон.

При подготовке процессуальных документов следует ориентироваться на аргументы относительно конституционности / неконституционности оспариваемого Закона N-ской области, изложенные в фабуле. При этом участники вправе на основе содержания фабулы и приложений предложить дополнительные (факультативные) аргументы в поддержку позиции как Губернатора N-ской области, так и Законодательного Собрания N-ской области.

УСТАВ N-СКОЙ ОБЛАСТИ

[...]

Глава 4. Законодательное Собрание N-ской области

[...]

Статья 42.

1. Законодательное Собрание N-ской области состоит из 60 депутатов.

[...]

Глава 6. Законодательный процесс в N-ской области

[...]

Статья 55. Подписание и обнародование областного закона

1. Областной закон в течение семи дней после принятия Законодательным Собранием N-ской области направляется Губернатору N-ской области для подписания и обнародования.
2. Губернатор N-ской области в течение десяти дней с момента поступления областного закона подписывает и обнародует его, за исключением случаев, предусмотренных настоящим законом.
3. Губернатор N-ской области в течение десяти дней с момента поступления областного закона вправе принять решение об отклонении областного закона и направлении его в Законодательное Собрание N-ской области.

[...]

Статья 56. Повторное рассмотрение областного закона

1. Законодательное Собрание N-ской области вновь рассматривает отклоненный Губернатором N-ской области закон.
2. При поступлении от Губернатора N-ской области отклоненного областного закона Законодательное Собрание N-ской области принимает одно из следующих решений:

- а) о признании утратившим силу постановления Законодательного Собрания N-ской области о принятии областного закона и создании согласительной комиссии по доработке проекта областного закона;
 - б) о признании утратившим силу постановления Законодательного Собрания N-ской области о принятии областного закона и продолжении подготовки проекта областного закона для рассмотрения в первом чтении;
 - в) о признании утратившим силу постановления Законодательного Собрания N-ской области о принятии областного закона и снятии проекта областного закона с рассмотрения;
 - г) о повторном рассмотрении областного закона в прежней редакции.
3. При повторном рассмотрении отклоненного Губернатором N-ской области областного закона в прежней редакции он может быть принят большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания N-ской области.
 4. В случае одобрения ранее отклоненного областного закона Губернатор N-ской области в течение пяти дней подписывает и обнародует его. Повторное отклонение областного закона Губернатором N-ской области не допускается.

[...]

**РЕГЛАМЕНТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ N-СКОЙ ОБЛАСТИ
(принят Постановлением Законодательного Собрании N-ской области
от 01.10.2018 № 1-ЗС)**

[...]

45. Депутаты Законодательного Собрании, избранные в составе областных списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании, входят во фракции. Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего областного списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов.

[...]

48. Члены фракций обязаны поддерживать выработанную фракцией позицию по законотворческой работе и голосовать на пленарных заседаниях в соответствии с консолидированным решением фракции. В случае нарушения указанной обязанности фракция вправе применить к депутату меры дисциплинарной ответственности, в частности, вынести предупреждение, поставить вопрос перед политической партией, членом которой является депутат, об исключении такого депутата из ее состава.

[...]

**УСТАВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ «СИЛЬНАЯ РОССИЯ»
(утвержден на I Съезде Политической партии «Сильная Россия» 01.08.2005 с
изменениями на 01.11.2022)**

[...]

3.2.1. Исключение из Партии является крайней мерой наказания для члена Партии.

3.2.2. Член Партии может быть исключен из Партии в следующих случаях:

[...]

к) действие (бездействие), которое наносит ущерб политическим интересам Партии, в том числе при представлении интересов Партии в законодательном органе субъекта Российской Федерации.

[...]

3.2.3. Гражданин, исключенный из Партии, по основаниям, указанным в пункте 3.2.2 Устава, вправе обжаловать решение о его исключении из Партии в вышестоящие органы Партии, а также в судебном порядке.

[...]

ЗАКОН N-СКОЙ ОБЛАСТИ
№ 15-ЛО от 10.10.2001
«О ЗВАНИИ «ВETERAN N-СКОЙ ОБЛАСТИ»»

Настоящий Закон принимается в целях поощрения и социальной поддержки лиц, проживающих на территории N-ской области, за многолетний, добросовестный труд, направлен на возможность широкого выбора гражданами предоставляемых социальных благ.

[...]

Статья 2. Лица, имеющие право на присвоение звания «Ветеран N-ской области»

1. Звание «Ветеран N-ской области» присваивается лицам, постоянно проживающим на территории N-ской области, достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющим трудовой стаж соответственно не менее 40 и 35 лет, не менее половины которого – на территории N-ской области.

[...]

Статья 6. Меры социальной поддержки граждан, имеющих звание «Ветеран N-ской области»

1. Гражданам, имеющим звание «Ветеран N-ской области», предоставляются следующие меры социальной поддержки:
 - а) ежемесячная денежная выплата в размере 500 рублей;
 - б) оплата в размере 50 процентов стоимости коммунальных услуг (отопления, водоснабжения, водоотведения, горячего водоснабжения, электроэнергии, газа) в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда.

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ ЗАКОНА N-СКОЙ ОБЛАСТИ
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН N-СКОЙ ОБЛАСТИ «О ЗВАНИИ
«ВETERAN N-СКОЙ ОБЛАСТИ»»**

Проект Закона N-ской области «О внесении изменений в Закон N-ской области «О звании «Ветеран N-ской области»» (далее также – «законопроект») направлен на изменение мер социальной поддержки лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области».

В настоящий момент Закон N-ской области «О звании «Ветеран N-ской области»» предусматривает две меры социальной поддержки ветеранов N-ской области: оплату в размере 50 процентов стоимости коммунальных услуг (отопления, водоснабжения, водоотведения, горячего водоснабжения, электроэнергии, газа) в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда и ежемесячную денежную выплату в размере 500 рублей. Вместе с тем приведенные меры социальной поддержки утратили свою экономическую целесообразность, должным образом не обеспечивают имущественную поддержку лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области».

Во-первых, ежемесячная денежная выплата в размере 500 рублей с учетом уровня инфляции не влияет на имущественное положение лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области».

Во-вторых, лица, имеющие звание «Ветеран N-ской области», не являются гражданами, которые нуждаются в социальной поддержке со стороны государства во исполнение конституционного принципа социального государства.

В-третьих, текущие меры социальной поддержки финансируются исключительно из бюджета N-ской области. Принимая во внимание высокое число лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области» (5 100 человек), а также многолетний дефицит бюджета N-ской области, замена таких мер позволит снизить его расходную часть. Кроме того, сэкономленные средства бюджета N-ской области (как минимум 30 млн рублей) будут направлены на улучшение жилищных условий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В целях компенсации отмены текущих мер социальной поддержки лиц, имеющих звание «Ветеран N-ской области», предлагается предоставить им право на внеочередное оказание медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Данная мера поддержки с учетом возраста лиц, обладающих званием «Ветеран N-ской области», позволит компенсировать негативные последствия от исключения мер поддержки денежного характера. Это нововведение также согласуется с принципом поддержания доверия к действиям государства, уважением человека труда и повышает гарантии конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

ЗАКОН N-СКОЙ ОБЛАСТИ
№ 95-ЛО от 30.12.2023
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН N-СКОЙ ОБЛАСТИ «О ЗВАНИИ
“ВETERAN N-СКОЙ ОБЛАСТИ”»

Статья 1.

Внести в Закон N-ской области от 10.10.2001 № 15-ЛО «О звании “Ветеран N-ской области”» (N-ская губерния, 2001, 11 октября, № 2) следующие изменения:

1) Пункт 1 статьи 6 изложить в следующей редакции:

«Гражданам, имеющим звание «Ветеран N-ской области», предоставляется мера социальной поддержки в виде внеочередного оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.».

Статья 2.

Настоящий закон вступает в силу с 01 января 2024 года.

г. N-ск
30.12.2023

Губернатор N-ской области