

В Ростовский областной суд
(по первой инстанции)

Заявитель: гражданин

Представитель по доверенности:

**Орган, действия которого
обжалуются:** Законодательное
собрание Ростовской области
Ростов-на-Дону,
ул. Социалистическая, 112

**Нормативно-правовой акт, который
обжалуется:** Областной закон № 440-
ЗС «О гарантиях Главе Администрации
(Губернатору) Ростовской области,
прекратившему исполнение своих
полномочий, и членам его семьи» от
10.06.2010 года

ЗАЯВЛЕНИЕ

Законодательное собрание Ростовской области принял 10.06.2010 года Областной закон № 440-ЗС «О гарантиях Главе Администрации (Губернатору) Ростовской области, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Областной закон был подписан Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области В.Ю.Голубевым 15.06.2010 года, опубликован в газете «Наше время» 16.06.2010 года.

Данным законом предусмотрен ряд льгот прекратившему свои полномочия Губернатору (далее по заявлению «бывший Губернатор») и членам его семьи после прекращения им своих полномочий.

Считаю, что данный нормативно-правовой акт принят незаконно и подлежит отмене.

Данным законом нарушены мои права налогоплательщика, поскольку из собранных с меня налогов предполагается производить расходы на цели, не предусмотренные действующим законодательством. Законом предусмотрена оплата лицу, обязанности, компетенция и полномочия которого не определены. Данный закон ставит в неравное положение пенсионера Чуба В.Ф. с другими пенсионерами Ростовской области, в частности со мной. Это убеждение основано на следующих основаниях:

1. Данный закон содержит нормы трудового права, поскольку им регулируются трудовые права прекратившего полномочия Губернатора, а также трудовые права лиц, работающих в его аппарате. Так, из текста пп.1 п.1 ст. 5 видно, что бывшему губернатору устанавливается месячное денежное содержание без учета премий **по результатам работы**. То есть предполагается, что в соответствии с данным законом бывший Губернатор будет осуществлять какую-то работу, за которую ему будут платить и также выплачивать премию по результатам этой работы. Предусмотрено также ежемесячное денежное поощрение. При этом законом не определен статус бывшего Губернатора в этой системе отношений, а также род и объем выполняемых им полномочий, тогда как размер оплаты уже установлен и привязан к размеру содержания действующего губернатора с коэффициентом 0,8.

О том, что данный закон не относится к сфере пенсионного обеспечения, говорит п.4 ст.5, согласно которому *«Государственное пенсионное обеспечение Главы Администрации*

(Губернатора) Ростовской области, прекратившего исполнение своих полномочий, осуществляется в соответствии с федеральными и областными законами».

Кроме государственного пенсионного обеспечения в Ростовской области, например, законодательно введена доплата к пенсиям за руководство партийными органами в советский период и Чуб В.Ф., в соответствии с этим областным законом, также имеет право на соответствующую доплату к пенсии. Также установлены доплаты к пенсиям и выборным должностным лицам.

Пункт 3 ст.5 установил, что бывшему губернатору *«предоставляются гарантии обеспечения его служебными помещениями, необходимой оргтехники, мебелью и иные гарантии его материального обеспечения в соответствии с областными законами».* Термин «служебное помещение» подразумевает ведение в нем службы, то есть исполнения каких-либо должностных обязанностей.

Из совокупности указанных норм видно, что бывший Губернатор будет осуществлять некие государственные функции, для чего ему будут предоставлены служебные помещения, транспорт и охрана. Однако должность «Глава Администрации (Губернатор), прекративший исполнение своих полномочий» в тарифно-классификационном справочнике отсутствует, а передача отдельных государственных полномочий отдельным физическим лицам, пусть и бывшим губернаторам, действующим законодательством не предусмотрена.

Если предполагается, что он будет выполнять какие-то обязанности, то законом должны быть определены эти обязанности и его статус. Но в таком случае непонятно, почему в этих трудовых отношениях выгодоприобретателями выступают члены семьи работника, а также почему отсутствуют возрастные ограничения, предусмотренные для работающих граждан пенсионным законодательством.

Если осуществление предполагаемых полномочий будет производиться в рамках некой некоммерческой организации, то порядок финансирования таких организаций установлен, он носит конкурсный характер и финансирование таких организаций осуществляется в форме грантов. Областной закон о грантах общественных объединениям в Ростовской области отсутствует.

Если бывший губернатор не будет исполнять никаких обязанностей, то отсутствуют основания для каких-либо выплат в рамках трудовых отношений, особенно за счет средств бюджета.

2. В соответствии со ст. 130 ТК РФ «Основные государственные гарантии по оплате труда работников» установлен закрытый перечень гарантий, в который включаются:

- величина минимального размера оплаты труда в Российской Федерации;
- меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы;
- ограничение перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы по распоряжению работодателя, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы;
- ограничение оплаты труда в натуральной форме;
- обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами;
- государственный надзор и контроль за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда;
- ответственность работодателей за нарушение требований, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями;
- сроки и очередность выплаты заработной платы.

В Областном законе № 440-ЗС приведен перечень гарантий, выходящих за рамки этого ограниченного списка. Так, например, право на бесплатное транспортное обслуживание (служебный автомобиль), охрану, медицинское обслуживание на уровне предоставлявшегося действующему Губернатору, страхование за счет бюджета, санаторно-курортное обслуживание. Эти гарантии ст.130 ТК РФ не предусмотрены.

Главой 25 ТК РФ предусмотрен ряд дополнительных гарантий и компенсаций работникам при исполнении ими государственных или общественных обязанностей. Ст. 170 ТК РФ устанавливает норму, согласно которой *«Работодатель обязан освободить работника от*

работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей в случаях, если в соответствии с настоящим **Кодексом** и иными **федеральными** законами эти обязанности должны исполняться в рабочее время. **Государственный орган** или общественное объединение, которые привлекли работника к исполнению государственных или общественных обязанностей, в случаях, **предусмотренных частью первой** настоящей статьи, выплачивают работнику за время исполнения этих обязанностей компенсацию в размере, определенном настоящим Кодексом, другими **федеральными** законами и иными нормативными правовыми актами **Российской Федерации** либо решением соответствующего общественного объединения». Очевидно, что никакого правового регулирования данного вопроса на региональном уровне Трудовым кодексом РФ не предусмотрено.

Непонятны основания привязывания размера денежного содержания бывшего губернатора к денежному содержанию действующего губернатора с коэффициентом 0,8 без указания каких-либо функциональных обязанностей и статуса бывшего губернатора, за исключением права свободного посещения государственных органов Ростовской области с безотлагательным приемом и права на получение консультаций этих органов. Однако о наличии неких обязанностей свидетельствует п.2 ст.5, согласно которому выплата ежемесячного пожизненного содержания приостанавливается на время замещения государственных должностей или должности гражданской службы.

3. Согласно оспариваемого акта бывший губернатор по своему усмотрению осуществляет неустановленные полномочия, перемещаясь на бесплатной для него машине с бесплатной охраной, и безотлагательно общается с руководителями органов власти Ростовской области, но в любой момент может свою работу прекратить, «в случае замещения Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области, прекратившим исполнение своих полномочий, на профессиональной постоянной основе государственной должности Российской Федерации, государственной должности Ростовской области, государственной должности иного субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы (государственной службы иного вида) на период замещения указанных должностей», а после прекращения этих полномочий возобновить пользование предоставленными гарантиями.

При этом могут возникнуть коллизии, поскольку одновременно со статусом работника бывший губернатор наделен данным законом и статусом работодателя. В соответствии с п.2 ст.6 он имеет право содержать за счет средств областного бюджета аппарат помощников, которые работают по трудовому договору и несут ответственность только перед ним. Общий месячный фонд оплаты труда помощников устанавливается равным тремстам пятидесяти процентам его ежемесячного пожизненного содержания. В пределах этого фонда он самостоятельно определяет размер должностных окладов помощников и размер их премирования.

Как в случае замещения государственных или муниципальных должностей будут разрешаться правовые коллизии с нанятым им персоналом, законом не установлено. Между тем, с момента замещения указанных должностей бывший Губернатор теряет право на получение средств для оплаты услуг работы своего аппарата. Ст. 81 ТК РФ не относит для физического лица-работодателя это основание к основаниям прекращения трудовых отношений с нанятыми работниками, а в случае их сокращения им будет необходимо выплатить двухмесячное выходное пособие (совокупно 700% пожизненного денежного содержания бывшего Губернатора). Источники таких выплат законом не определены.

4. Данный закон беспрецедентен тем, что наделяя бывшего Губернатора специальным правом на заключение трудовых договоров с помощниками, он в качестве источника финансирования расходов указывает областной бюджет. Такое распределение полномочий присуще государственным учреждениям субъекта федерации. Но учреждения, при этом, являются юридическими лицами.

Из закона прямо не следует, будет ли бывший Губернатор получать денежные средства на формирование фонда оплаты труда своего штата лично, либо оплата будет производиться через кассу областной Администрации.

Не ясным остался вопрос налогообложения доходов бывшего Губернатора и сотрудников его аппарата. Если его деятельность не является предпринимательской, то обложению НДФЛ

подлежит у бывшего Губернатора весь размер средств, полученных из бюджета и, как у налогового агента, НДС с заработных плат, выплачиваемых сотрудниками. Весь объем оказываемых ему бесплатных услуг должен признаваться его материальной выгодой и также облагаться НДС.

Согласно п.2 ст.7 оспариваемого закона расходы государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, связанных с обеспечением гарантий, возмещаются за счет средств областного бюджета.

В Российской Федерации действует Федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, п.1 ст.5 которого установлено, что «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

б) **осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;**

в) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Пунктом 2 той же статьи определены требования к областным законам, принимаемым законодательным органом субъекта федерации в рамках своих полномочий. Определение статуса и гарантий бывшему Губернатору к таким полномочиям явно не отнесены. Подпунктом н) установлено, что этим органом *«регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации»*.

Статьей 12 Областного закона № 270-ЗС от 18.09.2002 года (в редакции от 18.03.2008 года) определены полномочия Законодательного Собрания Ростовской области. В данном законе отсутствует право создания специальных субъектов с особым регулированием их деятельности. В преамбуле оспариваемого закона также отсутствуют какие-либо отсылочные сведения о федеральных и областных законах, дающих право на принятие данного закона.

5. Поскольку должность бывшего губернатора не относится к должностям государственной службы, регулирование возникающих трудовых отношений с бывшим губернатором должно полностью осуществляться Трудовым кодексом Российской Федерации, статья 12 которого говорит о том, что **«Закон или иной нормативный правовой акт, содержащий нормы трудового права, не имеет обратной силы и применяется к отношениям, возникшим после введения его в действие»**. Закон подписан новым Губернатором Голубевым В.Ю. и вступил в силу уже после завершения полномочий бывшего губернатора Чуба В.Ф.

Статья 12 ТК РФ предусматривает, что *«Действие закона или иного нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, лишь в случаях, прямо предусмотренных этим актом»*. Поскольку в оспариваемом законе отсутствует специальная норма об его распространении на отношения, возникшие в прошлом, оспариваемый закон не может быть применен к бывшему Губернатору Чубу В.Ф.

В связи с этим данный закон вообще утрачивает какой-либо смысл, поскольку губернатор Голубев В.Ю. только приступил к своим обязанностям, достаточно молод и энергичен и вряд ли ему предстоит воспользоваться этим законом в ближайшие 10 лет. Между тем, сохранение этого закона обязывает резервировать в бюджете ежегодно сумму, необходимую для его реализации в случае досрочного прекращения полномочий. По оценкам, приведенным в СМИ, цена вопроса – 9,3 миллиона рублей в год без учета будущих индексаций.

Вырывание из бюджета и резервирование этой суммы ежегодно причинит ущерб бюджетным отношениям в Ростовской области.

Однако, в СМИ области появилось заявление Чуба В.Ф. о том, что он намерен пользоваться лишь частью льгот, из чего следует, что и он и ЗС РО подразумевают, что данный закон был принят и в отношении Чуба В.Ф. тоже. В связи с этим полагаю необходимым обжаловать его сейчас, пока не истек трехмесячный срок.

6. Пунктом 3 статьи 17 Конституции РФ установлено, что *«Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»*. Наделение бывшего губернатора Чуба В.Ф. гарантиями, правами и полномочиями, не предусмотренными действующим законодательством с оплатой из средств областного бюджета нарушает мои права, как налогоплательщика, и ставит меня, как пенсионера, в неравное положение с Чубом В.Ф., то есть противоречит п.3 ст. 17 Конституции РФ.

Так, отслужив 26 лет в Вооруженных Силах РФ, демобилизовавшись подполковником запаса, я получаю сейчас пенсию в размере 8829 рубля 08 копеек (справку прилагаю). Расходы на бывшего губернатора по сегодняшним ценам составляют 775000 рублей в месяц, то есть более чем в 87 раз превышают мою пенсию.

Статьей 17 Конституции РФ установлено, что *«Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и **должностного положения**, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»*. Единственным лицом, которому помимо пенсионного обеспечения предоставлены беспрецедентные льготы, полномочия и гарантии, является бывший губернатор Ростовской области и члены его семьи. Это противоречит ст. 17 Конституции РФ, поскольку ставит его в неравное положение с остальными гражданами.

7. Осуществляя дополнительные расходы по данному закону, законодатель утрачивает возможность использования затраченных на это средств по их прямому назначению, что ущемляет мои права на получение государственных услуг, оплачиваемых из бюджета. Между тем, в результате руководства В.Ф.Чуба, в Ростовской области родители больных тяжело детей вынуждены побороться по чужим людям, добывая средства. Так, в «Коммерческом обозрении» № 20 от 26.06.2010 года объявлен сбор средств на лечение Кати Смородиновой. В то время, как одни умирают, другие, создавшие для этого условия, намерены пожизненно купаться в роскоши за счет средств бюджета!

8. Разрешая вопрос о соответствии ст. 251 ГПК РФ Конституции РФ, Конституционный суд в своем Определении № 58-О от 02.03.2006 года указал: *«В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1); решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (часть 2)*.

*Данная статья находится в неразрывном системном единстве со статьями 17 (часть 2), 18, 21 и 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в силу которых государство, реализуя утверждаемый Конституцией Российской Федерации приоритет личности и ее прав, обязано охранять достоинство личности во всех сферах, а гражданин вправе защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами, из чего следует, что **право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, а его нормативное содержание включает право обжалования принятых органами государственной власти, должностными лицами решений, причем такое обжалование может преследовать не только индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, но и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка»**.*

С учетом этого, считаю своим гражданским долгом реализовать свое право на обращение в суд с целью восстановления нарушенных прав как в личных, так и в публичных интересах.

9. В соответствии с п.3 ст. 246 ГПК РФ *«При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований»*, а в соответствии с п.2 ст. 249 ГПК РФ *«При рассмотрении и разрешении дел,*

возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела».

Таким образом, на мне, как заявителе, не лежит обязанности по доказыванию факта нарушения моих прав, это подразумевается априори, поскольку я обратился в суд с заявлением. В силу п.1 ст.249 ГПК РФ **«Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие)».**

Полагаю, что у представителей ЗС РО будет возможность в ходе судебного заседания представить доказательства законности принятого акта.

На основании выше изложенного, в соответствии со ст.ст. 251, 253 ГПК РФ прошу суд:

1. Признать Областной закон № 440-ЗС «О гарантиях Главе Администрации (Губернатору) Ростовской области, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» незаконным и недействующим полностью со дня его принятия.

2. Взыскать с Законодательного Собрания Ростовской области компенсацию понесенных мною судебных расходов.

Заявитель _____ *****

Приложения:

1. Доверенность представителя
2. Квитанция об уплате госпошлины 200 рублей
3. Копия для ответчика
4. Газета «Коммерческое обозрение» № 20 (33) от 26.06.2010 года
5. Справка о пенсии