

**ГУБЕРНАТОР ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ,  
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА СЕВАСТОПОЛЯ**

ул. Ленина, 2, г. Севастополь, 299011, тел.(8692)54-42-14, факс(8692)54-20-53, e-mail: pravitelstvo@sevastopol.gov.ru

18.07.2016 № 11683/19/1-16/3248

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Законодательное Собрание  
города Севастополя

**Заключение Губернатора**

**на проект Закона города Севастополя № 03-19/327 от 28.06.2016**

**«О внесении изменений в Устав города Севастополя»,**

внесенного в Законодательное Собрание города Севастополя депутатами Аксеновым В.В., Алтабаевой Е.Б., Соловьевым И.О., Мащенко Е.В., Посметным В.А., Кулагиным А.А., Гореловым В.Н., Кажановым С.П., Караваевым А.В., Чалым А.М., Чалым М.М.

Предмет заключения – проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в Устав города Севастополя».

Основное нормативное регулирование в данной сфере в настоящее время осуществляется актами федерального законодательства Российской Федерации: Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ); актами законодательства города Севастополя: Уставом города Севастополя, Законом города Севастополя от 30.04.2014 № 7-ЗС «О порядке избрания Губернатора города Севастополя депутатами Законодательного Собрания города Севастополя», Законом города Севастополя от 29.09.2015 № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон № 185-ЗС).

По представленному законопроекту имеются следующие замечания.

В пункте 2 статьи 1 представленного законопроекта после слов «общественного контроля за деятельностью» слова «органов исполнительной власти города Севастополя» заменить словами «исполнительных органов государственной власти города Севастополя», в связи с тем, что в Законе

города Севастополя от 30.04.2014 № 6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» используется термин «исполнительный орган государственной власти города Севастополя».

Кроме того, рекомендую дополнить предлагаемую редакцию части 2 статьи 3 Устава города Севастополя после слов «Уполномоченный по защите прав предпринимателей в городе Севастополе.» следующим предложением «Порядок организации и осуществления деятельности Общественной палаты города Севастополя, Уполномоченного по правам человека в городе Севастополе, Уполномоченного по правам ребенка в городе Севастополе, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Севастополе определяется законом города Севастополя.».

В связи с тем, что в Конституции Российской Федерации формулировка «федеральные нормативные правовые акты» отсутствует, пункт 3 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«Часть 3 статьи 7 изложить в следующей редакции:

3. Органы государственной власти города Севастополя, органы местного самоуправления, образованные на территории города Севастополя, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, настоящий Устав, законы и иные нормативные правовые акты города Севастополя, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.».

Исходя из положений Федерального закона № 184-ФЗ и с учетом вытекающего из Конституции Российской Федерации требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов Российской Федерации, на каждом конкретном этапе развития субъекту Российской Федерации предоставляется право самостоятельно устанавливать механизм, касающийся способа избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Такое правомочие обусловлено приоритетом интересов Российской Федерации, ее граждан, государственного суверенитета, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам, чем обуславливается и характер федеративного устройства Российской Федерации.

При этом, порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации непосредственно не регламентирует. Провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа

Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме, нормы Конституции РФ, в то же время, не рассматривают выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

Тем самым Конституция Российской Федерации, в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм, допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти.

Таким образом, по смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации федеральный законодатель предоставляет право субъекту Российской Федерации избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, соблюдая при этом конституционные принципы и нормы и обеспечивая сбалансированное сочетание интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъектов Российской Федерации с другой.

Субъекты Российской Федерации, в свою очередь, самостоятельно устанавливая систему наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, действуют в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом. Данное правомочие не может осуществляться субъектами Российской Федерации в ущерб общенациональным интересам Российской Федерации, ее граждан.

Входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, Главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, данное должностное лицо одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и как таковое ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только его конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. По своему статусу это должностное лицо, в силу принципа единства системы государственной власти, находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства,

избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений Конституции Российской Федерации, а также исходя из национальных интересов Российской Федерации.

Таким образом, Президент Российской Федерации, являясь гарантом Конституции Российской Федерации, единства и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации, является единственным верным лицом, которое может объективно выстроить необходимую систему исполнительной власти в Российской Федерации с учетом того, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) участвует не только в отношениях на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в рамках исключительного ведения субъектов Российской Федерации, но и в отношениях, имеющих общедولة значение, в той мере, в какой такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.05.2004 № 10-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Положения Федерального закона № 184-ФЗ предусматривают внесение кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации, что предполагает выбор Президентом Российской Федерации, в частности на основе таких критериев, как профессионализм, компетентность, опыт, соответствующей кандидатуры из числа граждан Российской Федерации, удовлетворяющих требованиям, которым должно отвечать высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Это подтверждается и положениями Указа Президента Российской Федерации от 27.12.2004 № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».

Таким образом, механизм избрания высшего должностного лица города Севастополя – Губернатора, должен быть установлен исходя из обоснованности в контексте с конкретным этапом развития города

Севастополя, принимая во внимание внешнеполитический фактор, с учетом применения следующих критериев:

- приоритет общенациональных интересов Российской Федерации, таких как суверенитет, безопасность, защита прав и свобод человека и гражданина;
- сбалансированное сочетание интересов Российской Федерации, с одной стороны, и субъекта Российской Федерации с другой.

Из пояснительной записки к проекту закона города Севастополя «О внесении изменений в Устав города Севастополя» следует, что предлагаемые изменения вносятся исходя из предвыборных обещаний представителей партии «Единая Россия». Поскольку указанная причина предлагаемых изменений в Устав города Севастополя сама по себе не содержит анализа необходимости принятия таких поправок, а также не указывает на последствие от их применения, считаю законопроект в данной части не проработанным и не обоснованным.

При этом, законопроект в данной части не только не обоснован и не проработан, но и нарушает конституционные права граждан Российской Федерации, жителей города, а также Регламент Законодательного собрания города Севастополя (далее – Регламент).

Так, частью 1 статьи 37 Регламента определено, что в целях соблюдения права граждан Севастополя на благоприятные условия жизнедеятельности, их прав и законных интересов в обязательном порядке проводятся публичные слушания по вопросам принятия генеральных планов, внесения в них изменений, а также по другим основополагающим вопросам жизнедеятельности города с участием жителей города Севастополя.

Вместе с тем, согласно частям 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдумах, а также участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Конституция Российской Федерации, закрепляя избирательные права граждан, исходит из основ конституционного строя Российской Федерации, в том числе из того, что народ - носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации - осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (статья 3).

Народ, будучи носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет власть непосредственно, а

также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (части 1 и 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан избирать и быть избранным, а также право участвовать в управлении государством, не конкретизирует формы и порядок осуществления гражданами этих прав, однако прямо указывает на то, что указанные права граждан являются конституционными, то есть основополагающими. При этом, порядок и формы осуществления этих прав подлежат регулированию соответствующими законами.

Соответственно, определение механизма избрания высшего должностного лица – Губернатора города Севастополя, является реализацией гражданами своего конституционного права на участие в управлении делами государства в целом и города Севастополя, что не может не являться основополагающим вопросом для жителей города, поскольку граждане, реализуя указанное конституционное право имеют право выразить свое мнение, в том числе отнеся вопрос избрания Губернатора города Севастополя из числа кандидатур, предложенных Президентом Российской Федерации, не исключая, таким образом Президента Российской Федерации из процесса формирования общефедеральной системы исполнительной власти.

Следовательно, вопрос о рассмотрении внесенных изменений в Устав города Севастополя в части определения механизма выбора Губернатора города Севастополя без проведения публичных слушаний указывает на нарушение положений Регламента, являющегося обязательным для Законодательного Собрания города Севастополя, а также на нарушение конституционных прав жителей города.

Пункт 10 статьи 1 законопроекта необходимо привести в соответствие с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в связи с тем, что формулировка «федеральные нормативные правовые акты» в Конституции Российской Федерации отсутствует, данный пункт рекомендую изложить в следующей редакции:

«8) предлагает органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти), Уставом города Севастополя,

законами и иными нормативными правовыми актами города Севастополя, уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами, изданные им правовые акты, если указанные акты им противоречат, а также вправе обжаловать указанные акты в суде.».

В соответствии со статьей 129 Конституции Российской Федерации, а также согласно Федеральному закону от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектом Российской Федерации в порядке, установленном субъектом Российской Федерации.

Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации такой важный институт, как прокуратура, устанавливая, что прокуратура России составляет единую централизованную систему органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. При этом прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с соответствующими субъектами РФ.

Однако в федеральном законодательстве не указывается, с какими органами власти субъектов РФ решать вопрос о назначении прокурора субъекта РФ. В статье 13 Федерального закона о прокуратуре закреплено, что назначение согласовывается с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми субъектами Российской Федерации. Закрепляя обязательность такого согласования, данная конституционная норма вместе с тем не определяет, к компетенции какого органа власти субъекта Федерации это согласование относится. Дальнейшая конкретизация органов власти, с которыми осуществляется согласование, определяется конституциями, уставами субъектов Федерации.

Анализируя практику законотворческой деятельности субъектов РФ, можно прийти к выводу, что согласование кандидатуры прокурора субъекта РФ возможно с главой республики, президентом, губернатором или правительством субъекта РФ. Например, по Конституциям Ингушетии, Калмыкии, Тывы, Татарстана, Адыгеи, Уставам Курской области, Карачаево-Черкессии и Еврейской автономной области, данный вопрос разрешается главой исполнительной ветви власти: главой республики, президентом, губернатором или правительством субъекта РФ.

Преодолеть конфликт законодательной и исполнительной власти пыталась Сахалинская областная Дума, предложившая Государственной Думе внести изменения и дополнения в Федеральный закон о прокуратуре и закрепить назначение прокурора субъекта РФ по согласованию с законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ, но

предложение было отклонено Государственной Думой РФ 21.04.1999 в первом чтении (Постановление № 3902-II ГД).


Так, пунктом 14 части 2 статьи 26 Устава города Севастополя определено, что Губернатор города Севастополя согласовывает кандидатуру прокурора города Севастополя. Таким образом, Уставом города Севастополя определен порядок согласования кандидатуры прокурора города Севастополя. В представленной к законопроекту пояснительной записке не усматривается необходимость или основания внесения изменений, касающихся полномочий при согласовании кандидатуры прокурора города Севастополя, в связи с чем, пункты 8, 12, 13 статьи 1 законопроекта считаю необходимым исключить.

Следует отметить, что не только конституциями и уставами субъектов РФ возможна конкретизация органов власти, с которыми осуществляется согласование кандидатуры прокурора субъекта РФ. Так, в уставах Владимирской области и Москвы определено, что порядок согласования регламентируется соответствующим законом этого субъекта РФ. В Московской области такой порядок определяется Законом Московской области от 16.07.1996 «О порядке согласования назначения на должность прокурора Московской области» (принят решением Московской областной Думы от 05.07.1996 № 4/97). Таким образом, считаю целесообразным определить порядок согласования кандидатуры прокурора города Севастополя соответствующим законом города Севастополя, при этом данным законом установить, что согласование производится с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти.

Принятие Закона города Севастополя «О внесении изменений в Устав города Севастополя» потребует признания утратившим силу Закон города Севастополя от 30.04.2014 № 7-ЗС «О порядке избрания Губернатора города Севастополя». Кроме того, с принятием данного законопроекта потребуются внесение изменений в Закон города Севастополя от 30.04.2014 № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» и постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 30.09.2014 № 15 «Об утверждении Регламента Законодательного Собрания города Севастополя».

Принимая во внимание вышеизложенное, а также замечания правового характера, данный проект закона не согласовывается.

Губернатор города Севастополя



С.И. Меняйло