

# К ВОПРОСУ О ПРАВЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОЗДАНИЕ ПОСТОЯННО ДЕЙСТВУЮЩИХ КООРДИНАЦИОННЫХ СОВЕЩАНИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА

Ступаченко Е.В.

*Ступаченко Евгений Викторович - старший научный сотрудник,  
отдел проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики,  
Научно-исследовательский институт  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва*

**Аннотация:** в статье автор проводит анализ нормативных правовых актов, регламентирующих координирующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка. Исходя из позиции Верховного Суда Российской Федерации, подкрепленной впоследствии изменениями в федеральном законодательстве, автор приходит к выводу, что органы местного самоуправления в настоящее время вправе создавать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка.

**Ключевые слова:** координационные совещания, органы местного самоуправления, органы прокуратуры, правопорядок.

Высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации на основании Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»<sup>1</sup> (далее – Указ № 1535) в конце 2010 – начале 2011 года повсеместно образованы постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (далее – ПДКС).

Указанные структуры обобщают и анализируют информацию о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, прогнозируют тенденции развития ситуации в этой области; проводят анализ эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка; разрабатывают меры, направленные на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации [1, 2].

После принятия и вступления в законную силу Указа № 1535 перед органами государственной власти и органами местного самоуправления встала проблема, имеющая практическое значение – о праве органов местного самоуправления создавать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка.

Такая проблема имела место, в частности, в Ростовской области, где во исполнение названного Указа Президента Российской Федерации 3 февраля 2011 года главой администрации Ростовской области утверждено постановление № 35 «О создании постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Ростовской области»<sup>2</sup> (далее - Постановление).

Указанным Постановлением предусмотрено создание действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Ростовской области, утверждены его состав и Положение о постоянно действующем координационном совещании по обеспечению правопорядка в Ростовской области.

Пунктом 3 Постановления органам местного самоуправления рекомендовано создать аналогичные координирующие органы.

Первый заместитель прокурора Ростовской области обратился в Ростовский областной суд с заявлением, в обоснование которого указал, что пункт 3 Постановления принят с нарушением компетенции главы администрации Ростовской области, в связи с чем подлежит признанию недействующим. Прокурор в заявлении указал, что круг вопросов местного значения определен Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ), который не наделяет органы местного самоуправления полномочиями по созданию координирующих органов. Кроме того, по мнению областного прокурора, Указ № 1535 не предусматривает прав органов местного самоуправления на создание аналогичных координационных совещаний.

Решением Ростовского областного суда от 26 апреля 2011 года, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2011 года № 41-Г11-40, в удовлетворении заявления прокурора отказано по следующим мотивам.

<sup>1</sup> Российская газета, № 281, 13.12.2010.

<sup>2</sup> Наше время, № 47 - 49, 15.02.2011.

<sup>3</sup> Российская газета, № 202, 08.10.2003.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup> защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу частей 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Разрешая заявленные требования и отказывая в их удовлетворении, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что оспариваемый пункт не противоречит действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Проанализировав положения пункта 7 статьи 18, подпункта «а» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>, Устав Ростовской области, суд пришел к заключению, что глава администрации Ростовской области действовал в пределах своих полномочий.

Рекомендация органам местного самоуправления создать координационные совещания не нарушает принцип разделения властей, не обязывает органы местного самоуправления выполнять не свойственные им функции и полномочия, поскольку Закон № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относит участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма (подпункт 7.1 статьи 14, подпункт 6.1 пункта 1 статьи 15, подпункт 7.1 пункта 1 статьи 16), что является одним из направлений обеспечения правопорядка.

Довод кассационного представления прокурора о том, что оспариваемый пункт 3 Постановления противоречит части 2 статьи 6 Закона № 131-ФЗ, согласно которой осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации нашел несостоятельным, поскольку государственный орган субъекта Российской Федерации, рекомендуя органам местного самоуправления создать координирующие органы, аналогичные координационному совещанию по обеспечению правопорядка в Ростовской области, каких-либо обязательств на органы местного самоуправления не возлагает, функции контроля не осуществляет, финансовых затрат в связи с указанной рекомендацией у органов местного самоуправления Ростовской области не возникает.

Более того, как следует из подпункта «г» пункта 2 Указа № 1535, одной из основных задач координационного совещания является организация взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, и с органами местного самоуправления, что не исключает возможность создания органами местного самоуправления аналогичных совещаний в целях информационного взаимодействия.

То обстоятельство, что Закон № 131-ФЗ не предусматривает полномочий органов местного самоуправления по созданию координационных совещаний по обеспечению правопорядка на их территории, не свидетельствует о противоречии оспариваемой нормы федеральному законодательству.

Согласно пункту 2 статьи 14.1, пункту 2 статьи 15.1, пункту 2 статьи 16.1 данного Закона органы местного самоуправления могут решать иные вопросы, не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации признал право органов местного самоуправления по созданию структур, аналогичных постоянно действующим координационным совещаниям по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Впоследствии законодатель уже на уровне федерального закона подтвердил позицию Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

Так, согласно п. 2 ч. 1 ст. 12 Закона № 182-ФЗ органы местного самоуправления обладают правом на создание координационных органов в сфере профилактики правонарушений.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

*Список литературы*

1. *Ступаченко Е.В.* Исторические и правовые аспекты создания постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2014. № 11. С. 40-43.
2. *Ступаченко Е.В.* Координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах РФ. Сборник нормативных актов. LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrücken, 2016. 490 с.
- 3.