

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2026. № 2 (117). С. 101–114.  
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2026,  
vol. 117, no. 2, pp. 101-114.

### 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Научная статья  
УДК 342.2

## ТРАНСФОРМАЦИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

**Сомиков Кирилл Александрович**

Администрация Надымского района, Ямало-Ненецкий автономный округ, Надым,  
Российская Федерация, kirill\_somicoff@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0008-2147-2564>

**Введение.** В статье проанализированы проблемные правовые ситуации, возникающие в ходе перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, на примере возможностей участия последних в охране общественного порядка. Подобные изменения не всегда комплексно охватывают все многосторонне взаимосвязанные положения законов, порой вносятся асинхронно. Так, основополагающая норма может утратить силу, но обусловленная ей норма подлежит реализации. Вследствие подобных законодательных дефектов возникает правовое явление, которое предлагается рассматривать как опосредованную ультраактивность, поскольку утратившее силу положение закона в некоторой степени реализуется через развивающее его действующее положение.

**Материалы и методы.** Нормативную основу исследования составило законодательство Российской Федерации и отдельных регионов, подзаконные нормативные правовые акты, касающиеся компетенции органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, и материалы практики осуществления ими отдельных государственных полномочий, не переданных в установленном порядке. Методологической основой исследования выступает сравнительно-правовой ретроспективный анализ, который позволяет уяснить смысл положения закона и определить потенциал его реализации.

**Результаты исследования.** Анализ содержания ранее действовавших в период разработки и вступления в силу ряда сложных в реализации действующих законов позволяет заключить, что последние могут воспринимать и развивать утратившие силу положения. В результате формируется дисбаланс между основополагающей и конкретизирующей нормами по причине ослабления логико-содержательных связей. Возможна замена общих норм, но сохранение неизменными конкретизирующих. Сложности, неизбежно возникающие в процессе реализации таких положений, обусловлены недостаточной их корреляцией с полномочиями соответствующих органов публичной власти. Проблемы при осуществлении компетенции органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка зачастую возможно лишь условно разрешить «формально-юридическим» путем посредством издания муниципальных правовых актов, потенциально не способных оказать существенное влияние на складывающиеся правоотношения.

**Выводы и заключения.** Реформирование системы органов публичной власти, сопряженное с перераспределением полномочий, является сложным динамичным процессом, иногда асинхронно охватывающим комплекс многосторонне взаимосвязанных нормативных правовых актов. Возможно изменение подходов к реализации отдельных полномочий – от непосредственного осуществления к участию. При этом изменяется характер некоторых полномочий в сфере охраны общественного порядка – от собственных полномочий органов местного самоуправления к отдельным государственным полномочиям, не переданным в установленном порядке.

**Ключевые слова:** органы публичной власти, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, общественный порядок

**Для цитирования:** Сомиков К. А. Трансформация компетенции органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2026. № 2 (117). С. 101–114.

### 5.1.2. Public Law (State Law) Sciences (Legal Sciences)

#### Original article

#### TRANSFORMATION OF THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER MAINTENANCE

**Kirill A. Somikov**

Administration of the Nadym District, Yamalo-Nenets Autonomous District, Nadym, Russian Federation, kirill\_somicoff@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0008-2147-2564>

**Introduction.** The article analyzes problematic legal situations that arise during the redistribution of powers between state authorities and local governments, using the example of the possibilities of the latter's participation in the protection of public order. Such changes do not always comprehensively cover all multilaterally interrelated provisions of laws, and sometimes they are introduced asynchronously. Thus, a fundamental norm may lose its force, but the norm derived from it is subject to implementation. As a result of such legislative defects, a legal phenomenon arises, which is proposed to be considered as indirect ultraactivity, since the provision of the law that has become invalid is to some extent implemented through the current provision that develops it.

**Materials and Methods.** The normative basis of the study was the legislation of the Russian Federation and individual regions, subordinate regulatory legal acts concerning the competence of local governments in the field of public order protection and materials on the practice of exercising certain state powers that were not transferred in accordance with the established procedure. The methodological basis of the research is a comparative legal retrospective analysis, which makes it possible to understand the meaning of the provision of the law and determine the potential for its implementation.

**The Results of the Study.** An analysis of several current and previously effective laws—contemporaneous with the drafting and enactment of certain difficult-to-implement legislation—suggests that the latter may inherit and build upon provisions that have already become invalid.

This weakens logical and substantive connections, creating an imbalance between fundamental and concretizing norms. Consequently, general rules may be replaced while specific ones remain unchanged. The difficulties that inevitably arise when executing such provisions stem from their poor correlation with the powers of the relevant public authorities. Thus, challenges in exercising local self-government competences regarding public order maintenance can often only be superficially resolved in a purely "formalistic" manner—namely, through the adoption of municipal legal acts that inherently lack the capacity to significantly impact emerging legal relations.

**Findings and Conclusions.** The reform of the public authority system, coupled with the redistribution of powers, is a complex, dynamic process that can occur asynchronously and involve an intricate complex of mutually interrelated regulatory legal acts. Approaches to exercising specific powers may shift from direct execution to mere participation. Concurrently, the nature of certain public order maintenance powers is transforming: they are shifting from the inherent competences of local self-governments to distinct state powers that have not been formally transferred in accordance with the established procedure.

**Keywords:** public authorities, local self-government bodies, issues of local importance, certain state powers, public order

**For citation:** Somikov K. A. Transformaciya kompetencii organov mestnogo samoupravleniya v sfere ohrany obshchestvennogo porjadka [Transformation of the Competence of Local Self-Government Bodies in the Field of Public Order Maintenance]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2026, vol. 117, no. 2, pp. 101-114. (In Russ.).

Компетенция органов местного самоуправления в Российской Федерации (далее – ОМСУ) в сфере охраны общественного порядка претерпела существенные изменения. В настоящем кратком исследовании предпринята попытка их проанализировать в хронологическом порядке. Процесс перераспределения полномочий между различными уровнями публичной власти носит перманентный характер. Описание динамики трансформации сложно, но необходимо для выявления ситуаций, когда базовый закон существенно изменен, но развивающие его взаимосвязанные законы не всегда адекватно это отражают.

На сегодняшний день в Конституцию Российской Федерации внесены существенные изменения, касающиеся местного самоуправления как уровня публичной власти. Частично ступил в силу уже четвертый закон, регламентирующий местное самоуправление в Российской Федерации. В статье отражены основные положения каждого из законов в обозначенной проблемной сфере, а также их конкретизация и детализация в иных законах.

Первый закон о местном самоуправлении<sup>1</sup>, действующий в Российской Федерации, утратил силу с 1 января 2009 г. Он определял полномочия местной администрации «в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан» в специальных статьях с практически одинаковой структурой.

Следует обратить внимание на полномочие, согласно которому местная администрация «принимает предусмотренные законодательством меры, связанные с

<sup>1</sup> О местном самоуправлении в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 : утратил силу // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/10102703/> (дата обращения: 08.12.2025).

проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий»<sup>2</sup>.

Также на законодательном уровне было закреплено, что местная администрация руководит районными/городскими органами внутренних дел, «создает за счет собственных и привлеченных средств дополнительные подразделения милиции общественной безопасности (местной милиции); наблюдает за работой исправительно-трудовых учреждений, расположенных на территории района»<sup>3</sup>.

Сравнительно-правовой ретроспективный анализ трансформации компетенции ОМСУ в сфере обеспечения общественного порядка, позволяет сделать вывод о частичном сохранении указаний на подобные полномочия. Например, проведение публичных мероприятий регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ), согласно которому «орган местного самоуправления обязан обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел *общественный порядок и безопасность граждан*» (п. 5 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 54-ФЗ).

Кроме того, местная администрация обязана оформить письменным распоряжением назначение своего уполномоченного представителя и заблаговременно направить распоряжение организатору публичного мероприятия и в орган внутренних дел для «организации взаимодействия по надлежащему обеспечению *общественной безопасности участников* публичного мероприятия и иных лиц» (п. 3 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 54-ФЗ). При этом уполномоченный представитель обязан «обеспечить *общественный порядок и безопасность граждан*» (п. 3 ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 54-ФЗ).

Таким образом, помимо употребления в схожих значениях понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» без их легального дефинирования, прямо указано на наличие самостоятельной компетенции ОМСУ в этих сферах без раскрытия ее содержания [1, с. 189]. Кроме того, можно сделать вывод о разграничении полномочий между органами внутренних дел и ОМСУ в сферах обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий (ст. 12 Федерального закона № 54-ФЗ). На это указывает использование терминов «взаимодействие» и «совместно».

Федеральный закон № 54-ФЗ вступил в силу во время действия первого в Российской Федерации закона о местном самоуправлении и частично продолжает развивать его отдельные положения (уже не действующие).

Такое правовое явление возможно рассматривать как «переживание» отдельных элементов утратившей актуальность модели правового регулирования определенной сферы общественных отношений [2, с. 8]. Очевидно, что в процессе законотворчества

<sup>2</sup> ч. 5 ст. 54 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» – для поселковой, сельской администрации, ч. 5 ст. 65 – для районной администрации, ч. 5 ст. 76 – для городской администрации.

<sup>3</sup> ч. 8 ст. 65 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» – для районной администрации, ч. 8 ст. 76 – для городской администрации.

<sup>4</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федер. закон № 54-ФЗ : принят Гос. Думой 4 июня 2004 г. : одобрен Советом Федерации 9 июня 2004 г. : послед. ред. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/12135831/> (дата обращения: 08.12.2025).

воспринимаются и развиваются положения действующих законов посредством их конкретизации и детализации во вновь принимаемых законах. В рамках единого комплекса изменений законодательства чрезвычайно сложно охватить все многосторонне взаимосвязанные положения. Некоторые из них могут утратить силу, но опосредованно и частично продолжают применяться через действующие конкретизирующие положения.

Сущность подобного явления возможно отразить, опираясь на ключевые понятия марксистской теории общества: основополагающие нормы – «базис», производные от них конкретизирующие нормы – «надстройка». Надстройка определяется базисом, но не всегда содержательно и своевременно воспринимает его изменения, может в последующем продолжать развивать отдельные элементы утратившего силу базиса.

Подобный законодательный дефект вносит дисбаланс в правовое регулирование общественных отношений [3, с. 21], влечет неоднородность правоприменительной практики. Такие казусы существенно снижают потенциал реализации действующего положения, не отвергая его полностью. В этом усматривается выражение одного из дополнительных признаков нормы права – самореализуемость исполнения [4, с. 12].

Прекращает действовать одно положение закона, но может сохранить силу другое, взаимосвязанное с ним. К последнему, как правило, применяется ранее выработанная парадигма реализации. Данное правовое явление возможно охарактеризовать как опосредованную ультраактивность [5, с. 357]. Норма права условно и опосредованно продолжает действовать до момента утраты силы всеми ее формально выражающими положениями взаимосвязанных законов. Обозначенную сложную ситуацию возможно выразить упрощенно – правоприменитель существенно не меняет порядок своей деятельности, пока сохраняются косвенные указания на прежнее правовое регулирование.

Продолжая анализировать развитие положений утратившего силу закона о местном самоуправлении в Российской Федерации, необходимо обратить внимание на финансирование органов внутренних дел (до 1 марта 2011 г. – милиции), которое ранее осуществлялось за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, *местных бюджетов* и иных поступлений, в соответствии с абзацем первым ст. 35 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (далее – Закон «О милиции»). Например, «численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, устанавливается соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» (ст. 9 Закона «О милиции»). Финансирование осуществлялось местными администрациями прямого перечисления денежных средств на счета соответствующих территориальных подразделений милиции. В ряде регионов Российской Федерации такие средства расходовались также на дополнительные выплаты к денежному содержанию сотрудников криминальной милиции. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе была повсеместно распространена подобная практика, несмотря на прямое указание в действующем законодательстве о ее финансировании за счет средств федерального бюджета (ст. 8 Закона «О милиции»). В противном случае, существенная разница между размерами денежного содержания участкового уполномоченного (милиция общественной безопасности) и оперативного уполномоченного (криминальная милиция) могла спровоцировать «кадровый голод» в ряде подразделений.

Принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации в п. «б» ч. 1 ст. 72 определила, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся «защита прав и свобод человека

и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон». Также в ст. 132 Конституции Российской Федерации до 4 июля 2020 г. содержалось указание на осуществление ОМСУ охраны общественного порядка<sup>5</sup>. Очевидно взаимосвязанные полисемичные категории «правопорядок», «общественная безопасность» и «общественный порядок» ранее образовывали коллизию между указанными статьями.

К «вопросам местного значения», впервые так сформулированным во втором законе о местном самоуправлении<sup>6</sup>, была отнесена «охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью» (п. 8 ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Это положение также нашло развитие в принятых позднее законах.

Вступивший в силу с 1 января 2009 г. третий закон, устанавливающий общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>7</sup>, в ряде вопросов местного значения содержит указание на «охрану общественного порядка», а именно:

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин<sup>8</sup>;
- организация охраны общественного порядка на территории муниципальной милиции<sup>9</sup>.

ОМСУ не относятся к правоохранительным органам в общепринятом понимании таковых, при этом в настоящее время наделены правом осуществлять мероприятия в сфере профилактики правонарушений.

Определено, что положения об организации и деятельности муниципальной милиции «вступят» в силу в сроки, установленные соответствующим федеральным законом<sup>10</sup>. Решение данного вопроса местного значения условно предполагается отложенным на будущий относительно определенный период. Однако отсутствие реальной перспективы его реализации ясно осознавалось уже с момента вступления в силу

<sup>5</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ : одобрен Гос. Думой 11 марта 2020 г. : одобрен Советом Федерации 11 марта 2020 г. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/73742836/> (дата обращения: 08.12.2025).

<sup>6</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон № 154-ФЗ : принят Гос. Думой 12 августа 1995 г. : утратил силу // КонсультантПлюс : сайт. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7642/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/) (дата обращения: 08.12.2025).

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон № 131-ФЗ : принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г. : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г. : послед. ред. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 08.12.2025).

<sup>8</sup> п. 33 ч. 1 ст. 14 (для городского, сельского поселения), п. 37 ч. 1 ст. 16 (для муниципального, городского округа), п. 13 ч. 1 ст. 16.2 (для внутригородского района) Федерального закона № 131-ФЗ.

<sup>9</sup> п. 8 ч. 1 ст. 15 (для муниципального района), п. 9 ч. 1 ст. 16 (для муниципального, городского округа) Федерального закона № 131-ФЗ.

<sup>10</sup> Абзац второй ч. 3 ст. 83 Федерального закона № 131-ФЗ.

изменений в ст. 132 Конституции Российской Федерации, исключающих указание на осуществление охраны общественного порядка ОМСУ, то есть уже с 4 июля 2020 г.. Вместе с тем положение о недопустимости отнесения к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий ОМСУ «в сфере осуществления охраны общественного порядка», сохранялось до 19 июня 2025 г.<sup>11</sup>.

С помощью сравнительно-правового ретроспективного анализа [6, с. 146] можно объяснить наличие в частично действующем законе указания на муниципальную милицию, несмотря на то, что с 1 марта 2011 г. термин «милиция» перестал употребляться в отношении органов внутренних дел, согласно п. 1 ст. 55 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон «О полиции»). Проект анализируемого закона разрабатывался в период действия в последующем утративших силу законов. Изменились наименование и принципы финансирования органов внутренних дел. Так, в настоящее время, финансовое обеспечение деятельности полиции «является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета»<sup>12</sup>. При этом ОМСУ «в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности»<sup>13</sup>. Данное положение примечательно не только очередным указанием на полисемичную категорию, но и отнесением рассматриваемой сферы к предметам совместного ведения федерации и регионов [7, с. 66]. Отсутствие упоминания «общественного порядка» в п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод об охвате его понятием «правопорядок» в конституционно-правовом смысле.

В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации<sup>14</sup>, расходные обязательства муниципального образования возникают в результате «принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий»<sup>15</sup>. Для осуществления таких полномочий в местный бюджет передаются необходимые финансовые средства в виде субвенции. Впоследствии именно эти средства уже из местного бюджета направляются для финансирования полиции. Следовательно, первоначальным источником таких средств может выступать исключительно бюджет субъекта Российской Федерации, что подчеркивает отсутствие у ОМСУ самостоятельных полномочий по финансированию полиции. Упрощенно – ОМСУ вправе финансировать полицию только в размере субвенции, переданной из бюджета субъекта Российской Федерации.

В отношении финансирования полиции со стороны ОМСУ распространена также иная практика: через специфический подход к решению отдельных вопросов местного значения, например по предоставлению помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального, городского округа участковому уполномоченному полиции<sup>16</sup>. Соответствующее установленным требованиям помещение

<sup>11</sup> Абзац второй ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

<sup>12</sup> Часть. 1 ст. 47 Федерального закона «О полиции».

<sup>13</sup> Часть. 2 ст. 47 Федерального закона «О полиции».

<sup>14</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : БК РФ: принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г. : послед. ред. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/12112604/> (дата обращения: 08.12.2025).

<sup>15</sup> Абзац третий ч. 1 ст. 86 БК РФ.

<sup>16</sup> Пункт. 33.1 ч. 1 ст. 14, п. 8.1 ч. 1 ст. 15, п. 9.1 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ.

не всегда имеется в наличии. Для малонаселенных, отдаленных и труднодоступных населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера, целесообразно строительство новых зданий, включающих такие помещения. Для дотационного местного бюджета это излишне дорогостоящее мероприятие<sup>17</sup>. Исходя из принципов бюджетной системы Российской Федерации и единства системы публичной власти, можно утверждать, что по инициативе заинтересованного муниципального образования такие мероприятия включаются в качестве взаимосвязанных в документы стратегического планирования: государственную программу субъекта Российской Федерации и муниципальную программу. В таком случае средства бюджета субъекта Российской Федерации передаются муниципальному образованию в виде субсидии на приобретение здания с необходимым помещением на условиях софинансирования из местного бюджета. Оно, как правило, не превышает 1–3 % от общей суммы и вполне посылно для местного бюджета.

В указанном случае формально финансирование направляется на решение вопроса местного значения, но фактически также на осуществление государственного полномочия субъекта Российской Федерации, которое не передано в установленном порядке и «камуфлируется» под компетенцию ОМСУ. Подобное мероприятие комплексное, неделимое и по «квалифицированному умолчанию» органа государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривается как безвозмездная и безвозвратная «помощь» муниципальному образованию. Посредством подобных субсидий от субъекта Российской Федерации возможно финансирование ОМСУ ряда иных мероприятий в сфере профилактики правонарушений, требующих единообразия на региональном уровне, например для установки камер видеонаблюдения на общественных территориях с автоматической идентификацией лиц (система аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город»).

Сущность процесса изложена кратко. Однако это многоэтапная и сложная работа, требующая понимания компетенции исполнительных органов субъектов Российской Федерации и ОМСУ, а также особенностей бюджетных отношений. При общей длительности процесса его этапы кратковременные и включают значительную совокупность взаимообусловленных действий высококвалифицированных исполнителей. Превышение одного из сроков может прекратить оформление субсидии с возобновлением процесса лишь в следующем финансовом году. Высокопрофессиональные муниципальные служащие способны достичь значимых овеществленных результатов в сжатые сроки с минимальными расходами бюджетных средств. Это подчеркивает важность качественного юридического образования, а также необходимость повышения мотивации к высокой результативности служебной деятельности.

Особые сложности при реализации таких мероприятий возникали в муниципальных районах до их преобразования в иные виды муниципальных образований (как правило, в

---

<sup>17</sup> Например, на поставку и монтаж модульного здания участкового пункта полиции в с. Кутопьюган Надымского района Ямало-Ненецкого автономного округа в 2023 году потребовалось 36,281 млн рублей, согласно Детализированному перечню мероприятий муниципальной программы муниципального округа Надымский район Ямало-Ненецкого автономного округа «Безопасный район» на 2023 г. (утв. постановлением администрации Надымского района Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2020 г. № 208-пк).

муниципальные округа)<sup>18</sup>, поскольку средства передавались бюджету муниципального района. Далее их необходимо было передать в бюджеты поселений. В отдельных случаях такие средства возвращались в бюджет муниципального района, что возможно исключительно по решению представительных ОМСУ [8, с. 37]. Последовательность этапов распределения таких средств была излишне длинная. Это требовалось для заключения единого муниципального контракта на один вид работ, например на разработку проекта системы видеонаблюдения поселений муниципального района. Таким образом, в плане оптимизации количества этапов и минимизации сроков бюджетного процесса ликвидация двухуровневой системы местного самоуправления обоснованна и целесообразна. В результате повысилась эффективность функционирования ОМСУ, исчезла необходимость формирования представительного органа в небольших поселениях. С этим часто возникали сложности по причине объективной недостаточности количества кандидатов.

На обозначенную проблему обращено внимание в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г.: «Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно»<sup>19</sup>.

С 19 июня 2025 г. частично вступил в силу четвертый Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ)<sup>20</sup>, в котором нет указания на муниципальную милицию.

Проект федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации»<sup>21</sup> был внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) 5 октября 2016 г. Оно завершилось 15 февраля 2018 г. изданием постановления об отклонении законопроекта. В заключении Правового управления аппарата Государственной Думы перечислено значительное количество несоответствий представленного проекта ряду законов, что указывает на чрезвычайную сложность потенциальной интеграции такого закона в систему законодательства [9, с. 184]. Это вызывало обоснованные сомнения в возможности принятия закона и в целесообразности дальнейшего формального сохранения такого вопроса местного значения. Приведенный пример иллюстрирует «переживание» некоторых элементов утратившей силу модели правового регулирования

<sup>18</sup> Например, с 23 апреля 2020 г. муниципальное образование Надымский район преобразован в муниципальный округ на основании Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 апреля 2020 г. № 38-ЗАО «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав муниципального образования Надымский район, и создании вновь образованного муниципального образования муниципального округа Надымский район Ямало-Ненецкого автономного округа».

<sup>19</sup> Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/70534308/> (дата обращения: 08.12.2025).

<sup>20</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : Федер. закон № 33-ФЗ : принят Гос. Думой 5 марта 2025 г. : одобрен Советом Федерации 14 марта 2025 г. : послед. ред. // Гарант : сайт. URL: <https://base.garant.ru/411718599/> (дата обращения: 08.12.2025).

<sup>21</sup> Законопроект № 385-7 // Система обеспечения законодательной деятельности : сайт. URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/385-7#bh_histras) (дата обращения: 08.12.2025).

отдельной сферы общественных отношений, поскольку явно указывает на связь с утратившими силу законами<sup>22</sup>.

Вновь принятый Федеральный закон № 33-ФЗ сложный и для оптимальной реализации требует глубокого системного анализа, который затрудняется отсутствием статьи-гlossария, определяющей основные термины и понятия. Ранее законодательно дефинированные категории перешли в неопределенные, такие как категория «отдельные государственные полномочия». Подобный дефект характерен для множества законов и видится существенным препятствием для адекватного анализа их содержания и смысла с помощью искусственного интеллекта, который не способен заменить профессионального юриста в обозримой перспективе. Ряд категорий наделяется законодателем различным содержанием без его раскрытия, например категория «полномочия» – это вопросы местного значения, инструментарий для их решения, а также «отдельные государственные полномочия», в том числе не переданные ОМСУ в установленном порядке.

Полномочия ОМСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) определены в ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ. Данная статья вступает в силу с 1 января 2027 г. и предусматривает возможность перераспределения ряда полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Это оформляется законом субъекта Российской Федерации и продуцирует потенциальную дифференциацию компетенции ОМСУ одного вида муниципального образования в различных регионах. Так, законом субъекта Российской Федерации «может быть принято решение об осуществлении» ОМСУ полномочий по «оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин» (п. 18 ч. 3 ст. 32 Федерального закона № 33-ФЗ). Это единственное упоминание общественного порядка в данном законе.

Таким образом, можно констатировать последовательное снижение роли ОМСУ в охране общественного порядка, переходе от непосредственного осуществления к участию в нем во взаимодействии с органами государственной власти.

Следует отметить, что возможно не только сохранение в действующем законодательстве положений, развивающих утратившие силу, но и появление новых. Например, с 1 сентября 2025 г. на организатора зрелищного мероприятия возложена обязанность по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при его проведении (ст. 52.2 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»). Организаторами «зрелищных мероприятий» общемуниципального характера, как правило, выступают структурные подразделения местной администрации, уполномоченные в сфере культуры либо спорта. Таким образом, данное положение явно «перекликается» с полномочиями местной администрации, установленными первым в Российской Федерации законом о местном самоуправлении (п. 5 ст. 54, п. 5 ст. 65, п. 5 ст. 76 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»). Происходит частичный и косвенный возврат к утратившей актуальность модели правового регулирования. Можно усмотреть некоторую непоследовательность в подобных

<sup>22</sup> Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2009); Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции» (утратил силу с 01.03.2011).

изменениях: из Конституции Российской Федерации общественный порядок в связке с негосударственными органами исключается, в законодательство о культуре он же в последующем добавляется в отношении широкого круга лиц.

Необходимо особо отметить, что ОМСУ наделены и ранее наделялись исключительно полномочиями по решению вопросов местного значения. Отсутствует правовой инструментарий для осуществления отдельных государственных полномочий, не переданных в установленном порядке. Сложившаяся парадигма участия ОМСУ в их осуществлении характеризуется поливариантностью средств и методов. Указанный пробел восполняется посредством аналогии закона через использование инструментария по решению вопросов местного значения, за неимением иных. Содержание парадигмы персонифицировано – зависит от конкретного субъекта (человека), его правосознания и неоднородно как в различных ОМСУ, так и в разные временные периоды в пределах одного муниципального образования. Это сложный и практически значимый аспект, поскольку формирование кадрового состава ОМСУ зачастую осуществляется из лиц, завершивших прохождение государственной службы различных видов, в том числе военной либо в правоохранительных органах. Их профессиональное правосознание отличается от муниципальных служащих. Даже при частично схожих задачах различных органов публичной власти средства и методы их решения существенно разнятся. При назначении таких лиц на должности руководителей в местной администрации возникают сложности в функционировании вверенного им структурного подразделения, которые обусловлены неизбежными попытками переноса методов работы государственного органа на уровень местного самоуправления.

Удивительно восприятие и принятие в правосознании и отражение в нормативных правовых актах «одностороннего соответствия» квалификации и опыта. Если замещение должности муниципальной службы возможно после завершения службы в правоохранительных органах, логичным и справедливым должно быть обратное. Однако очевидным воспринимается недопустимость подобной практики, что косвенно указывает на признание существенного отличия получаемого профессионального опыта. Данный пример иллюстрирует сложное противоречивое явление – одностороннюю связь без взаимосвязи: первое соответствует второму, но второе не соответствует первому. Подобная модель реализуется в правовой регламентации вопросов «кадрового характера» в ОМСУ. Зачет стажа военной и правоохранительной службы в стаж муниципальной службы допустим, но обратное неприемлемо. Воинское и специальное звания преобразуются в классный чин муниципальной службы, но обратное невозможно.

Анализ законов о местном самоуправлении в Российской Федерации указывает на наличие многочисленных сложно реализуемых положений. Возникает необходимость во взаимодействии органов публичной власти различных уровней (государственного и муниципального). Организовать такое взаимодействие целесообразно в форме муниципальных координационных органов в сфере профилактики правонарушений (п. 3 ст. 12 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»). В настоящее время отсутствует законодательное регулирование функционирования таких органов [10, с. 193]. Необходимо в первую очередь определить статус их решений, который отличается даже в регионах, входящих в сложносоставный субъект Российской Федерации. Например, за «неисполнение или нарушение решения» муниципальной антитеррористической

комиссии в Тюменской области предусмотрена административная ответственность (ч. 2 ст. 3.28. Кодекса Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г. № 55). В Тюменскую область входит Ямало-Ненецкий автономный (далее - ЯНАО) (ч. 1 ст. 1. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6), в котором административная ответственность предусмотрена за «неисполнение муниципальных правовых актов, имеющих нормативный характер, принятых для реализации решений антитеррористических комиссий муниципальных образований в автономном округе» (ст. 5.8 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2004 г. № 81-ЗАО «Об административных правонарушениях»).

В Тюменской области вполне достаточно протокола заседания комиссии. При этом в ЯНАО необходимо оформить протоколом решения муниципальной антитеррористической комиссии и на его основании принять муниципальный правовой акт нормативного характера. Примечательно, что такой протокол является организационно-распорядительным документом с конкретными поручениями, обращенными к определенному лицу, и с точными сроками. Однако признаки нормативности противоположные: формирование правила поведения, обязательность для неопределенного круга лиц, многократное применение [11, с. 30]. Происходит преобразование казуистичности в нормативность.

Многочисленные муниципальные координационные органы в сфере профилактики правонарушений функционируют на основе собственных положений, поэтому требуется единообразное регулирование на федеральном уровне.

Проведенное краткое исследование позволяет сделать вывод о недостаточной обеспеченности ОМСУ правовым инструментарием, необходимым для реализации компетенции в сфере охраны общественного порядка: вопросов местного значения, прав на осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, отдельных государственных полномочий, в особенности не переданных в установленном порядке. Ранее отдельные аспекты данной проблематики рассматривались в ряде научных исследований (Э. Э. Баринов, В. Г. Голубцов, С. М. Зырянов, О. А. Кузнецова, А. И. Овчинников, В. Д. Перевалов, Н. В. Сильченко, В. Н. Синюков и др.). Однако детерминанты сложных явлений не увязывались с положениями утративших силу законов.

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Шугрина Е. С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности (к 70-летию со дня рождения профессора В. И. Фадеева) // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9. С. 186–195.

2. Синюков В. Н. Теория права С. С. Алексеева и ее роль в развитии отечественной юридической доктрины // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 5–20. DOI: 10.12737/jrl.2020.013.

3. Сильченко Н. В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 13–24. DOI: 10.12737/article\_59c4d75e496a59.57944357.

4. Перевалов В. Д. Нормы права: проблемы понимания и определения // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 5. С. 10–19.

5. Голубцов В. Г., Кузнецова О. А. Типы действия норм права во времени // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3. С. 348–371.

6. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор). М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. ООО «Юридическая фирма «Контракт». 2023. С. 232.

7. Уманская В. П. Проблемы разграничения и реализации полномочий Российской Федерации и ее субъектов по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 66–72.

8. Кучин М. В. Юридическая природа правовой нормы: интегративный подход // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 31–42.

9. Журавлев Р. А. Правовые аспекты организации муниципальной милиции (к третьему законопроекту о создании муниципальной милиции // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4. С. 180–185.

10. Кориц С. И., Сургутсков В. И., Филиппов О. Ю. Полномочия муниципальных органов по охране общественного порядка: в поисках золотой середины // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 192–199.

11. Ильин А. В. Разграничение нормативных правовых и административных актов для целей выбора надлежащей процессуальной формы их оспаривания // Законы России: опыт, анализ, практика. 2025. № 6. С. 25–33.

#### REFERENCES

1. Shugrina E. S. Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka i obespecheniya bezopasnosti (k 70-letiyu so dnya rozhdeniya professora V. I. Fadeeva) [Powers of local self-government bodies in the field of public order protection and security (dedicated to the 70th anniversary of Professor V. I. Fadeev)]. Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina - Bulletin of the University named after O. E. Kutafin (MGYUA). 2019, no. 9, pp. 186-195. (In Russ.).

2. Sinyukov V. N. Teoriya prava S. S. Alekseeva i ee rol' v razvitii otechestvennoj yuridicheskoy doktriny [S. S. Alekseev's theory of law and its role in the development of Russian legal doctrine]. Zhurnal rossijskogo prava- Journal of Russian Law. 2020, no. 2, pp. 5-20. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2020.013.

3. Sil'chenko N. V. Sistema formal'nykh istochnikov sovremennogo prava i problemy pravovogo regulirovaniya pravotvorcheskoj deyatel'nosti [The system of formal sources of modern law and the problems of legal regulation of law-making activities]. Zhurnal rossijskogo prava- Journal of Russian Law. 2017, no. 10, pp. 13-24. (In Russ.). DOI: 10.12737/article\_59c4d75e496a59.57944357.

4. Perevalov V. D. Normy prava: problemy ponimaniya i opredeleniya [Norms of law: problems of understanding and definition]. Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka - Russian Law: Education, Practice, and Science. 2017, no. 5, pp. 10-19. (In Russ.).

5. Golubcov V. G., Kuznecova O. A. Tipy dejstviya norm prava vo vremeni [Types of legal norms in time]. Yuridicheskie nauki- Legal sciences. 2022, no. 3, pp. 348-371. (In Russ.).

6. Zyryanov S. M. Gosudarstvennyj kontrol' (nadzor). [State control (supervision)] Moscow : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii. ООО 'Yuridicheskaya firma 'Kontrakt'. 2023, 232 p. (In Russ.).

7. Umanskaya V. P. Problemy razgranicheniya i realizacii polnomochij Rossijskoj Federacii i ee sub'ektov po sostavleniyu protokolov ob administrativnyh pravonarusheniyah, posyagayushchih na obshchestvennyj poryadok [Problems of differentiation and implementation of the powers of the Russian Federation and its subjects to draw up protocols on administrative offenses infringing on public order]. Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2018, no. 11, pp. 66-72. (In Russ.).

8. Kuchin M.V. Yuridicheskaya priroda pravovoj normy: integrativnyj podhod [The legal nature of a legal norm: an integrative approach]. Zhurnal rossijskogo prava. 2017, no. 12, pp. 31-42. (In Russ.).

9. Zhuravlev R. A. Pravovye aspekty organizacii municipal'noj milicii (k tret'emu zakonoproektu o sozdanii municipal'noj milicii [Legal aspects of the organization of the municipal militia (to the third draft law on the creation of the municipal militia)]. Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii- Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017, no. 4, pp. 180-185. (In Russ.).

10. Koryc S. I., Surgutskov V. I., Filippov O. Yu. Polnomochiya municipal'nyh organov po ohrane obshchestvennogo poryadka: v poiskah zolotoj serediny [The powers of municipal bodies to protect public order: in search of a golden mean]. Aktual'nye problemy rossijskogo prava- Current issues of Russian law. 2018, no. 11, pp. 192-199. (In Russ.).

11. Il'in A. V. Razgranichenie normativnyh pravovyh i administrativnyh aktov dlya celej vybora nadležashchej processual'noj formy ih osparivaniya [Differentiation of normative legal and administrative acts for the purpose of choosing the appropriate procedural form of their challenge]. Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika- Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2025, no. 6, pp. 25-33. (In Russ.).

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

**Сомиков Кирилл Александрович**, кандидат юридических наук, главный специалист отдела по взаимодействию с органами государственной власти Администрации Надымского района. 629730, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Надым, ул. Зверева, д. 8.

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**Somikov Kirill Aleksandrovich**, Candidate of Legal Sciences, Chief Specialist of the Department for Interaction with Public Authorities of the Nadymsky District Administration. 8 Zverev St., Nadym, Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, 629730.

Статья поступила в редакцию 18.12.2025; одобрена после рецензирования 28.12.2025; принята к публикации 30.01.2026.

The article was submitted 18.12.2025; approved after reviewing 28.12.2025; accepted for publication 30.01.2026.