

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2016 г. Александр Николаевич Кокотов¹

В статье представлены некоторые проблемы соотношения местного самоуправления и государственной власти в территориальной организации субъектов Российской Федерации. Показано, что утрата субъектами Федерации в постсоветский период системы местных государственных органов (представительных и исполнительных) заставила государство искать новые средства проведения на местах государственной политики. В числе таких средств меры по укреплению системных связей государственных и муниципальных органов, а также попытки воссоздания субъектами Федерации на местах своих органов.

The article presents some issues of correlation between local self-government and state authority in the territorial organization of the subjects of the Russian Federation. It is shown that the loss of the system of local state government bodies (representative and executive) by the subjects of the Russian Federation in the post-Soviet period forced the state to look for new means of carrying out state policy. Among such funds the article analyzes the measures on strengthening of system connections with the state and municipal bodies, as well as attempts of subjects of the Russian Federation to recreate their local state government bodies.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, административно-территориальное устройство, муниципально-территориальное деление, управленческие округа, местные государственные органы, органы местного самоуправления.

Key words: state authority, local self-government, administrative-territorial structure, municipal-territorial division, administrative districts, local state bodies, bodies of local self-government.

Вместо введения. В советский период в стране сложилась в целом трехзвенная система административно-территориального устройства (края, области – районы, города краевого, областного подчинения – сельсоветы), в рамках которой сформировалась иерархия соответствующих местных государственных органов (советы – исполкомы, их функциональные, отраслевые подразделения). Следствием распада Союза ССР стало существенное изменение указанной системы, в том числе в Российской Федерации.

Во-первых, края, области (автономные области), входившие в состав некоторых из них автономные округа обрели статус субъектов Федерации, ранее признававшийся только за автономными республиками. В итоге административно-территориальное устройство как способ пространственной организации государственной власти субъектов Федерации стало двухзвенным.

Во-вторых, действовавшие в оставшихся двух звеньях местные государственные органы усту-

пили место органам местного самоуправления, выведенным Конституцией РФ 1993 г. из системы органов государственной власти (ст. 12, ч. 2 ст. 132), но наделенным наряду с ними статусом органов народовластия (ст. 3). Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. предусмотрел обязательное образование двухуровневой территориальной системы местного самоуправления (муниципальный район – городские, сельские поселения), на чем прежде законодательство о местном самоуправлении не настаивало. Это лишило субъекты Федерации возможности формировать местные государственные органы общей компетенции (представительные и исполнительные) в районах и сельсоветах (сельских округах, волостях).

В итоге государство в лице органов власти субъектов Федерации оказалось “оборванным” на региональном уровне. Многие государственные полномочия, которые традиционно осуществлялись местными органами, “повисли в воздухе”, не относясь к кругу вопросов местного значения, либо в силу затруднительности наделения ими органов местного самоуправления законом с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Тем более

¹ Судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: kokotov_an@mail.ru). Alexander Kokotov, the judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor (E-mail: kokotov_an@mail.ru).

что адресованная органам местного самоуправления конституционная формула “могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями” (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ) не предполагает массовой передачи им местных государственных дел.

В-третьих, произошло обособление административно-территориального и муниципально-территориального устройства². Они стали отдельными объектами несовпадающего правового регулирования. Это задано в первую очередь тем, что названные способы организации территории имеют разное предназначение. Первое нацелено на обеспечение эффективного государственного управления. Второе призвано создать удобные пространственные пределы для осуществления местного самоуправления. Первичным по-прежнему остается деление территории субъектов Федерации на административно-территориальные единицы и населенные пункты. Границы муниципальных образований проводятся с их учетом. Однако в границах того же административного района могут действовать, например, два муниципальных района или муниципальный район и городской округ. Если городское поселение как муниципальное образование совпадает с территорией города как населенного пункта, то включение в состав городского поселения новых территорий не означает обязательного изменения границ города.

В то же время законодательство не отрывает полностью территориальную организацию местного самоуправления от административно-территориального деления. Так, объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), расположенного на территории городского поселения. Территории городских, сельских поселений как муниципальных образований выделяются не

произвольно, а с учетом особенностей населенных пунктов, их границ. Например, границы поселений должны устанавливаться таким образом, чтобы территории включаемых в них населенных пунктов полностью входили в их состав.

Обособление административно-территориального и муниципально-территориального деления, усложнив территориальную организацию субъектов Федерации, привело к изменению функциональных задач административно-территориальных единиц (населенных пунктов). Они перестали выступать в качестве опорных единиц публичного управления в субъектах Федерации, поскольку в их рамках более (как было указано выше) не образуются местные государственные представительные и исполнительные органы. Соответственно, здесь не проводятся выборы, референдумы, не формируются местные бюджеты. Следовательно, данные единицы перестали выступать территориальной формой выражения правосубъектности местного населения³ и утратили статус самостоятельных субъектов публичного права. В рамках собственно государственного управления они используются как способ задания границ компетенции государственных органов специальной компетенции, например правоохранительных органов, один из ориентиров определения границ муниципальных образований, возможный объект бюджетного планирования отдельных показателей, место осуществления каких-либо программ (мероприятий). Таким образом, административно-территориальные единицы и населенные пункты перешли из разряда субъектов права в разряд исключительно объектов правового регулирования.

В настоящее время территориально-правовой формой выражения правосубъектности местного населения являются муниципальные образования. Именно они обрели значение опорного звена территориальной организации субъектов Федерации, не входя в систему государственной власти. Конечно, формально субъекты Федерации не лишены права создавать на своих отдельных территориях местные государственные органы, в том числе органы общей компетенции, в том числе и представительные. Однако такое решение должно быть экономически обоснованным,

² Об этом также см.: *Фадеев В. И.* Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1996. С. 15–27; *Кокотов А. Н., Саломаткин А. С.* Муниципальное право России. Учеб. М., 2005. С. 112–115; *Васильев В. И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал рос. права. 2006. № 3. С. 4, 5; *Максимов А. Н.* Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 35.

³ По мысли С. И. Некрасова, административно-территориальные единицы, в которых население не объединено в территориальный публичный коллектив, не являются публично-правовыми образованиями (см.: *Некрасов С. И.* Территориальное и внутритерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти (К постановке проблемы) // Там же. 2014. № 2. С. 27).

рациональным. В условиях же, когда вся территория субъектов Федерации поделена на территории муниципальных образований, пусть и не всегда совпадающие с границами административно-территориальных единиц, а муниципальные образования занимают как районную, так и поселенческую нишу публичного управления, выделять какие-либо еще территориальные единицы с образованием в них местных представительных и исполнительных государственных органов нецелесообразно.

Выпадение из государственного аппарата субъектов Федерации местных органов общей компетенции (представительных и исполнительных), их отраслевых и функциональных звеньев, этих привычных инструментов проведения государственной политики на местах, приближения государства к населению заставило государство искать новые средства, их восполняющие. В числе таких средств — укрепление системных связей государственных и муниципальных органов, а также попытки субъектов Федерации по воссозданию местных государственных органов, ведущему к изменению территориального пространства местного самоуправления.

Укрепление системных связей государственных и муниципальных органов. Названное укрепление, если оно не искажает конституционных основ местного самоуправления, позволяет государственным органам и органам местного самоуправления успешнее решать стоящие перед ними задачи. Так, государство способно опираться на органы местного самоуправления не только посредством наделения тех отдельными государственными полномочиями, но и путем предоставления им прав на участие в решении иных государственных вопросов, задействуя разнообразные координационные механизмы как “площадки” для постоянного взаимодействия государственных и муниципальных структур. Вообще к отношениям государственных органов и органов местного самоуправления приложимы многие идеи концепции кооперативного федерализма, в частности идея выделения общих дел разных уровней публичной власти.

В действительности восприятие государством органов местного самоуправления как паллиатива местных государственных органов обернулось усилением государственного влияния на них. Данная тенденция, как представляется, стала определяющей для развития законодательства о местном самоуправлении на всем протяжении действия Конституции РФ 1993 г. Вряд ли с учетом вышеизложенного названную тенденцию

можно однозначно оценить как отрицательную, тем более характеризовать как огосударствление местного самоуправления. Вместе с тем очевидно, что она несет в себе опасность для конституционной модели местного самоуправления в части существенного сокращения пространства муниципального правотворчества, снижения уровня законодательных, экономических гарантий местного самоуправления.

Одно из последних по времени урезающих муниципальное правотворчество решений — наделение федеральным законодателем субъектов Федерации правом определять законом способы избрания глав муниципальных образований, в том числе вводить единственный способ избрания главы для конкретных муниципальных образований. В итоге закрепление варианта замещения должности главы в уставе муниципального образования превратилось в формальность, поскольку муниципальное образование обязано в своем уставе воспроизвести тот вариант, который для него установлен законом субъекта Федерации (ч. 2, 3.1 ст. 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”). Ранее муниципальные образования сами выбирали один из способов замещения должности главы, закрепленных в указанном Законе, что органично вытекало из права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Кроме того, ныне действующая редакция ч. 2 ст. 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” дополнительно к вариантам избрания главы муниципального образования гражданами на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования из состава своих депутатов закрепила возможность избрания главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Следовательно, главой муниципального образования может теперь стать кандидат, не прошедший горнило выборов, не получивший мандат доверия непосредственно от избирателей.

При этом в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии, отбирающих кандидатов на должность главы, назначается представительным органом соответствующего

муниципального образования, а другая половина — главой субъекта Федерации. В случае образования в муниципальном районе местной администрации, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения — административного центра района, при формировании конкурсной комиссии одна четвертая часть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина — главой субъекта Федерации.

Такое законодательное решение позволило субъектам Федерации эффективно влиять на подбор глав муниципальных образований, что само по себе неплохо. Однако данное решение ослабляет связи избранных по результатам конкурса глав и местного населения. Отметим, что субъекты Федерации, воспользовавшись новым регулированием, зачастую вводят единственный способ избрания главы муниципального образования, причем во многих случаях это именно избрание главы по конкурсу.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П⁴ исключил для субъектов Федерации возможность устанавливать единственный вариант порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления глав муниципальных образований, однако только в отношении сельских и некоторых городских поселений. В то же время он признал конституционным установление субъектами Федерации единственного варианта избрания главы и его места в системе органов местного самоуправления для муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов и для тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач сопоставимы с городскими округами.

Конституционный Суд РФ при этом указал, что субъекты Федерации вправе вводить названный вариант в конкретных муниципальных образованиях исключительно на основе нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления в них местного самоуправления. Данное требование, как видится, принесет положительный эффект, поскольку нацелено на предотвращение произвольного введения сверху в муниципальных об-

разованиях единственного варианта структуры органов местного самоуправления.

Государство, чтобы удержаться от чрезмерной “привязки” к себе органов местного самоуправления, их огосударствления по ходу решения задачи системного сопряжения государственного и муниципального аппарата власти, должно четко осознавать назначение местного самоуправления в конституционной конструкции публичной власти в стране.

Местное самоуправление в его конституционном закреплении — это своеобразный “третий”, а точнее “первый”, уровень российского федерализма. Если субъекты Федерации — форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования есть способ децентрализации самих субъектов Федерации, пусть и остающихся унитарными образованиями. Такая конструкция разворачивает вертикаль власти в “равнобедренный треугольник”, в котором федеральный центр (вершина треугольника) может (должен) опираться как на субъекты Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор как средство воздействия на субъекты Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, конституционного пространства страны. Данная конструкция власти создает также благоприятную политико-правовую среду для надлежащего обеспечения прав и свобод граждан.

Представляется, что наделение субъектов Федерации правом определять законом единственный вариант замещения должности главы в конкретных муниципальных образованиях и его места в структуре органов местного самоуправления, взятое в единстве с иными подобными мерами (наделение субъектов Федерации правом изымать у муниципальных образований вопросы местного значения, расширение перечня оснований отрешения глав муниципальных образований от должности при распылчатости некоторых из таких оснований), меняет силовой баланс в отношениях субъектов Федерации и муниципальных образований. Указанное изменение заключается в постепенном сворачивании упомянутого “равнобедренного треугольника” в привычную для страны вертикаль власти.

Значимость местного самоуправления (по крайней мере в лице городских округов) для обеспечения единства и целостности страны (ст. 1, 3–5 и 15 Конституции РФ) в настоящее время может восприниматься как неочевидная. Благодаря политике федерального центра удалось вырвать страну из объятий деволюционного федерализ-

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

ма и поставить на рельсы федерализма интегративного. Распад России вслед за распадом СССР, казавшийся реальным в конце XX в., остановлен. В стране отрабатывается модель управления, основанная на концепте “единство в многообразии”. Важно и единство, и многообразие. Но на первом месте — именно единство. Региональные элиты политически эффективно контролируются федеральным центром.

Однако важно при принятии решений, непосредственно связанных с устройством публичной власти, видеть их перспективу и предшествующий исторический контекст. Так, в СССР на протяжении всей его истории никого особо не беспокоило право союзных республик на сепарацию. А чего беспокоиться, если страна едина и в этом единстве зацементирована? А когда пришли трудные для СССР времена и ряд союзных республик сделали данное право реальностью, спохватились, попытавшись установить порядок его осуществления, учитывавший интересы не только выходящего образования, но и государства в целом, но было уже поздно. Конечно, само по себе право на сепарацию не стало основной причиной распада СССР, но сыграло в нем свою роль.

Надо понимать, что внешние и внутренние угрозы единству и целостности нашей страны остаются. Они вытеснены из актуальной политической повестки, но при определенных условиях способны в нее вновь вернуться. При этом одна из самых мощных гарантий против подобных угроз — подлинно самостоятельное местное самоуправление.

Важность для нашего государства местного самоуправления такого качества подтверждает исторический опыт. Государи средневековой Европы зачастую обращались к городам за помощью в деле противостояния феодалам — “региональным сепаратистам” того формата. И они эту помощь получали⁵. Здесь важно понять то, что окрепшие на торговле и ремеслах города с необходимостью заинтересованы в едином государственно-политическом, социально-экономическом пространстве. Очевидно, что в силу этого они являлись естественными союзниками для своих государств в деле обеспечения их единства и целостности. Города (городские поселения, городские округа) и сегодня остаются естественными союзниками для государства, в том числе в деле противостояния угрозам их единства и целостности.

⁵ Об этом см., например: *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. В 2-х ч. Ч. 1. М.; Л., 1928. С. 45.

Отмеченное не означает, что для современной Российской Федерации муниципальные образования важнее субъектов Федерации, а местное самоуправление важнее федерализма. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравнивающие друг друга в конституционной конструкции публичной власти, что необходимо учитывать федеральному центру при решении задачи органичного сопряжения государственного и муниципального аппарата власти.

Воссоздание местных государственных органов. Попытки воссоздания субъектами Федерации местных государственных органов — еще один способ компенсации государством потери районного и поселенческого звеньев в территориальной организации власти, перешедших в сферу местного самоуправления⁶.

В 90-е годы XX в. некоторые субъекты Федерации (Башкортостан, Татарстан, Удмуртия и др.) пошли по пути выведения местного самоуправления из административных районов и городов субъектного значения за счет перехода к поселенческой модели местного самоуправления. В административных районах и городах субъектного значения учреждались местные государственные органы общей компетенции (представительные и исполнительные). Данный подход заметно приближал государство в лице субъектов Федерации к населению, расширял его регулятивные возможности. Однако учреждение в районах, городах субъектного значения местных государственных органов не прижилось прежде всего в связи с тем, что эта инициатива субъектов Федерации требовала масштабного изменения федерального законодательства (избирательного, бюджетного, налогового, земельного и др.), а Российская Федерация на это не пошла.

Так, например, административные районы и города субъектного значения так и не были введены в бюджетную систему страны в качестве ее звеньев, а налоговое законодательство не предусмотрело самостоятельной налоговой базы этого территориального уровня. Кроме того, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” ввел как обязательную двухуровневую территориальную систему местного самоуправ-

⁶ О различных моделях организации государственной власти на отдельных территориях субъектов Федерации см., например: *Кокотов А. Н.* Проблемы децентрализации (деконцентрации) власти в субъектах Российской Федерации // Учен. зап. юрид. фак-та Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов. Вып. 5. 2006. С. 18–24.

ления, в основе которой объединение городских, сельских поселений в муниципальные районы. Все это заставило субъекты Федерации “вернуть” районы и города субъектного значения в сферу местного самоуправления.

В субъектах Федерации имеется и иная практика. Так, в Свердловской области ее территория разбита на управленческие округа, каждый из которых охватывает ряд смежных административных районов, городов областного значения по кустовому принципу. Округа не меняют двухуровневой территориальной модели местного самоуправления. Они не являются административно-территориальными единицами, и образуемые в них органы (администрации округов во главе с управляющими округов) имеют статус территориальных межотраслевых органов области, а не органов соответствующих округов. Управляющие назначаются на должность указами губернатора области по представлению председателя правительства области. Администрации округов на своих территориях обеспечивают осуществление областных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления, координируют деятельность территориальных исполнительных органов области, деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований, не вторгаясь в их компетенцию.

“Свердловская” модель привлекательна в тех случаях, когда в субъектах Федерации действует на местах значительное число территориальных подразделений функциональных и отраслевых исполнительных органов субъектов Федерации, чью деятельность важно увязывать не только в рамках соответствующих ведомств, но и по горизонтали. Однако в большинстве субъектов Федерации на местах нет развитой сети названных территориальных подразделений — исполнительные органы области чаще взаимодействуют с профильными исполнительными органами местного самоуправления, отказываясь от создания на местах еще и собственных территориальных подразделений. Именно этим можно объяснить отсутствие широкого распространения свердловского опыта.

Все же идущий в стране в настоящее время поиск приемлемой модели соотношения государственной власти и местного самоуправления не исключает обсуждения варианта восстановления в районах и городах субъектного значения местной государственной власти, что предполагает отказ от двухуровневого местного самоуправления и переход к его поселенческой модели. Названные территории, как представляется, в силу их масштабности, будучи приемлемыми

для осуществления на них местного самоуправления, все же более тяготеют к государственной организации. Крупные города, многие из которых выросли в агломерации, районы с трудом укладываются в “прокрустово ложе” модели местного самоуправления, поскольку в них не только велик объем государственных дел, но и важно непосредственное управленческое присутствие государства. А совместное решение гражданами вопросов местного значения затруднено в силу значительной величины крупных городов, районов. В.В. Таболин, например, применительно к крупным агломерациям указывает, что на таких масштабных территориях, сопоставимых или равных территории субъекта Федерации, нельзя обеспечить правовое регулирование и эффективную систему управления только на принципах местного самоуправления⁷.

Возможное восстановление в перспективе в административных районах и городах субъектного значения местных органов государственной власти допустимо на тех условиях, которые сформулированы Конституционным Судом РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П⁸. Согласно позиции Конституционного Суда местные государственные органы должны быть органами соответствующих административно-территориальных единиц, но не органами субъекта Федерации на местах. Следовательно, местные представительные государственные органы и главы местных государственных администраций должны избираться населением, а не назначаться сверху. Таким образом, следуя логике Конституционного Суда РФ, воссоздание в административных районах и городах субъектного значения местных государственных органов общей компетенции должно осуществляться в варианте децентрализации (образование в отдельных административно-территориальных единицах субъектов Федерации местных государственных органов этих территориальных единиц), а не деконцентрации (образование субъектом Федерации на местах собственных территориальных органов). Это также важно в целях выделения в субъектах Федерации уровня государственной власти, с которым как с муниципальными районами и городскими округами федеральный центр мог бы взаимодействовать не только через субъекты Федерации, но и напрямую, в том числе в целях обеспечения баланса в отношениях разных уровней власти.

⁷ См.: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М., 2012. С. 197.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

Кроме того, если создание местных государственных органов связано с упразднением органов местного самоуправления, то необходим переходный период для смены субъекта местной власти, а также предварительное положительное решение населения на референдуме о переходе от самоуправленческой формы к форме местного государственного управления.

Конечно, восстановление местной государственной власти в районах, городах субъектного значения не может быть уложено в разовые законодательные изменения. Оно требует длительного переходного периода, в течение которого можно было бы распространить на местные государственные представительные и исполнительные органы, территории административных районов и городов субъектного значения в целом законодательство о местном самоуправлении, за рядом четко оговоренных исключений. Речь здесь идет не о наделении местных государственных органов еще и статусом органов местного самоуправления – это не соответствовало бы Конституции РФ, а именно – о распространении на них нормативных положений, посвященных органам местного самоуправления.

Невозможно также в разовом порядке перейти на этом уровне государственного управления от законодательства о муниципальной службе к законодательству о государственной службе. Поскольку за работниками местных государственных органов нельзя сохранить статус муниципальных служащих, то и здесь допустим механизм приравнивания – временное распространение на государственных служащих законодательства о муниципальной службе, за рядом законодательно закрепленных изъятий.

С учетом отмеченного, с одной стороны, образование местных государственных органов не может осуществляться путем преобразования в них соответствующих органов муниципальных районов и городских округов только с “подправкой” границ их деятельности, с другой – и создавать местные государственные органы “с чистого листа” неверно. Но по крайней мере на первоначальном этапе местные государственные органы должны максимально (насколько это допустимо) воспроизводить конструкцию соответствующих представительных и исполнительных органов местного самоуправления, вбирать в свою компетенцию полномочия, аналогичные полномочиям последних.

Так, необходимо сохранить в компетенции районных государственных органов те полномочия органов местного самоуправления муниципаль-

ных районов, которые нацелены на координацию деятельности органов местного самоуправления поселений, выравнивание бюджетной обеспеченности последних. При переходе в сферу местного государственного управления городов субъектного значения их органы должны наделяться такими же полномочиями в отношении органов местного самоуправления имеющихся на их территориях муниципальных образований⁹. Решение названной непростой задачи потребует нахождения гибких схем взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления.

Воссоздание в районах и городах субъектного значения местных государственных органов общей компетенции сделает насущным положительный опыт советского государственного строительства, в частности использование (конечно, в модернизированном виде) того же института двойного подчинения.

В некоторых странах на отдельных территориях представительные органы действуют как органы местного самоуправления, а исполнительные органы имеют статус государственных органов (например, Франция)¹⁰. Думается, что применительно к нашей стране такое сочетание государственных и муниципальных начал может обсуждаться, имеет под собой определенный прошлый опыт (Тюменская область), но все же требует настолько масштабных законодательных перемен, что способно стать актуальным в весьма отдаленной перспективе после возможного перехода к поселенческой модели местного самоуправления.

Воссоздание в субъектах Федерации местных государственных органов в том или ином виде – та мера, которая, еще раз это подчеркнем, хороша для продумывания, но не для незамедлительного практического воплощения. В современных условиях более перспективно сохранение сложившейся территориальной организации субъектов Федерации с укреплением системных связей государственного и муниципального аппарата власти без подрыва конституционно очерченной самостоятельности местного самоуправления. Ценностно-идеологическая подоснова этого направления развития, как ее удачно обозначил Н.С. Тимо-

⁹ О необходимости решения такой задачи при возможном переходе к поселенческой (одноуровневой) модели местного самоуправления см., например: *Бабичев И.В.* К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72.

¹⁰ Об этом см., например: *Чиркин В.Е.* Некоторые теоретические основы организации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 23–27.

феев, – превращение местного самоуправления из “агента” государства в его “партнера”¹¹.

При этом для усиления в сложившейся системе местного самоуправления собственно самоуправленческих начал, приближения муниципальной власти к гражданам могут использоваться разные формы внутримunicipальной децентрализации, причем не только, а может быть даже и не столько выделение в тех же городских округах внутригородских районов. Иные средства децентрализации (деконцентрации) муниципальной власти: создание в крупных муниципальных образованиях развитой сети их территориальных органов местного самоуправления, в том числе в перспективе и представительных органов, что, конечно, потребует серьезного изменения законодательства о местном

самоуправлении, а также укрепление территориального общественного самоуправления жителей, муниципально-частного партнерства¹².

¹¹ Тимофеев Н. С. Местное самоуправление как ожидание новогодней ночи (К 150-летию земства) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 53.

¹² О разных способах внутримunicipальной децентрализации (деконцентрации) см., например: Кокотов А. Н. О проекте федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Чиновник. 2003. № 2 // <http://chinovnik.uara.ru/ru/issue/2003/02/05/>; Его же. Децентрализация местного самоуправления // Росс. юрид. журнал. 2015. № 1. С. 38–47; Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48; Астафичев П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Там же. 2015. № 6. С. 62; Ларичев А. А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (На примере Канады) // Там же. С. 51–54.