

УДК 4414

## О СООТНОШЕНИИ УРОВНЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

А. Н. Рыков

Администрация города Сочи

Поступила в редакцию 28 февраля 2019 г.

**Аннотация:** рассматривается вопрос о целесообразности построения территориальной системы публичной власти на основе сочетания поселенческого принципа территориального устройства муниципальной власти с принципом административно-территориального устройства субъектов РФ. Такой подход позволит выстроить упорядоченную систему местных органов публичной власти и отделить от них систему органов местного государственного управления. Приводимый анализ сложившейся практики взаимоотношений государственной и местной властей показывает, что фактически органы местного самоуправления на сегодняшний день являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти с общими функциями и задачами, решаемыми как на верхних (федеральном и региональном), так и на нижнем (муниципально-территориальном или муниципально-поселенческом) уровне. При этом формально введенная «самостоятельность местного самоуправления» не привела к какому-либо качественному приближению местной публичной власти к местному населению.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, муниципальное образование, государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, муниципальная власть.

**Abstract:** the article discusses the question of the expediency of building a territorial system of public power based on a combination of the settlement principle of the territorial organization of municipal government with the principle of administrative and territorial organization of the subjects of the Russian Federation. This approach will allow to build an orderly system of local public authorities and to separate the system of local government from them. The analysis of the current practice of relations between state and local authorities shows that, in fact, local self-government bodies today are the lowest level of a unified state-municipal public power system with common functions and tasks being solved at the top (federal and regional) and lower (municipal -territorial or municipal-settlement) levels. At the same time, the formally introduced "independence of local self-government" did not lead to any qualitative approximation of local public authority to the local population.

**Key words:** administrative-territorial structure, municipal formation, state power, local government, public authority, municipal authority.

Допустимо ли создание административно-территориальных единиц вместо муниципальных образований, при условии что статус таких территорий будет определяться субъектами РФ? Ответ на данный вопрос представляется утвердительным, поскольку весь комплекс решаемых на данном уровне вопросов уже сегодня (через механизм перераспределения полномочий) отнесен к ведению органов государственной власти регионального уровня.

2019. № 2

52

Более того, как представляется, только такой подход сможет сохранить реальное (т. е. приближенное к населению) местное самоуправление, которое существует на поселенческом уровне. Сегодняшняя ситуация, когда федеральный законодатель не указывает четко на наличие двух уровней местного самоуправления – поселенческого и территориального, а устанавливает «общие принципы» – о том, что территория субъекта РФ разграничивается между поселениями и городскими округами, что несколько поселений объединяются в районы, что городские округа не входят в состав районов и т. д. – приводит к тому, что любой субъект РФ вполне может «оптимизировать» территориальную систему муниципальных образований, оставив лишь один уровень местного самоуправления. «Схема» такой оптимизации выглядит просто: все поселения (охватывающие всю территорию субъекта РФ) объединяются и законом субъекта РФ наделяются статусом городских округов. При этом, с точки зрения ряда исследователей, происходит не предусмотренная и, следовательно, не допускаемая федеральным законодательством процедура «упразднения муниципального района»: «В результате совершения всех действий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, должны получиться два муниципальных образования – городской округ и муниципальный район. Причем по смыслу федерального закона территория поселения выделяется из состава территории района. В данном случае, поскольку границы поселения и муниципального района совпадали, получается городской округ с территорией и муниципальный район без территории, что действующим федеральным законодательством не предусмотрено... Возложение законом субъекта РФ на органы местного самоуправления муниципального района решения вопросов местного значения городского округа и их переименование в органы местного самоуправления городской округ *de facto* стали упразднением муниципального района. При этом повторимся, что ни процедуры упразднения муниципального района, ни процедуры возложения на органы муниципального района полномочий по решению вопросов местного значения городского округа действующим федеральным законодательством не предусмотрено»<sup>1</sup>. Отметим, что, с нашей точки зрения, в данной ситуации более корректно было бы говорить не об «упразднении», а о «преобразовании» муниципального района в городской округ – но это, впрочем, не сильно меняет ситуацию, поскольку данной формы преобразования Федеральный закон № 131-ФЗ также не предусматривает.

При этом нельзя не отметить, что подобного рода рассуждения («получается городской округ с территорией и муниципальный район без территории, что действующим федеральным законодательством не предусмотрено...») выглядят весьма странными, если принять во внимание конституционную схему разграничения предметов ведения и полномочий

---

<sup>1</sup> Шугрина Е. С., Петухов Р. В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

между Российской Федерацией и субъектами РФ. Которая, напомним, заключается в том, что по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и соответствующие им законы субъектов РФ, а вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. В последнее время такая постановка вопроса исчезла практически из сферы научной дискуссии. В данном контексте уместно напомнить, что к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ относится согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления. Поэтому всё, что выходит за рамки общих принципов организации местного самоуправления, – это предмет регулирования органов государственной власти регионов. Если есть принцип – муниципальное образование может быть преобразовано (или упразднено) на основании закона субъекта РФ, то в рамках приведенной конституционной логики субъект РФ может ввести любые формы преобразования (или способы упразднения), которые не противоречат положениям федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления.

В такой ситуации возникает юридически неразрешимая коллизия – приходится либо игнорировать положения ст. 71–73 Конституции РФ и ограничивать субъект РФ в праве регулировать местное самоуправление, либо позволить ему упразднить местное самоуправление на уровне поселений, т. е. уровне, наиболее приближенном к населению. Федеральный законодатель явно избрал второй путь: не случайно самые последние изменения Федерального закона № 131-ФЗ привели к отказу от понимания городского округа как поселения – после принятия Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» абзац шестой ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ был изложен в следующей редакции: «городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Это прямое разрешение субъектам РФ по упразднению поселенческого уровня местного самоуправления, поскольку предшествующее определение городского округа: «городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Федерации» требовало, как минимум, наличия города с прилегающими территориями.

По новым нормам в городской округ вполне могут быть объединены, к примеру, несколько сельских поселений. Хотя нельзя не отметить тот факт, что федеральный законодатель не стал менять нормы, регулирующие принципы формирования границ муниципальных образований и в ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ мы по-прежнему видим норму о том, что «наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных статьей 16 настоящего Федерального закона вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных статьей 15 настоящего Федерального закона вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения»<sup>2</sup>. Но такой подход порождает внутрисистемное противоречие: согласно новому определению ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ в составе городского округа могут находиться любые населенные пункты, вне зависимости от того, являются они городскими или нет; но при этом наделить статусом городского округа согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона субъект РФ может только городское поселение, имеющее в наличии сложившуюся инфраструктуру и т. д. Поэтому формальная составляющая описанной выше схемы «оптимизации» территориального устройства неизбежно будет включать такую промежуточную процедуру, как наделение одного из этих сельских населенных пунктов статусом городского. Требования же федерального законодателя о наличии инфраструктуры можно попросту игнорировать: в действующем законодательстве нет ни определения «инфраструктуры», ни механизма «проверки» ее наличия, ни критериев отнесения или не отнесения ее к «сложившейся». Да и сам термин «сложившаяся инфраструктура» вряд ли можно назвать точной правовой дефиницией.

Такого рода противоречивые подходы федерального законодателя не могут привести к построению эффективной системы территориальной организации власти. Более того, как известно, в компетенционном смысле

---

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

все городские округа наделены одним и тем же кругом вопросов местного значения, названных в ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ. Практическая реализация данных норм приведет к тому, что и несколько сельских населенных пунктов, ставших в целях «оптимизации» «городским округом», и развитый город-«миллионник», наделенный тем же статусом, будут решать один и тот же круг вопросов. Более того, право произвольного усмотрения субъектов РФ в вопросе о перераспределении полномочий вполне может привести к тому, что полномочия первого (условно – «сельского городского округа») окажутся шире – это представляется вполне реальным, например, в ситуации конфликта мэра крупного города и главы субъекта РФ. В данном случае на региональном уровне вполне может быть принят закон, который лишит всех полномочий (за исключением тех, перераспределение которых запрещено нормами Федерального закона № 131-ФЗ) органы местного самоуправления данного городского округа. Вряд ли это соответствует тем целям, ради которых был принят Федеральный закон № 131-ФЗ.

Поэтому с учетом тех тенденций, которые отчетливо связаны с расширением ответственности органов государственной власти субъектов РФ за решение всех вопросов (как местного, так и государственного значения) на территории региона, целесообразно изменить систему территориальной организации власти на региональном уровне. Для этого на федеральном уровне должны быть приняты нормы (они могут быть включены в Федеральный закон № 184-ФЗ в виде отдельной главы) об общих принципах административно-территориального устройства субъектов РФ. Данные нормы определяют виды административных единиц, которые создаются в субъектах РФ и к которым будут отнесены как городские округа, так и районы. Соответственно, из системы муниципально-территориального устройства муниципальные районы и городские округа должны быть исключены (для этого необходимо будет принять изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ). В качестве общего принципа организации административно-территориальных единиц следует закрепить принцип о том, что наличие выборного органа и органа исполнительной власти в административно-территориальных единицах является обязательным.

Соответствующие нормы должны будут ввести общее определение административно-территориальной единицы – следует указать, что это территориальное образование, имеющее определенный правовой статус района или городского округа, территориально обособленное для осуществления функций местного государственного управления, а также, по аналогии с Федеральным законом № 131-ФЗ, определить виды административно-территориальных единиц, на которые должен быть разделен субъект РФ, в частности районы и городские округа. Перечень районов и городских округов должен быть включен в конституцию или устав субъекта РФ (данное требование позволит обеспечить стабильность системы административно-территориальных единиц, и оно позволит учесть правовые позиции Конституционного Суда РФ).

Образование административно-территориальных единиц должно осуществляться с участием населения, в состав района в обязательном порядке включаются все муниципальные образования – городские и сельские поселения, а в состав городского округа – внутригородские районы – муниципальные образования. Такая схема территориальной организации публичной власти, как видно, неизбежно ведет к тому, что каждый городской округ в обязательном порядке должен быть разделен на районы – муниципальные образования. При этом на уровне административно-территориальных единиц должно обеспечиваться сочетание интересов государственного и муниципального управления, учет исторических и иных местных традиций. Однако цели создания системы административно-территориальных единиц – это обеспечение экономических и организационных условий для решения местных вопросов государственного значения, которые в современных реалиях названы «вопросами местного значения муниципального района» и «вопросами местного значения городского округа».

В качестве принципов образования административно-территориальных единиц следует назвать:

- 1) невхождение городских округов в состав районов;
- 2) включение в границу территории района всех городских и сельских поселений – муниципальных образований;
- 3) обязательность деления городского округа на внутригородские районы – муниципальные образования;
- 4) запрет на пересечение границ административно-территориальных единиц границами муниципальных образований.

В такого рода закон должны быть включены нормы, которые позволят упорядочить и восполнить пробелы, существующие в настоящее время в муниципально-правовом регулировании. Так, действующий Федеральный закон № 131-ФЗ содержит понятие административного центра сельского поселения, муниципального района, городского округа – это населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган соответствующего муниципального образования. Но само понятие населенного пункта Федерального закона № 131-ФЗ не содержит, а оно, безусловно, необходимо, поскольку федеральный закон не может опираться на понятия, не имеющие юридических дефиниций. Определение населенного пункта, как представляется, должно содержать указание на то, что это застроенная или подлежащая застройке территория в пределах установленной границы, предназначенная для постоянного или преимущественного проживания и жизнедеятельности людей, имеющая статус, определенный субъектом РФ на основании требований федерального законодательства. Каждый субъект РФ должен вести реестр населенных пунктов.

Федеральный закон должен также урегулировать вопросы создания, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц. Создание административно-территориальной единицы должно

быть связано с появлением новых населенных пунктов и территориальных единиц. Преобразование будет осуществляться в форме объединения или разделения районов, а также наделения городских поселений статусом городского округа. Последняя процедура должна включать императивное решение населения по вопросу о преобразовании городского поселения в городской округ, поскольку такая процедура приведет к упразднению местного самоуправления на уровне города, появлению (если их не было) внутригородских районов и установлению местного самоуправления на уровне каждого из таких районов. Упразднение административно-территориальных единиц будет возможно только в том случае, если городской округ будет лишен соответствующего статуса и наделен статусом городского поселения – муниципального образования, которое будет включено в состав другой административно-территориальной единицы – района. «Преобразование» районов в городские округа, тем самым, станет невозможным. Но при этом вся система местного самоуправления станет одноуровневой, и местное самоуправление будет осуществляться только на уровне поселений (в городских округах – на территориях частей поселений – внутригородских районах), что будет означать его максимальное приближение к населению, как того требуют международные обязательства Российской Федерации, в частности нормы ратифицированной Европейской хартии местного самоуправления.

В. И. Васильев, комментируя идею преобразования «второго уровня» местного самоуправления – городских округов и муниципальных районов – в административно-территориальные единицы, т. е. замещению на этом уровне местного самоуправления местным государственным управлением, отнесся к ней резко негативно. С его точки зрения, осуществление государственного управления на уровне городских округов и районов через систему органов публичной власти общей компетенции является «огосударствлением» местного самоуправления. В этом смысле, по мнению ученого, «фактически Федеральный закон № 131-ФЗ явился правовым актом, положившим начало огосударствлению местного самоуправления как в функциональном, так и в организационном смысле»<sup>3</sup>. С данным тезисом невозможно согласиться. Скорее, наоборот, Федеральный закон № 131-ФЗ изначально стал актом, расширившим территориальную сферу местного самоуправления. В. И. Васильев признает тот факт, что «остаются в силе правовые позиции Конституционного Суда, изложенные в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П. В документе говорится, что органы государственной власти на уровне районов и городов, имеющих статус административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта Федерации, по своему статусу и полномочиям, по характеру формирования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим

---

<sup>3</sup> *Васильев В. И.* К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал рос. права. 2017. № 1. С. 80.

из этих актов принципам демократии и децентрализации власти...»<sup>4</sup>. Действительно, в той реальности, которая существовала в рамках Федерального закона № 154-ФЗ, с точки зрения Конституционного Суда РФ, «район, непосредственно входящий в состав республики, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации имеет право быть муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее статьями 130, 131, 132. При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отдаляло бы их от него (выделено нами. – А. Р.)»<sup>5</sup>.

Таким образом, исходное представление о местном самоуправлении, заложенное в Конституции РФ и адекватно истолкованное Конституционным Судом РФ, заключалось в том, что его территориальная основа является одноуровневой. Именно поэтому Федеральный закон № 131-ФЗ и закрепил жесткую двухуровневую структуру и обязал все субъекты РФ наделить статусом муниципальных образований все поселения и районы.

Нельзя не признать тот факт, что к уровню местного самоуправления как районы, так и крупные городские поселения были попросту «приписаны». В. И. Васильев указывает, что «закон систематически пополнялся компетенционными нормами, не имеющими отношения к вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения. Многочисленные отраслевые федеральные законы наделяли органы МСУ полномочиями, выходящими за рамки вопросов местного значения. Продолжалась практика «нефинансируемых мандатов», т. е. государственных поручений, никак не подкрепленных с материально-финансовой стороны»<sup>6</sup>, и с этим нельзя не согласиться. Но следует признать тот очевидный факт, что сделано это было все не в целях «ущемления» местного самоуправления, а в силу необходимости решения преимущественно местных государственных задач на тех территориях, которые как объективно-инфраструктурно, так и субъективно-исторически лучше всего были организованы под их реализацию и которые во многом искусственно были «переданы» в сферу местного самоуправления. Такой «перевод» может быть объяснен только тем фактом, что федеральная власть находилась в парадигме «административно-территориальное устройство – вопрос исключительного ведения субъектов Российской Федерации», не уделяя внимания тому факту,

---

<sup>4</sup> Васильев В. И. Указ. соч. С. 88.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Васильев В. И. Указ. соч. С. 85.

что не только общие принципы организации местного самоуправления, но и установление общих принципов организации системы органов государственной власти согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и, таким образом, вполне возможно определить основы указанного института (административно-территориального устройства региона) в федеральном законе.

Другой аргумент в пользу системы двухуровневого местного самоуправления заключается в том, что поселения не имеют собственной экономической основы для решения вопросов местного значения: «Сейчас значительная часть социальной инфраструктуры на селе сосредоточена в административных центрах муниципальных районов, и поэтому многие вопросы местного значения поселений, да и городских поселений, не могут решаться без участия районных властей. Во многих случаях дело не обходится и без помощи соответствующих городских округов»<sup>7</sup>. Это крайне слабый аргумент: если за 25 лет существования местного самоуправления не удастся создать инфраструктуру для решения базовых вопросов – возможно ли вообще существование местного самоуправления? И в чем здесь логика – пусть район хотя бы формально считается уровнем местного самоуправления – и тогда институт местного самоуправления будет обеспечен хоть какой-то инфраструктурой? Но не следует забывать о принципе равноправия и неоподчиненности муниципальных образований. Районная инфраструктура формально-юридически не имеет никакого отношения к инфраструктуре сельского или городского поселения, расположенного на территории района, и наоборот. И с этой точки зрения совершенно неважно, к каким (по формальному наименованию) ресурсам приходится прибегать сельскому или городскому районному поселению с тем, чтобы обеспечить свои первичные потребности, – районным (окружным) муниципальным или местным государственным. Гораздо важнее, чтобы эти ресурсы, в принципе, имелись в наличии и были доступны жителям поселений. Наоборот, в этом смысле трансформация уровня городских округов и муниципальных районов в систему административно-территориальных единиц выглядит, как представляется, гораздо более привлекательной: на уровне государственной власти будет решаться вопрос о выделении ресурсов, создании инфраструктуры и т. д., обеспечивающих потребности муниципальных образований – поселений. Более того, если уж говорить именно о социальной инфраструктуре, то не следует забывать, что социальная политика и социальные вопросы – вне ведения муниципальных образований; исключение составляют вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов (п. 7.2 ч. 1 ст. 14 а также, п. 6.2 ч. 1 ст. 15 и п. 7.2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ) и вопросы оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных ст. 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерче-

---

<sup>7</sup> Там же.

ских организациях» (п. 34 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15 и п. 33 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Следовательно, как показывает проведенное исследование, сегодняшняя специфика территориальной организации системы публичной власти такова, что федеральной власти на определенном этапе исторического развития нашей страны оказалось весьма удобно «замаскировать» под уровень местного самоуправления административное / государственное управление – и фактические административно-территориальные единицы формально-юридически были названы муниципальными образованиями. Связано это с тем, что административно-территориальное устройство вплоть до настоящего времени воспринимается как вопрос исключительного ведения субъектов РФ. Поэтому под видом общих принципов организации местного самоуправления федеральная власть регулирует, по сути, систему административно-территориальных единиц, решающих вопросы местного государственного значения. Развитие данной системы, несомненно, приведет к полному исчезновению уровня местного самоуправления в Российской Федерации, поскольку невозможно ограничить его «встраивание» в систему единой публичной власти одним отдельно взятым уровнем. Предписания федеральной власти распространяются на всю систему местного самоуправления в целом. Эта сложность связана с существующими формулировками Конституции РФ, п. «н» ч. 1 ст. 72 которой говорит о том, что к ведению Российской Федерации (совместному с субъектами РФ) относится регулирование только общих принципов организации местного самоуправления. Поэтому каждому федеральному предписанию необходимо в той или иной форме придавать вид «общего принципа». Сохранить реальное местное самоуправление, как представляется, в настоящее время возможно, только четко связав его с конституционным уровнем осуществления – городские и сельские поселения, как это определено в ст. 131 Конституции РФ. Иные территории в интересах существования местного самоуправления следует понимать в узком смысле – части городских поселений (внутригородские районы городских округов). Для того чтобы федеральная власть смогла сохранить унифицированный подход в системе территориальной организации публичной власти, необходимо внесение изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ в форме главы об общих принципах административно-территориального устройства субъектов РФ. Данные нормы определяют виды административных единиц, которые создаются в субъектах РФ и к которым будут отнесены как городские округа, так и районы. Из системы муниципально-территориального устройства районы и городские округа исключаются и в качестве общего принципа организации административно-территориальных единиц закрепляется принцип о том, что наличие выборного органа и органа исполнительной власти в административно-территориальных единицах является обязательным.

Таким образом, практика показала, в сложившихся реалиях местное самоуправление фактически не реализуется населением на уровнях му-

ниципального района и городского округа, создаваемые на этих уровнях структуры местной публичной власти (прежде всего, исполнительная ее ветвь) де-юре именуется органами и должностными лицами местного самоуправления, но де-факто являются нижним уровнем системы государственного управления. В целях приведения сложившейся системы в соответствие с нормами Конституции РФ предлагается провести территориальную реформу в субъектах РФ, разграничив уровень местной государственной власти и уровень местного самоуправления. Местная государственная власть и местное государственное управление, представленные избираемым населением представительным органом административно-территориальной единицы и формируемом в порядке, установленном региональной государственной властью, исполнительным органом будут осуществляться на уровне района (в настоящее время – муниципального) и городского округа. Городские, сельские поселения, а также иные территории, а именно части городских округов – внутригородские районы – будут наделены или сохранят статус муниципальных образований.

*Администрация города Сочи*

*Рыков А. Н., кандидат юридических наук, первый заместитель главы города*  
*E-mail: a.n.rykov@gmail.com*

*Sochi City Administration*

*Rykov A. N., Candidate of Legal Sciences, First Deputy Head of the Sochi City Administration*  
*E-mail: a.n.rykov@gmail.com*