УДК 340.1:342

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРУПНЫХ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ: НА МАТЕРИАЛАХ МАХАЧКАЛИНСКО-КАСПИЙСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ**

Муртазалиев А.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *amuslim@mail.ru*

Статья посвящена исследованию вопросов муниципального управления крупными городскими агломерациями на материалах Махачкалинско-Каспийской агломерации. Рассматриваются конституционные основы местного самоуправления в аспекте реализации нового вида муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением. Отмечается необходимость обоснованного разграничения полномочий между городом и районами, расширения полномочий последних, что позволит обеспечить более тесную связь местной власти с населением.

Ключевые слова: местное самоуправление, городские агломерации, городской округ с внутригородским делением.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-32-38

UDC 340.1:342

**PROBLEMS OF FORMING A CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL GOVERNMENT IN MAJOR
CITIES AGGLOMERATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION:
ON MATERIALS OF MAKHACHKALA-CASPIAN AGGLOMERATION**

Murtazaliev A.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *amuslim@mail.ru*

The article is devoted to the study of issues of municipal management of large urban agglomerations on the materials of the Makhachkala-Caspian agglomeration. The article considers the constitutional foundations of local self-government in the aspect of the implementation of a new type of municipal formation – urban districts with intra-urban division. It is noted that there is a need for a reasonable separation of powers between the city and the regions, expanding the powers of the latter, which would allow for a closer link of local authorities with the population.

Key words: local government, urban agglomeration, urban district with intracity division.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-32-38

В текущем 2018 году отмечается ряд памятных дат, имеющих непосредственное отношение к развитию российской государственности и его института местного самоуправления: 50-летие Всеобщей декларации прав человека, 100-летие первой и 25-летие действующей Конституций России [1], 15-летие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

В контексте этих важных событий рассмотрим некоторые вопросы совершенствования института местного самоуправления применительно к крупным городским агломерациям, к числу которых можно отнести и Махачкалинско-Каспийскую.

В современной России местное самоуправление выступает одной из основ конституционного строя, что закреплено её Основным законом – Конституцией Российской Федерации, как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через

органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Общие исходные положения местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, в т.ч. Европейской хартии местного самоуправления, которая определяет местное самоуправление как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Наиболее важные положения местного самоуправления как конституционные принципы определяют его сущность и механизмы функционирования. К их числу относятся: самостоятельность решения населением вопросов местного значения; организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти; соразмерность полномочий мест-

ного самоуправления материально-финансовым ресурсам; многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления с учетом и использованием исторических, национальных, культурных и иных местных традиций; законность в организации и деятельности местного самоуправления; гласность и учет общественного мнения в деятельности местного самоуправления; запрет на ограничения прав местного самоуправления [6].

Несмотря на происходящие на современном этапе изменения в территориальных основах и организационных формах осуществления местного самоуправления, приведенные конституционные принципы должны соблюдаться как положения, определяющие сущность этого института. Это относится в первую очередь к происходящим сейчас интеграционным территориальным процессам по формированию городских агломераций как крупных поселений населения. При этом практика объединения городов, развития сотрудничества местных органов власти, формирования внутригородских муниципалитетов приводит к необходимости наделяния новых сообществ соответствующей компетенцией по решению вопросов местного значения.

В своей основе тенденция объединения территорий и развития межмуниципального сотрудничества обусловлена объективными факторами и соответствует международно-правовым актам в этой сфере: Декларация Хабитат II по населенным пунктам от 14 июня 1996 года, Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии от 9 июня 2001 года, Европейская хартия городов Конгресса местных и региональных властей Совета Европы от 30 марта 1992 года, Европейская хартия городов II «Манифест новой урбанистики» от 29 мая 2008 года. Наиболее наглядным примером формирования крупных агломераций можно считать город Кёльн Германии, охватывающий 9 городских округов, 86 городских районов с собственными полномочиями по решению местных вопросов. При этом в течение последних десятилетий в большинстве стран мира продолжается увеличение доли населения, проживающего в крупнейших и крупных городских агломерациях, роль которых в экономическом росте устойчиво возрастает и в целом наблюдается повышение роли крупнейших и крупных городских агломераций в социально-экономическом развитии.

На современном этапе стратегия развития Российской Федерации связана также с происходящими изменениями в территориальном расселении населения и его экономики, в результате чего появляются новые центры социально-экономического роста. К числу таковых относятся на современном этапе крупные городские агломерации как территории, включающие один или несколько граничащих городских населенных пунктов как правило с общей численностью населения более 500 тыс. и иные населенные пункты, связанные с ними совместным использованием инфра-

структурных объектов и объединенные интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, социальными связями.

Так, характеризуя современное состояние Российской Федерации, в пространственном развитии нашей страны выделяют несколько крупных центров экономического роста, в состав которых входят 14 крупнейших (с населением более 1 млн. человек) и 6 крупных городских агломераций, а также 4 минерально-сырьевых центра, которые за период с 2010 года создали 68% суммарного прироста ВРП субъектов Российской Федерации, при их доле в численности населения страны в 40 процентов. В настоящее время в Российской Федерации сформировалось не менее 40 крупнейших и крупных городских агломераций, численность населения которых устойчиво возрастает и превысила 73 млн человек [7].

Как показывает зарубежная и отечественная практика формирование городских агломераций обусловлено объективными социально-экономическими, демографическими, транспортно-коммуникационными и иными инфраструктурными, политическими, культурными, даже нравственно-духовными факторами и носит объективный характер, что должно отражаться и на механизмах социального управления соответствующими территориями и населением.

Согласно приказу Министерства регионального развития Российской Федерации (от 2 сентября 2014 г. № 263) 16 регионов вошли в перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации: Барнаульская агломерация (Алтайский край); Кузбасская агломерация (Кемеровская область); Красноярская агломерация (Красноярский край); Новосибирская агломерация (Новосибирская область); Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край); Владивостокская агломерация (Приморский край); Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан); Махачкалинско-Каспийская агломерация (Республика Дагестан); Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область); Ставропольская агломерация (Ставропольский край); Челябинская агломерация (Челябинская область) и другие. Приоритетный проект Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» – информация о 38 действующих агломерациях, объединяющих 39 городов, расположенных на территории 36 субъектов Российской Федерации.

Развитие городских агломераций осуществляется на основе развития межмуниципального сотрудничества, формирования городских агломераций как городских округов с внутригородским делением, а также по смешанному варианту. При этом выделяют следующие критерии объединения населенных пунктов в агломерацию: непосредственное примыкание густонаселенных территорий к основному городу без существенных раз-

рывов в застройке; площадь урбанизированных территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий, лесов; массовые систематические трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки, при которых не менее 10–15% от числа трудоспособного населения работают в основном городе агломерации.

Таким образом, можно считать, что по сложившейся отечественной практике в данной сфере, городские агломерации – это территории, включающие один или несколько граничащих городских населенных пунктов («ядро») с общей численностью населения более 500 тыс. человек (для крупных) или более миллиона (для крупнейших), а также иные населенные пункты, связанные совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенные интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, социальными связями.

На современном этапе можно констатировать на практике также формирование (хотя и несколько в неуправляемом, хаотичном режиме) Махачкалинско-Каспийской агломерации с примыкающими населенными пунктами. Наиболее активно она сформировалась в последние 15–20 лет из-за масштабного неконтролируемого роста городов Махачкала и Каспийск, а также прилегающих населенных пунктов. Площадь её превышает 3,5 тыс. кв. км с населением почти миллион человек. На фоне остальных агломераций России она обладает особенностью, поскольку население растёт здесь благодаря не только миграционному приросту – с гор на равнину, но и относительно высокому естественному приросту. Хотя надо заметить, что при этом за последние 10 лет даже по официальным данным наблюдался отрицательный баланс миграции из Дагестана 146 тыс. человек, из них около 117 тыс. в трудоспособном возрасте [5].

Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введены понятия «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район» [3]. Основные цели новых законов заключались в том, чтобы распространить двухуровневую модель организации местного самоуправления на крупные городские округа чтобы приблизить местную власть к жителям и обеспечить их вовлечение в процесс управления крупными городами. С тех пор новация в виде внутригородского деления городских округов была реализована в 2014–2015 годах только в трех столицах субъектов Российской Федерации: Челябинск (7 внутригородских районов), Махачкала (3 внутригородских района) и Самара – (9 внутригородских районов).

Внедрение внутригородского деления в указанных городах осуществлялось по схожим принципам как нормотворческого, так и организационного характера. Как показала практика, для обеспечения эффективности местного самоуправления особенно важен баланс централизации/децентрализации решения вопросов местного значения. Вопросы разграничения полномочий по решению вопросов местного значения вызвали на практике наибольшие дискуссии и остались так или иначе нерешенными до настоящего времени на всех трех уровнях нормативно-правового регулирования: федерального, регионального и местного.

Согласно статье 10 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Законом Республики Дагестан от 30.04.2015 г. № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» городской округ «город Махачкала» был преобразован в городской округ с внутригородским делением «город Махачкала» и были образованы внутригородские муниципальные образования: внутригородской район «Кировский район» города Махачкалы, внутригородской район «Ленинский район» города Махачкалы, внутригородской район «Советский район» города Махачкалы. На первоначальном этапе обсуждался вариант разделения Махачкалы на четыре муниципальных образования (дополнительно мог быть образован Таркинский район), но в итоге были сохранены исторически сложившиеся три района.

Вторым базовым законом стал Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 г. № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе», которым была определена система муниципальной власти. В частности, было установлено, что глава г. Махачкалы избирается Собранием депутатов по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию.

Общегородское Собрание депутатов формируется делегированием по 15 депутатов от каждого района независимо от численности населения. Для всех советов был установлен 5-летний срок полномочий. Численность депутатов внутригородских районов составила 25–27 человек.

Закон Республики Дагестан от 08.02.2016 г. № 9 «Об отдельных вопросах местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе» и Закон Республики Дагестан от 09.03.2016 г. № 15 «О составе муниципального имущества внутригородского района» завершили нормативное обеспечение реформирования городского хозяйства.

Таким образом, в настоящее время полномочия по реализации 28 из 44 вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством, как вопросы местного значения городского округа, отнесены к вопросам внутригородских районов, из них: 12 вопросов отнесены к вопросам внутригородских районов непосредственно Федеральным законом № 131-ФЗ (полномочия по их решению разграничиваются между городским центром и районами Законом Республики Дагестан от 08.02.2016 г. №9):

составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

формирование и содержание муниципального архива;

утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе, требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая

освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе.

13 вопросов отнесены к вопросам внутригородских районов в соответствии Законом Республики Дагестан от 08.02.2016 г. №9 (полномочия по их решению разграничиваются между городом и районами этим же законом):

организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

обеспечение проживания и нуждающихся в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного

наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа.

3 вопроса отнесены к вопросам непосредственного ведения внутригородских районов в соответствии Законом Республики Дагестан от 08.02.2016 г. № 9:

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

Как видно из данного перечня и сложившейся практики, подавляющее большинство полномочий внутригородских районов ограничены для них участием в их реализации либо содействием, то есть не наполнены реальным содержанием.

Анализ закрепленных полномочий показывает, что из 28 вопросов, реализуемых внутригородскими районами, только перечисленные ниже 12 вопросов требуют соответствующего финансирования, остальные могут быть осуществлены в

рамках текущего финансирования деятельности аппаратов:

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

формирование и содержание муниципального архива;

создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе.

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

Вместе с тем, как показывает практика, не все полномочия, реализация которых закреплена, в том числе, и за внутригородскими районами, были подкреплены соответствующим финансированием. Так, по информации Министерства финансов Республики Дагестан суммарный объем бюджетов 3-х внутригородских районов г. Махачкалы в 2016 году составлял по доходам – 177,8 млн. руб., по расходам – 165,4 млн. руб. В то же время бюджет самого городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» составлял по доходам – 6620,2 млн. руб., по расходам – 6746,2 млн. руб.

Таким образом, доля всех вместе взятых внутригородских районов в доходах города составляла всего 2,6, в расходах – 2,4 процента.

Эти показатели свидетельствуют о том, что в распоряжении внутригородских районов находятся незначительные ресурсы по реализации вышеобозначенных полномочий, при этом их финансирование зависит от решений, принимаемых на уровне городского округа.

Для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности внутригородских районов по исполнению своих полномочий в решении вопросов местного значения в составе бюджета городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» формируются объемы окружных фондов финансовой поддержки внутригородских районов, что регулируются Законом Республики Дагестан от 20 июня 2016 года № 46.

В соответствии со статьей 63.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации городские округа с внутригородским делением обладают полномочиями по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных сборов в бюджет внутригородских районов. С учетом этого в г. Махачкале установлены следующие нормативы: 10% от земельного налога, 15% от единого налога на вмененный доход, 15% от упрощенной системы налогообложения и 50% от налога на имущество физических лиц остаются в бюджетах внутригородских районов.

В разные периоды главой внутригородского района «Ленинский район» г. Махачкалы направлялись в адрес Главы и Правительства Республики Дагестан предложения о необходимости разграничения и закрепления за внутригородскими районам дополнительных вопросов местного значения городского округа, в том числе в сфере дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, а также в сфере градостроительной деятельности. На что был дан ответ о том, что Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ не предусматривает классификацию автомобильных дорог местного значения на магистральные и поселковые (как это предлагается инициаторами) для их дальнейшего разграничения между городским округом и внутригородским районом. Кроме того, реализация этих полномочий, которая предполагает распределение значительных объемов средств, связана с требованиями по обеспечению определенного уровня квалификации специалистов в этой сфере и организации данной работы в аппарате. Нет уверенности в том, что в администрациях внутригородских районов эта работа будет организована на соответствующем уровне. Поэтому данные полномочия городского округа, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог местного значения и осуществления дорожной деятельности целесообразно сохранить за городским округом. Большую актуальность на тот момент имели не столько вопросы расширения полномочий внутригородских райо-

нов, сколько вопросы финансового и имущественного обеспечения уже имеющихся полномочий внутригородского района.

В ходе дискуссий предлагалось также оптимизировать численность работников, занятых в органах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала». В настоящее время она составляет 286 человек (95 – Ленинский район, 83 – Советский район, 104 – Кировский район, а также 4 единицы в отделе межмуниципального сотрудничества в аппарате Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала»). Для сравнения, на 1 января 2016 года совокупная штатная численность органов местного самоуправления внутригородских районов составляла 227 человек (увеличение на 59 единиц). Кроме того, в составе внутригородских районов функционируют представительные органы местного самоуправления, включающие в себя по 27 депутатов в Кировском и Советском внутригородских районах и 25 депутатов – в Ленинском. Количество депутатов, работающих на постоянной основе, составляет по 3 депутата в Кировском и Советском внутригородских районах и 4 депутата – в Ленинском.

По мнению городской Администрации, за счет оптимизации штатной численности произойдет и сокращение расходов на ее обеспечение. В настоящее время расходы на содержание составляют 283851,5 тыс. руб., что на 162116,1 тыс. руб. больше, чем по состоянию на 1 января 2016 года.

Несмотря на непродолжительный период времени, прошедший с тех пор как Махачкала получила новый статус, по информации администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» определенные выводы об эффективности новой системы функционирования муниципалитета уже очевидны. В частности, задачи повышения эффективности существующей системы управления столицей, которые ставились законодателем в ходе реформирования, достигнуты не были.

В этой связи администрацией городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» предлагалось ввиду неэффективности данного вида местного самоуправления упразднить действующую систему внутригородских районов и передачу их полномочий городскому округу.

Депутаты городского собрания придерживаются другого мнения по данному вопросу и считают, что возможности нового типа местного самоуправления не использованы в полную меру в городском округе «г. Махачкала» и необходимо существенное перераспределение полномочий в пользу внутригородских районов. Наиболее эффективной в сложившейся ситуации представляется механизм местного управления, при котором городские органы власти обеспечивают взаимодействие с органами республиканской власти и реализуют общегородские полномочия, требующие единого подхода и координации в рамках всей агломе-

рации, а районы реализуют большую часть полномочий органов местного самоуправления, обеспечивая тесную связь с населением и создавая в необходимых случаях структуры для территориального общественного самоуправления.

С учетом изложенного представляется, что для развития городских округов с внутригородским делением как центра агломерации необходимы законодательное закрепление понятия и правового статуса агломераций (с соответствующей классификацией по социально-экономическим и юридическим показателям) и постоянный мониторинг складывающейся в этой сфере практики по реализации конституционных принципов местного самоуправления.

При наиболее рациональном распределении полномочий местного самоуправления на трех уровнях: городском, районном и на уровне ТОСов, городские округа с внутригородским делением, как разновидность местного самоуправления, могут обеспечить эффективное управление формируемыми агломерациями в современной России. Для этого нужно осуществлять постоянный анализ практики функционирования нового вида местного самоуправления с принятием в последующем соответствующих законодательных и организационных мер по его оптимизации, что позволит его распространить и на более крупные территориальные сообщества и, в частности, на формируемую на юге России Махачкалинско-Каспийскую агломерацию.

Литература

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 1 ноября 2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 30 окт. 2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.
3. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ: в ред. от 13 февр. 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22, ст. 2770.
4. Проект стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (дата обращения: 01.11.2018).
5. Ахмедуев А.Ш. Концептуальные основы новой стратегии социально-экономического развития Дагестана // Дагестанская правда. 2018. 11 окт.
6. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2010. С.81–83.
7. Муртазалиев А.М. Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований: проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. №3. С. 50–53.

References

1. Konstitutsiya RF ot 12 dekabrya 1993 g.: po sost. na 1 noyabrya 2018 g. // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2009. № 4, st. 445.
2. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ: v red ot 30 okt. 2018 g. // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2003. № 40, st. 3822.
3. O vnesenii izmenenii v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov RF: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27 maya 2014 g. № 136-FZ: v red. ot 13 fevr. 2015 g. // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2014. № 22, st. 2770.
4. Proekt strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda [Elektronnyi resurs]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081> (data obrashcheniya: 01.11.2018).
5. Akhmeduev A.Sh. Kontseptual'nye osnovy novoi strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Dagestana // Dagestanskaya pravda. 2018. 11 okt.
6. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnik / otv. red. S.A. Avak'yan. M.: Prospekt, 2010. S.81–83.
7. Murtazaliev A.M. Gorodskoi okrug s vnutrigorodskim deleniem kak novyi tip munitsipal'nykh obrazovaniy: problemy i puti resheniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. №3. S. 50–53.

Поступила в редакцию 7 ноября 2018 г.
Received 7 November, 2018