

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет экономики и права

Л.Г. Соколова
М.А. Михайлова

**МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:
история развития, организация, перспективы**

Иркутск
Издательство БГУЭП
2012

УДК 352.07
ББК 66.3-124
С59

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета экономики и права

Рецензенты д-р экон. наук, проф. Е.А. Колодина
 канд. экон. наук, доц. Е.Р. Метелева

С59 Соколова Л.Г.
Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация,
перспективы / Л.Г. Соколова, М.А. Михайлова. – Иркутск :
Изд-во БГУЭП, 2012. – 219 с.

ISBN 978-5-7253-2485-3

Рассматриваются основы формирования местного самоуправления, история и теоретические аспекты развития межмуниципального сотрудничества в России. Приведены примеры межмуниципального сотрудничества в зарубежной практике. Исследовано применение организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества, в том числе в городской агломерации. Предложен механизм по перераспределению финансовых ресурсов при предоставлении муниципальных услуг населению в условиях межмуниципального сотрудничества.

Для магистрантов, студентов вузов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», аспирантов, государственных и муниципальных служащих, обучающихся на курсах повышения квалификации, представителей ассоциаций (союзов) муниципальных образований, а также для всех интересующихся данной проблемой.

ББК 66.3-124

ISBN 978-5-7253-2485-3

© Соколова Л.Г.,
Михайлова М.А., 2012
© Издательство БГУЭП, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Теоретико-методические основы организации межмуниципального сотрудничества	4
1.1. Понятие, теоретические основы формирования местного самоуправления	4
1.2. История развития межмуниципального сотрудничества в России	17
1.3. Теоретические аспекты развития межмуниципального сотрудничества	35
2. Организационные формы межмуниципального сотрудничества	51
2.1. Формы межмуниципального сотрудничества в России	51
2.2. Формы межмуниципального сотрудничества в зарубежной практике	61
2.3. Городская агломерация как особая форма межмуниципального сотрудничества	94
3. Организация межмуниципального сотрудничества в России на современном этапе	113
3.1. Практика реализации организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества	113
3.2. Возможности и предпосылки организации межмуниципального сотрудничества в Иркутской агломерации	133
4. Новые механизмы межмуниципального сотрудничества	159
4.1. Предпосылки и предлагаемые формы межмуниципального сотрудничества при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации	159
4.2. Механизм перераспределения финансовых ресурсов при организации межмуниципального сотрудничества в городской агломерации	188
Глоссарий	218

1. Теоретико-методические основы организации межмуниципального сотрудничества

1.1. Понятие, теоретические основы формирования местного самоуправления

На всем протяжении истории местного самоуправления местное (муниципальное) самоуправление понималось по-разному. Многие ученые выделяют местное самоуправление как составную часть государственного управления, но подходы к его содержанию, функциям и задачам различны.

Впервые наиболее полные определения местного самоуправления стали появляться в середине XIX в. Известный германский государствовед Г. Еллинек определял местное самоуправление как «...государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»¹. Англичанин И. Редлих под местным самоуправлением понимал «...осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву (Common Law)»².

Русский государствовед Н. Лазаревский местное самоуправление характеризовал как «...децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»³. И. Свешников определял «...самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, вверенным местным административным органам, т. е. свободное участие

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 466 с.

² Редлих И. Английское местное самоуправление. СПб., 1908. Т. 2.

³ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. 235 с.

народа в местной администрации»⁴. А.Д. Градовский рассматривал самоуправление как один из видов распределения власти: «...самоуправление есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства»⁵. Русский ученый Л. Велихов дал определение местного самоуправления как «...государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения»⁶. И.И. Евтихийев рассматривает местное самоуправление как самостоятельное осуществление социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путем и автономность деятельности органов самоуправления. Б.Э. Нольде определяет его как форму осуществления государственных функций при помощи независимых — в той или иной мере — лиц и учреждений. Б.Н. Чичерин⁷ считает, что это перенесение начал представительства и ответственности на местное управление.

Все авторы были схожи в одном – понятие местного самоуправления теснейшим образом связано с политико-правовой природой этого явления, но различные взгляды на его природу породили множество подходов к развитию теории местного самоуправления.

Впервые целостная теория, объясняющая сущность местного самоуправления, возникла в середине XIX в. в Бельгии и во Франции. Это теория свободной (естественной) общины. Ее представители (Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) считали, что право общины на заведование своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым как права человека, что община является первичной по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного управления. «Община имеет право на самостоятельность и независимость от централь-

⁴ Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996.

⁵ Там же.

⁶ Велихов Л. А. Указ. соч. 235 с.

⁷ Основные теории местного самоуправления ... М., 1996.