

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»<sup>1</sup>. 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)»<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>. И. Свешников определял «...самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведовании делами, вверенным местным административным органам, т. е. свободное участие

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 466 с.

<sup>2</sup> Редлих И. Английское местное самоуправление. СПб., 1908. Т. 2.

<sup>3</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. 235 с.

народа в местной администрации»<sup>4</sup>. А.Д. Градовский рассматривал самоуправление как один из видов распределения власти: «...самоуправление есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства»<sup>5</sup>. 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»<sup>6</sup>. 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. Чичерин<sup>7</sup> 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-

---

<sup>4</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Велихов Л. А. Указ. соч. 235 с.

<sup>7</sup> Основные теории местного самоуправления ... М., 1996.