

УДК 342

DOI: 10.17223/22253513/19/4

А.Ф. Москаленко

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИИ

Исследуется зарождение межмуниципального сотрудничества в дореволюционной России, его последующее развитие, от его полной отмены в советский период до возрождения и активного осуществления в постсоветское время. Анализируются основные научные взгляды на данную сферу деятельности органов местного самоуправления. Отмечается преемственность дореволюционного и современного российского законодательства и правоприменения в указанной области.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, органы местного самоуправления, муниципальное право.

Межмуниципальное сотрудничество в терминологическом понимании обозначает взаимодействие между местными властями, связанное с выражением и защитой ими общих, отличных от иных уровней власти, интересов [1. С. 7]. Данная область практической деятельности органов местного самоуправления характеризуется наличием однородной и относительно самостоятельной совокупности регламентирующих ее правовых норм, что позволяет рассматривать ее как институт муниципального права России. В этой связи представляет интерес рассмотрение эволюции взглядов на межмуниципальное сотрудничество, начиная от зарождения концепции межмуниципального движения, последующего его развития и заканчивая формированием современной доктрины и выработкой организационно-правовых форм его осуществления.

На наш взгляд, в развитии межмуниципального сотрудничества следует выделить три периода: дореволюционный (1862–1917 гг.), советский (1917–1991 гг.) и современный. Его начальный этап неразрывно связан с земской (1864 г.) и городской реформой (1874 г.), которые были направлены на децентрализацию управления и обеспечение самостоятельности местных органов власти в России. Самой же идее о создании единого общенационального объединения муниципалитетов, по утверждению Р.И. Пименова, уже почти полтора столетия. В январе 1862 г. Московское дворянское собрание обратилось к Александру II с просьбой разрешить собрать всероссийское дворянское собрание в целях исправления нового положения о поместных крестьянах. С той же просьбой к государю обратилось и Тверское дворянское собрание [2. С. 71].

С принятием Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., Городового положения от 16 июня 1870 г., Положения о губернских и уездных земских учреждениях, Городового положения 1892 г. [3. С. 62–69] появились многочисленные уездные и губернские земские учреждения (съезды, собрания, управы, думы и т.п.), каждое обладавшее собст-

венной компетенцией. Одной из ведущих политических целей органов самоуправления той поры, по мнению О.А. Кожевникова, стала задача добиться, чтобы земская реформа была завершена созданием единого органа всероссийского представительства [4. С. 23].

Однако, несмотря на провозглашённую самостоятельность органов местного самоуправления, указанные положения о земских учреждениях не предусматривали возможность объединения земских и городских учреждений в какие-либо организации, заключения между ними договоров и соглашений. Более того, как отмечает М.Д. Загряцков, сама вероятность объединения деятельности земств и городов в то время считалась недопустимой [5. С. 4]. Царское правительство, поясняет Л.В. Гильченко, опасалось политического объединения земств [6. С. 25]. Так, 4 мая 1867 г. Правительствующий сенат разъяснил земствам, что даже обмен постановлениями между губернскими земскими собраниями «представляется несогласным с законом, ограничивающим круг действий земских учреждений пределами губерний и уездов». 13 июня 1867 г. Государственный Совет запретил земствам без разрешения губернатора печатать отчеты земств и материалы о прениях и речах, произнесенных на земских собраниях. Министр внутренних дел циркуляром от 8 октября 1867 г. запретил земским учреждениям обмениваться изданиями с земствами других губерний. Данные попытки свидетельствуют о намерениях царского правительства искоренить сам «ассоциативный дух» в земской среде [1. С. 8].

Но объективные потребности в решении единых по существу общественных дел позволили наиболее активным деятелям земского движения вывести к концу XIX в. земскую проблематику за пределы так называемых «хозяйственных нужд». Довольно быстро был пройден путь от «чаепития на квартирах» до съезда земских и городских деятелей [7. С. 56].

Съезды представителей земских и городских учреждений стали играть всё более активную и значимую роль в общественной и политической жизни дореволюционной России [1. С. 8]. В рассматриваемый период широкое распространение получило создание земских союзов в виде товариществ земств по закупке сельскохозяйственных машин и т.п. [6. С. 25]. В 1904 г. по инициативе земских учреждений в России образована Общеземская организация, определявшая своим основным направлением деятельности оказание помощи раненым и больным, пострадавшим в русско-японской войне. Её участниками выступали земства 15 губерний. Расширению состава Общеземской организации противодействовало правительство, отговаривая представителей земств вступать в организацию, и подобное негативное отношение к деятельности Союза изменилось лишь к началу Первой мировой войны. В период с 1904 по 1914 г. Общеземская организация проводила деятельность по оказанию помощи губерниям, страдающим от голода, содействовала переселенческой политике, повышению культуры среди населения [5. С. 11–12]. С началом Первой мировой войны земства в 1914 г. создавали явочным порядком Всероссийский земский союз, который, объединившись с Союзом российских городов, образовал мощнейшее в стране объединение – «Земгор», работавшее на оборону и снабжение армии и создавшее для этой цели целый ряд различных заводов и предприятий [6. С. 25].

В завершающий период земского самоуправления на заседании Временного правительства 7 июня 1917 г. было утверждено Положение о Всероссийском земском союзе, под которым понималась объединённая организация земских учреждений, призванная осуществлять мероприятия, вызываемые потребностями и задачами общеземского характера [8. С. 204]. Союзу предоставлялось право учреждать фабрично-заводские, торговые и кредитные предприятия, открывать учебные заведения, издавать и распространять печатные издания. Управление Союзом осуществлялось Собранием уполномоченных, в состав которых входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами [8. С. 204]. Принятый тогда же проект правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и сельских управлений предоставлял земским учреждениям, городским и поселковым управлениям одной или разных губерний право заключать между собой договоры товарищества для совместного участия в торговом, промышленном или ином предприятии, направленном на удовлетворение общих потребностей, входящих в круг ведения учреждений. Кроме того, земским учреждениям разрешалось образовывать для объединения деятельности по удовлетворению общих потребностей и задач союзы, как общие — по всем предметам ведения учреждений, так и специальные — по отдельным отраслям их ведения [9]. Но исторические обстоятельства того периода времени — политизация общественной жизни и нарастание кризисных явлений в стране — наложили свой отпечаток на межмуниципальное сотрудничество. Съезды превращались в политические митинги, оставляя в стороне насущные вопросы хозяйственной и общественной жизни на местах. Став участниками борьбы за власть, союзы земцев разделили судьбу других политических институтов царской России [1. С. 9].

В теоретическом плане большое влияние на развитие межмуниципального сотрудничества оказали труды известных дореволюционных ученых России: В.Н. Лешкова, А.И. Васильчекова, Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова и др.¹

Таким образом, в дореволюционный период сотрудничество (совместная деятельность) органов местного самоуправления (земских учреждений) сводилось к разнообразным, выработанным по инициативе самих местных органов власти организационным формам — созданию земских (муниципальных) союзов, межземских товариществ, учреждению печатных органов, проведению земских съездов и собраний. Эти формы, получившие нормативную регламентацию только перед революцией 1917 г., послужили предпосылкой для современного правового регулирования межмуниципального сотрудничества, обеспечив тем самым преемственность российского законодательства и правоприменения в указанной области.

В этой связи представляется спорной точка зрения А.С. Серебренниковой, считающей, что создание предпосылок межмуниципального сотрудни-

¹ Лешков В.Н. Опыт теории земства и земских учреждений по Положению 1864 г. СПб., 1865; Васильчеков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1972; (1869–1891 гг.); Б.Н. Чичерин Курс государственной науки (1894–1898 гг.). М., 1892; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1875–1881; Коркунов Н.М. Государство и общество. СПб., 1882.

чества было связано лишь с деятельностью Временного правительства России, а именно с принятием им положения о Всероссийском земском союзе и Проекта правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений 1917 г., в которых указывается на право земств заключать договоры между собой и создавать союзы для решения задач, имеющих для земств общее значение [10. С. 11]. Названные документы не получили реализацию из-за революции в октябре 1917 г. Между тем, как видно из приведенных сведений, к моменту их формального принятия в России сложилась уникальная отечественная система межмуниципального сотрудничества.

С установлением советской власти весь последующий исторический отрезок времени (1917–1990 гг.) характеризуется упразднением земского и городского самоуправления и его заменой на систему местных советов народных депутатов, исполнительных комитетов, действующих под административным контролем партийных органов. Как справедливо замечает А.Н. Костюков, идея местного самоуправления, предполагавшего известную децентрализацию власти, самостоятельность органов местного самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства диктатуры пролетариата, а затем и общенародного государства, которые по своей природе были централизованными государствами [11. С. 103]. Однако в самом начале советского общественного переустройства, отдельные замыслы, схожие с межмуниципальным сотрудничеством, нашли отражение в работе родоначальника отечественной муниципальной школы Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах методах хозяйства», изданной в 1928 г. В период НЭПа его идеи о самостоятельности муниципалитетов частично использовались в советской системе управления, но вскоре были отвергнуты и возврат к ним произошел лишь с возрождением местного самоуправления [12. С. 78]. В советской системе преобладали государственно-централистские тенденции, местная власть была продолжением и точным проводником власти центральной, управлялась фактически партийным аппаратом КПСС. Партийно-государственная вертикаль не нуждалась в горизонтальных связях в виде межмуниципального сотрудничества. В этот период отсутствовали какие-либо объединения на уровне территориальных сообществ [1. С. 9].

Тем не менее, несмотря на строгую иерархию государственного аппарата, взаимодействие советских местных властей, на наш взгляд, все-таки имело место. Оно происходило на неформальной основе и в ограниченном виде (сотрудничество с организациями, расположенными на их территории [13. С. 121], обмен опытом управления, оказание помощи при решении местных вопросов, встречи руководителей, получение консультаций и т.п.).

С воссозданием местного самоуправления в России в начале 90-х гг. XX в. зарождается потребность в межмуниципальном взаимодействии. Восстановление самостоятельности органов местного самоуправления привело к росту объединительного настроя в поиске решений общих проблем муниципального хозяйствования [14. С. 22]. Специалисты в области местного самоуправления констатируют, что тяга к межмуниципальному сотрудничеству не является искусственной или навязанной кем-то сверху.

Она возникла в силу понимания самими муниципалитетами объективной необходимости объединения с двумя основными целями: хозяйственной и политической, а именно передачи опыта муниципального управления; отстаивания интересов территориальных сообществ районного, городского и поселкового уровней [14. С. 7]. Так, Е.С. Шугрина отмечает, что в конце 80-х гг. существующие политизированные властные вертикали стали тормозом для реализации местных интересов и вынудили руководителей местных органов строить новые горизонтальные связи в форме ассоциаций и союзов муниципалитетов. Усилия созданных ассоциаций направлялись прежде всего на прекращение федерального произвола в законодательной сфере, изменение порядка формирования местных бюджетов, решение вопросов муниципальной собственности, установление границ городских земель [15. С. 244].

Первая правовая норма, легализовавшая межмуниципальное сотрудничество в перестроечный период, нашла отражение в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [16], где сельским населенным пунктам, поселкам, городам в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов разрешалось объединяться в ассоциации (ч. 3 ст. 2). Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [17] предоставил право органам местного самоуправления городов, поселков, сельских населенных пунктов объединяться в ассоциации (ст. 2). Появились первые добровольные объединения муниципалитетов, межрегиональные – Союз российских городов, Российская ассоциация возрождения и развития исторических малых и средних городов «Регион» и др., а также внутрирегиональные – Ассоциация муниципальных образований Республики Карелия, Ленинградской области и т.п. Для стимулирования создания межрегиональных объединений Правительством РФ принимается постановление от 16.09.1993. № 918 «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов федерации и органов местного самоуправления» [18], установившее порядок создания, регистрации и деятельности объединений (ассоциаций) органов местного самоуправления, образуемых для экономического взаимодействия по решению экономических и социальных задач в рамках совместно принятых соглашений, программ и проектов.

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получила подтверждение прежняя форма межмуниципального сотрудничества – создание союзов и ассоциаций [19]. В ст. 10 указанного закона определено, что муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в виде ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц.

Следовательно, на начальном этапе муниципальной реформы единственной допустимой формой межмуниципального сотрудничества признавались ассоциации или союзы. Но, как подчеркивает В.И. Васильев, дальнейшее усложнение межмуниципальных отношений потребовало более разнообразных

и нормативно урегулированных форм межмуниципального сотрудничества в экономической и социальной сферах, поскольку это является существенным фактором повышения эффективности местного самоуправления [20. С. 18].

29 мая 1997 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации», который активизировал процесс организационно-правового оформления межмуниципального сотрудничества [21]. Так, на первом заседании Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации всеобщую поддержку получила идея о создании национальной ассоциации муниципальных образований – общероссийской структуры, представляющей интересы местных властей на федеральном уровне [1. С. 12–13]. Таким объединением стал Конгресс муниципальных образований РФ (далее – КМО), получивший одобрение в Указе Президента Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» (утратил силу) [22]. По мнению А.И. Салтыкова (мэра г. Ижевска, представлявшего Россию в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы), Конгресс муниципальных образований предполагалось создать по типу европейских организаций при сохранении действующих союзов и ассоциаций местных властей [23]. С момента создания КМО ведет отсчёт текущий этап межмуниципального сотрудничества в постсоветской России.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [24], вобрав в себя отечественный и зарубежный опыт организации местного самоуправления, значительно расширил возможности участия органов местного самоуправления (особенно в институциональных формах) в межмуниципальном сотрудничестве. Муниципальные образования реализуют это право через советы муниципальных образований, межмуниципальные организации (межрегиональные ассоциации и союзы), межмуниципальные хозяйственные общества, некоммерческие организации, межмуниципальные договоры и соглашения. Им разрешено обеспечивать решение социально важных задач с помощью различных способов деятельности, включая право на организацию коммерческой деятельности.

В современной России энергично разрабатываются теоретические основы межмуниципального сотрудничества. В числе ученых, активно работающих в указанном направлении, С.А. Авакьян, И.В. Бабичев, Н.С. Бондарь, Е.В. Гриценко, А.А. Дементьев, Е.И. Колюшин, А.Н. Кокотов, И.И. Овчинников, А.А. Сергеев, Н.С. Тимофеев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и др. Большинство ученых-юристов и практических работников, специализирующихся на проблемах местной власти, отстаивают принцип многообразия организации межмуниципального сотрудничества, как отвечающий реалиям современной России. Муниципальная власть должна обладать мобильностью в средствах и методах решения вопросов местной жизни. Для этого законодателью, опирающемуся на научные исследования, следует и далее содействовать инициативам органов местного самоуправления по совместному решению общих муниципальных проблем.

Литература

1. *Вестник межмуниципального сотрудничества* / под ред. С.М. Киричука. М.: Центр прикладных исследований местного самоуправления, 2008. 175 с.
2. *Пименов Р.И.* Происхождение современной власти. М.: Республика, 1996. 352 с.
3. *Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: сб документов (1861–1917 гг.)* / под ред. А.Я. Сливы. М.: МОНФ, 1998. 300 с.
4. *Кожеевников О.А.* Проблемы законодательного регулирования организационных форм межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 23–28.
5. *Загряцков М.Д.* Всероссийский Земский Союз. СПб.: Земское дело, 1915. 29 с.
6. *Гильченко Л.В.* Местное самоуправление: долгое возвращение. М.: МОНФ, 1998. 109 с.
7. *Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. отв. ред. Н.Г. Королева.* М.: Наука. Кн. 1: 1864–1904. 2005. 427 с.; Кн. 2: 1905–1918. 2005. 383 с.
8. *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления: учеб. М.: ТК Велби, Проспект. 2006. 560 с.
9. *Положение о Всероссийском Земском Союзе и Проект правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений. Решения о межмуниципальной кооперации* / Временное Правительство России // Муниципальное право. 2003. № 3. С. 69–71.
10. *Серебренникова А.С.* Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ (на примере России и Франции): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.
11. *Костюков А.Н.* Муниципальное право России: учеб. для студентов вузов. М.: Юнити-Дана, 2007. 688 с.
12. *Аналитический отчет. Межмуниципальное движение в России.* М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. 294 с.
13. *Козлов Ю.М.* Органы советского государственного управления. М.: Госюриздат, 1960. 150 с.
14. *Представительный орган местного самоуправления: метод. пособие для депутатов.* Петрозаводск, 2005. 132 с.
15. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М.: Проспект, 2007. 672 с.
16. *Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»* // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
17. *Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»* // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
18. *Постановление от 16.09.1993 № 918 «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов федерации и органов местного самоуправления»* // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3614.
19. *Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
20. *Васильев В.И.* Каким быть главному закону о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 18–19.
21. *Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 531 «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 1997. № 22. Ст. 2571 (утратил силу).
22. *Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»* (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 43. Ст. 5336.
23. *Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации* // Материалы заседаний и официальные документы). М.: Московский общественный научный фонд, 1999. Т. 1. С. 5–10.
24. *Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 2003. № 45. Ст. 4512.

ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL DOCTRINE OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN RUSSIA

Moscalenko Anton F. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

Key words: inter-municipal cooperation, local government authorities, municipal law.

The article examines the establishment and development of the legal doctrine of inter-municipal cooperation in Russia starting from its complete abolishment in the Soviet period up to the renaissance and active pursuance in post-Soviet time. Thus, it is interesting to trace the evolution of views on inter-municipal cooperation starting from the origin of the inter-municipal movement, its development up to the formation of modern doctrine and elaboration of the organizational legal forms for its coordination.

The development of inter-municipal cooperation can be divided into three periods: a pre-revolutionary period (1862-1917), Soviet period (1917-1991) and a modern one. The inter-municipal cooperation in Russia dates back to the Zemstvo reform (1864) and Town reform (1874) which were aimed at the decentralization of administration and support of independence of local bodies in Russia. The establishment of the Soviet regime in 1917 and the historical period up to 1990 was characterized by the abolition of zemsky and town self-government and its substitution by the system of local councils of people's deputies, executive committees which exercised their powers under the administrative control of party organs. However, despite a strict hierarchy in state apparatus there was an informal and limited interaction between local soviet authorities. It was the cooperation with local organizations, exchange of opinion in the sphere of administration, assistance in decision-making, meetings of leaders, consultations etc.

The reactivation of local government in Russia in the 90s of the 20th century resulted in the demand for inter-municipal cooperation. The independence of local bodies gave rise to the uniting attitude towards the solution of common problems in municipal economy. The specialists in local government state that search for cooperation is neither artificial and nor imposed by the authorities. It appeared due to the understanding by the municipal bodies of the objective need to unite, pursuing two purposes: an economic and a political one (sharing a municipal government experience and advocating the interests of territorial communities of different levels).

The Federal law № 131-FZ "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" of 06.10.2003 has considerably broadened the possibilities for the local bodies' participation (especially in institutional form) in inter-municipal cooperation. Municipalities realize this right through the municipal councils, municipal organizations (inter-regional associations and unions), inter-municipal economic societies, non-commercial organizations, inter-municipal contracts and agreements.

References

1. Kirichuk, S.M. (ed.) (2008) *Vestnik mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva* [Bulletin of Intermunicipal Cooperation]. Moscow: Center for Applied Research of the Local Government.
2. Pimenov, R.I. (1996) *Proiskhozhdenie sovremennoy vlasti* [The origin of the modern power]. Moscow: Respublika.
3. Sliva, A.Ya. (ed.) (1998) *Mestnoe samoupravlenie v Rossii. Otechestvennyy istoricheskiy opyt: sb dokumentov (1861–1917 gg.)* [Local self-government in Russia. Domestic historical experience: documents (1861–1917)]. Moscow: MONF.
4. Kozhevnikov, O.A. (2006) Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya organizatsionnykh form mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva v Rossiyskoy Federatsii [Problems of legislative regulation of the organizational forms of inter-municipal cooperation in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State Power and Local Self-government*. 5. pp. 23-28.
5. Zagryatskov, M.D. (1915) *Vserossiyskiy Zemskiy Soyuz* [Russian Zemsky Union]. St. Petersburg: Zemskoe delo.
6. Gilchenko, L.V. (1998) *Mestnoe samoupravlenie: dolgoe vozvrashchenie* [Local self-government: a long return]. Moscow: MONF.
7. Koroleva, N.G. (ed.) (2005) *Zemskoe samoupravlenie v Rossii, 1864–1918: v 2 kn.* [Provincial government in Russia, 1864–1918: In 2 vols]. Moscow: Nauka.
8. Glazunova, N.I. (2006) *Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [State and municipal management system]. Moscow: TK Velbi, Prospekt.
9. Provisional government of Russia. (2003) *Polozhenie o Vserossiyskom Zemskom Soyuze i Proekt pravil o tovarishchestvakh, soyuzakh i s"ezdakh zemskikh uchrezhdeniy, gorodskikh i poselk-*

ovykh upravleniy. Resheniya o mezhmunitsipal'noy kooperatsii [The position of the All-Russian Zemsky Union and draft rules on partnerships, alliances and congresses of zemstvo institutions, municipal and township offices. Decisions on intermunicipal cooperation]. *Munitsipal'noe pravo*. 3. pp. 69-71.

10. Serebrennikova, A.S. (2006) *Gosudarstvenno-pravovye problemy mezhmunitsipal'nogo sotrudnichestva: sravnitel'nyy analiz (na primere Rossii i Frantsii)* [Public-legal problems of intermunicipal cooperation: Comparative Analysis (a case study of Russia and France)]. Abstract of Law Cand. Diss. Omsk.

11. Kostyukov, A.N. (2007) *Munitsipal'noe pravo Rossii* [Municipal Law of Russia]. Moscow: Yuniti-Dana.

12. Institute of Urban Economics. (2004) *Analiticheskiy otchet. Mezhmunitsipal'noe dvizhenie v Rossii* [Analytical report. Intermunicipal movement in Russia]. Moscow: Institute of Urban Economics Foundation.

13. Kozlov, Yu.M. (1960) *Organy sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya* [The bodies of the Soviet government]. Moscow: Gosyurizdat.

14. Petrozavodsk City Duma. (2005) *Predstavitel'nyy organ mestnogo samoupravleniya* [The representative body of local self-government]. Petrozavodsk.

15. Shugrina, E.S. (2007) *Munitsipal'noe pravo* [Municipal Law]. Moscow: Prospekt.

16. USSR. (1990) USSR Law of April 9, 1990, "On general principles of local government and local economy in the USSR. *Vedomosti SND i VS SSSR*. 16. Art. 267. (In Russian).

17. RSFSR. (1991) The RSFSR Law "On Local Self-Government in the RSFSR". *Vedomosti SND i VS RSFSR*. 29. Art. 1010. (In Russian).

18. Russian Federation. (1993) Resolution 918 of September 16, 1993, "On some issues of organization and activities of voluntary associations of economic cooperation of the local self-government bodies of subjects of the federation. *Collected Acts of the President and the Government of the Russian Federation*. 1993. 39. Art. 3614. (In Russian).

19. Russian Federation. (1995) Federal Law № 154-FZ of August 28, 1995, "On general principles of local self-government in the Russian Federation". *Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 35. Art. 3506. (In Russian).

20. Vasiliev, V.I. (2001) Kakim byt' glavnomu zakonu o mestnom samoupravlenii [What should the main law on local government be]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 12. pp. 18-19.

21. Russian Federation. (1997) Presidential Decree № 531 of May 29, 1997, "About the Council for Local Self-Government in the Russian Federation". *Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 22. Art. 2571. (In Russian).

22. Russian Federation. (1998) Presidential Decree № 1281 of October 22, 1998, "About the Congress of municipal formations of the Russian Federation". *Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 43. Art. 5336. (In Russian).

23. The Council for Local Government in the Russian Federation. (1999) *Materialy zasedaniy i ofitsial'nye dokumenty* [Proceedings of meetings and official documents]. Vol. 1. Moscow: Moscow Public Science Foundation. pp. 5-10.

24. Russian Federation. (2003) Federal Law № 131-FZ of October 6, 2003, "On general principles of local self-government in the Russian Federation". *Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 45. Art. 4512. (In Russian).