

# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

## МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**В.В. Левина**

Кафедра «Финансы и менеджмент»  
Тульский государственный университет  
*просп. Ленина, 92, Тула, Россия, 300008*

Бюджетная политика органов местного самоуправления определяет возможности и перспективы развития муниципальных образований. На сегодняшний день особый интерес представляет межмуниципальное сотрудничество, обусловленное многочисленностью муниципальных образований, очевидной недостаточностью их собственных бюджетных средств и дифференциацией по уровню экономического потенциала.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, бюджетная политика, сотрудничество.

В условиях развития федерализма и местного самоуправления межмуниципальное сотрудничество является важнейшим механизмом, призванным обеспечить более полное и качественное решение вопросов местного значения.

Особую роль межмуниципальное сотрудничество играет в условиях увеличения количества муниципальных образований, среди которых преобладают сельские поселения, характеризующиеся крайне низким уровнем налоговых и неналоговых доходов, и следовательно, острой дотационностью преимущественно по объективным причинам. Совершенствование бюджетной политики и качества финансового менеджмента на всех уровнях бюджетной системы государства является сегодня актуальной задачей. Однако развитию бюджетов поселений — самой многочисленной группы муниципальных образований — уделяется недостаточное внимание. Бюджеты поселений на современном этапе развития характеризуются множеством типичных особенностей и проблем. Это обусловлено как состоянием внешней социально-экономической среды, так и качеством бюджетной политики и муниципального менеджмента в целом. Среди внешних факторов нужно отметить отсутствие достаточного опыта в организации бюджетного процесса на данном уровне, а также необходимость дальнейшего совершенствования

нормативно-правового регулирования. Общей проблемой, характеризующей бюджеты поселений, является крайне низкий уровень налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты. За редким исключением бюджетная политика городских и сельских поселений недостаточно развита, управление финансами на этом уровне требует дальнейшего совершенствования.

Доходы бюджетов большинства поселений формируются преимущественно за счет межбюджетных трансфертов. Основные налоговые источники бюджетов поселений — налог на доходы физических лиц и налоги на имущество. Однако уровень финансирования расходов и в этих поселениях остается недостаточным. Демографическая структура населения, ограниченное количество рабочих мест и сложившийся относительно невысокий уровень оплаты труда являются основными факторами, которые обуславливают крайне низкий уровень налоговых доходов большинства сельских поселений и высокий уровень дотационности их бюджетов [4. С. 9—13].

Анализ бюджетов поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов региона, позволяет сделать вывод о том, что эти поселения характеризуются относительно более высокими показателями налоговых доходов в расчете на одного жителя и имеют большие возможности в реализации мероприятий бюджетной политики. Финансовые проблемы поселений не могут быть самостоятельно решены в краткосрочном и среднесрочном периоде, а для их разрешения в долгосрочном периоде необходимо объединение усилий муниципалитетов и региональных властей, ориентированных на обеспечение развития территорий в приоритетных направлениях.

Возможными путями решения данной проблемы являются делегирование значительного количества полномочий на уровень муниципальных районов (что повсеместно происходит в настоящий момент), укрупнение муниципальных образований, а также межмуниципальное сотрудничество.

Радикальным вариантом решения проблемы является отказ от двухуровневой системы местного самоуправления (ликвидация поселений), что, на наш взгляд, нецелесообразно в свете реформы местного самоуправления, проводимой в последние годы.

В рассматриваемой ситуации, несмотря на неоднозначность оценок эффективности двухуровневой системы местного самоуправления в России, стабильность «правил игры» является одним из обязательных условий развития финансов муниципальных образований. Возвращение к одноуровневой системе приведет к дополнительным издержкам, связанным с организацией реформы, потребует длительного «переходного периода» и дискредитирует институт местного самоуправления в связи с организационными изменениями в диаметрально противоположных направлениях.

Представляется целесообразным развитие законодательной базы и практики местного самоуправления в выбранном ранее направлении, то есть формирование такой системы двухуровневого самоуправления, которая позволит, с одной стороны, реально концентрировать финансовые ресурсы на уровне муниципаль-

ных районов для решения вопросов местного значения в таких социально значимых сферах, как образование и здравоохранение, а с другой — обеспечить поселения средствами, необходимыми для решения тех вопросов, которые закреплены за данным уровнем самоуправления. В первую очередь, это вопросы создания комфортной среды проживания, то есть коммунальное хозяйство и благоустройство территорий.

Если признать неизменность реализуемого в настоящий момент подхода, то следует рассматривать перспективы развития именно двухуровневой системы местного самоуправления, возможности ее совершенствования в плане распределения доходных источников и расходных полномочий, межбюджетного регулирования, межмуниципального сотрудничества, что и представляется нам наиболее правильным в контексте реформирования российской системы местного самоуправления последних лет.

На наш взгляд, укрупнение поселений возможно и целесообразно в отдельных случаях (например, для крайне малочисленных поселений или для поселений, имеющих историческую или экономическую общность), однако процесс укрупнения следует инициировать лишь в тех случаях, когда он объективно необходим и нет других приемлемых вариантов решения проблемы.

Объединение поселений должно быть инициативным и добровольным, а повсеместный характер укрупнения поселений может нарушить концептуальные основы двухуровневой системы местного самоуправления, поэтому предпочтительнее использование межмуниципального сотрудничества в тех случаях, где это возможно. Таким образом, с одной стороны, укрупнение поселений для российских условий является объективным процессом, с другой — целесообразно не «слияние» муниципальных образований, а концентрация их ресурсов и управленческого потенциала для решения отдельных вопросов местного значения.

Однако в российской практике финансовой деятельности сельских поселений явно преобладает такой путь решения проблемы, как делегирование полномочий, что сопряжено с нарушением баланса ресурсов и ответственности. В отдельных случаях «перегруженные» вопросами местного значения и не имеющие собственных доходов в необходимых объемах поселения вынуждены делегировать значительные объемы полномочий муниципальным районам. Одновременно распространена ситуация, когда поселения, имеющие возможность решать вопросы, находящиеся в их компетенции, вынуждены передавать их на уровень муниципальных районов в связи с административным давлением и сложившейся практикой взаимодействия «муниципальный район — поселения».

На наш взгляд, во многих случаях вместо делегирования широкого круга полномочий было бы намного эффективнее использовать возможности такого механизма, как межмуниципальное сотрудничество. В современных российских условиях оно пока не получило особого распространения, что обусловлено целым рядом объективных и субъективных причин.

Среди объективных причин следует выделить проблемы законодательной базы, которые будут рассмотрены более подробно.

Субъективные причины связаны с недоверием к данному инструменту взаимодействия со стороны руководства муниципальных образований, опасениями потери контроля, сложностями согласования «межмуниципальных» интересов, а также отсутствием практического опыта работы в данном направлении.

Вопросам согласования межмуниципальных интересов не уделяется сегодня необходимое внимание, однако, по нашему мнению, это — один из основных внутренних факторов, тормозящих практическую реализацию института межмуниципального сотрудничества в российской практике. Роль органов государственной власти в формировании и развитии механизмов межмуниципального сотрудничества нуждается в существенной доработке законодательной базы и формировании соответствующих методических рекомендаций. Представляется целесообразной разработка таких рекомендаций на уровне субъектов Федерации, так как муниципальная практика в различных регионах России принципиально отличается, а имеющаяся специфика должна учитываться в процессе организации межмуниципального сотрудничества.

В ходе реформирования муниципальных финансов, инициированного органами государственной власти, межмуниципальное сотрудничество может рассматриваться как одно из направлений повышения эффективности финансов муниципальных районов в целом и поселений, существующих на их территории, в частности.

При этом необходимо обратить особое внимание на финансовые аспекты межмуниципального сотрудничества, рассматривая его как способ эффективного и экономного использования бюджетных средств для предоставления гражданам качественных муниципальных услуг.

Для формирования рекомендаций по организации межмуниципального сотрудничества в российских условиях необходимо изучить зарубежный опыт такого взаимодействия. Интерес представляет как европейский опыт, так и опыт стран Латинской Америки, где имеются существенные позитивные результаты межмуниципального сотрудничества.

Межмуниципальное сотрудничество обусловлено объективными причинами и активно развивается в европейских странах. Перечень услуг, которые предоставляют муниципалитеты, примерно одинаков во всех странах: уборка мусора, водоснабжение, экономическое развитие, начальное образование, в том числе содержание школьных зданий, защита окружающей среды, потребительский рынок, досуг и туризм. Причем требования в этих направлениях с каждым годом возрастают, становятся все более технически сложными, а для их решения необходима координация усилий администраций нескольких муниципальных образований. Особенно это актуально для муниципальных образований со сравнительно малой численностью населения. В последние годы распространение межмуниципального сотрудничества в европейской практике существенно возрастает, самоорганизация и кооперация становятся необходимыми условиями развития местного самоуправления [1. С. 130—141].

Во многих странах Европы наблюдаются существенные различия в численности населения различных муниципальных образований. Например, в Норвегии

на сегодняшний день существует 431 муниципалитет. Самый крупный из них — Осло (521 тыс. жителей), самый маленький — Утсира (233 жителя), в 159 муниципальных образованиях проживает менее 3 тыс. человек в каждом, в половине — менее 5 тыс. жителей, в 12 — около 50 тыс. человек. При наличии такой дифференциации развитие межмуниципального сотрудничества необходимо и целесообразно, причем именно в сфере решения социально-экономических вопросов с использованием совместного финансирования бюджетных расходов. Расходы местных бюджетов в Норвегии по своей структуре имеют много общего с расходами российских муниципалитетов: образование (детские дошкольные учреждения, начальное и неполное среднее образование), здравоохранение (первичные службы), социальное обеспечение, коммунальное хозяйство (водопровод, канализация, уборка мусора), местные дороги и водный транспорт, культура и спорт, местное планирование и землепользование. Для эффективного решения названных вопросов местного значения многие муниципалитеты (в особенности «малые») прибегают к механизмам сотрудничества. Отметим существенное отличие от российской практики: доходы муниципального сектора экономики составляют 17,8% общего объема ВВП, что характеризует его значительность для экономики страны.

Анализируя зарубежный опыт, можно сделать вывод, что существует два основных пути организации межмуниципального сотрудничества — с институционализацией сотрудничества муниципальных образований и без его институционализации. В первом случае создаются специальные организации, осуществляющие межмуниципальное управление, во втором — в рамках соглашений и договоров происходит совместная реализация отдельных полномочий, функций и проектов. Так, например, в Мексике преобладает такая форма сотрудничества, как городские агломерации, а их деятельность осуществляется без институционализации. В Венесуэле создаются специальные «межмуниципальные округа», то есть процесс взаимодействия институционализирован. Особый интерес представляют межмуниципальные хозяйственные системы, которые могут быть построены на объединении собственности или на согласии участников при сохранении неизменного права собственности у каждого муниципального образования [2; 5; 6].

Учитывая специфику организации местного самоуправления в России, особое внимание следует уделить вопросам реализации межмуниципального сотрудничества в Германии, так как именно немецкий опыт был в существенном объеме положен в основу организации российской системы местного самоуправления. Кроме того, в России и ФРГ близки соотношения среднего количества жителей на одно муниципальное образование.

Основными формами межмуниципального сотрудничества в ФРГ являются целевые соглашения, целевые союзы и межмуниципальные хозяйственные общества [2; 5]. Следует отметить, что целевые союзы предполагают более тесное взаимодействие, чем целевые соглашения, а межмуниципальные хозяйственные общества в свою очередь формируются не только в сфере предоставления коммунальных услуг, но и в социальной сфере и охватывают наиболее широкий круг вопросов взаимодействия из названных направлений.

Принципиально отличающейся формой взаимодействия муниципальных образований являются «совместные администрации», предполагающие совместную реализацию всего комплекса управленческих функций, а не конкретной задачи (например, водоснабжение). Практика совместных администраций в Германии показала, что они возможны для объединения 3—7 муниципальных образований, а оптимальны при объединении 4—5. Создание совместной администрации регламентируется законом субъекта федерации (в законе указываются основные организационные моменты). Особо нужно отметить, что совместные администрации не предполагают делегирования полномочий, все полномочия и бюджетные ресурсы сохраняются за конкретными муниципальными образованиями [1; 5; 6]. Этот опыт может быть использован в российских условиях.

Одной из существенных особенностей российской системы местного самоуправления при организации межмуниципального сотрудничества по сравнению с европейскими странами является «мелкодисперсная система расселения». Это также актуализирует применение моделей межмуниципального сотрудничества в России.

Рассмотрим законодательную базу реализации межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации. Сущность, цели и правовые основы межмуниципального сотрудничества определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором данной тематике посвящены статья 8 и глава 9. В статье 8 Закона определены цель и правовые основы деятельности советов муниципальных образований субъектов Федерации, также установлена возможность образования на добровольной основе других объединений муниципальных образований. Такие объединения представляют большой научный и практический интерес [3; 7] ориентированы преимущественно на решение административно-политических, а не финансово-экономических проблем муниципальных образований.

В пункте 4 названной статьи Закона указано: «В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления» [8].

Более подробно в главе 9 данного Закона рассмотрены вопросы взаимодействия муниципальных образований, в том числе создание ими хозяйственных обществ и некоммерческих организаций. В статьях 68 и 69 установлены возможности создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью для совместного решения вопросов местного значения, а также некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов [8].

Таким образом, законодатель уделяет большее внимание административно-политическим аспектам межмуниципального сотрудничества, в то время как экономические и финансовые механизмы такого сотрудничества на сегодняшний день проработаны явно недостаточно. Однако, как уже было отмечено, именно финансовые проблемы стоят на поселенческом уровне особенно остро. Исходя из этого представляется целесообразной разработка методик, позволяющих обеспечить эффективное взаимодействие органов местного самоуправления, ориентированное на эффективное и экономное использование бюджетных средств при решении вопросов местного значения и максимально полное финансирование приоритетных направлений развития территорий.

На наш взгляд, целесообразно выделить несколько различных видов межмуниципального сотрудничества, которые необходимы для совершенствования бюджетной политики муниципальных образований и обеспечения наиболее полного и качественного предоставления муниципальных услуг, а также обеспечения стратегического развития муниципальных образований.

Перечень видов межмуниципального сотрудничества является открытым. В качестве наиболее актуальных типов межмуниципального сотрудничества нами были выделены следующие:

— сотрудничество поселений, расположенных на территории одного муниципального района;

— сотрудничество поселений, расположенных на территории различных муниципальных районов в пределах одного региона;

— сотрудничество муниципальных районов и городских округов со сходным экономическим потенциалом и численностью населения на территории одного региона;

— сотрудничество муниципальных районов различных регионов, граничащих между собой;

— городские агломерации (крупные города в совокупности с окружающими территориями).

Особый интерес, по нашему мнению, представляет межмуниципальное сотрудничество поселений, что обусловлено повсеместной на современном этапе развития бюджетной системы России дотационностью их бюджетов.

Следует отметить, что межмуниципальное сотрудничество может осуществляться как в условиях относительной симметрии экономического и трудового потенциала, так и в условиях его асимметрии.

Под симметричным муниципальным сотрудничеством мы понимаем сотрудничество муниципальных образований, обладающих сходным уровнем экономического развития и потенциалом, под асимметричным — сотрудничество муниципальных образований, которые характеризуются принципиально различными ресурсами и экономическим потенциалом.

В качестве примеров сотрудничества муниципальных образований, обладающих сходным потенциалом, можно рассматривать сотрудничество сельских поселений, расположенных на территории одного муниципального района, или сотрудничество муниципальных районов со сходными социально-экономическими характеристиками, расположенными на территории одного субъекта Федерации.

Совершенно другая ситуация складывается в ходе образования городских агломераций, когда муниципальное образование, являющееся административным центром субъекта Федерации и обладающее значительными экономическими и трудовыми ресурсами, взаимодействует с муниципальными образованиями (обычно муниципальными районами), характеризующимися обычно более низким уровнем экономического развития. Однако и симметричное, и ассиметричное межмуниципальное сотрудничество может быть выгодным для всех участников и обеспечивать оптимальные формы согласования их интересов в финансово-экономической сфере.

Финансирование межмуниципального сотрудничества предполагает концентрацию ресурсов местных бюджетов. В результате бюджетная система региона усложняется, так как в ней возникают дополнительные устойчивые взаимосвязи. Рассмотрим, например, изменения в бюджетной системе региона в результате возникновения межмуниципального сотрудничества поселений для решения отдельных вопросов местного значения, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления поселений. На наш взгляд, более эффективным является механизм «совместной администрации», однако для российской практики он может рассматриваться только в долгосрочной перспективе, так как не допускается действующим законодательством в сфере местного самоуправления.

В бюджетной системе региона формирование и развитие межмуниципального сотрудничества на уровне поселений приводит к созданию дополнительных горизонтальных связей, что позволяет уравновесить вертикальное движение финансовых потоков, широко используемое в настоящий момент. Несмотря на усложнение структуры финансовых связей, бюджетная система региона при реализации межмуниципального сотрудничества становится более устойчивой и обеспечивает рост эффективности и экономности использования бюджетных средств. Оценка сбалансированности вертикальных и горизонтальных финансовых связей может быть осуществлена на основе следующей модели:

$$\sum_{i=1}^n (T_r - T_0 - s) + \sum_{i=1}^n T_s = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k M_{ij},$$

где  $T_r$  — межбюджетные трансферты поселениям из бюджета муниципального района;  $T_0$  — межбюджетные трансферты из бюджетов поселений в бюджет муниципального района;  $s$  — субвенции из бюджета муниципального района;  $T_s$  — трансферты из бюджета субъекта федерации бюджетам поселений;  $M_{ij}$  — средства поселений, направляемые на совместную реализацию  $j$ -х полномочий в рамках межмуниципального сотрудничества;  $n$  — количество поселений;  $k$  — количество полномочий, которые реализуются в рамках межмуниципального сотрудничества поселений.

Данное равенство характеризует такое состояние бюджетной системы региона, когда средства, передаваемые поселениям из вышестоящих бюджетов за вычетом отрицательных трансфертов и субвенций, так как последние не предполагают финансирования собственных полномочий поселений, количественно равны средствам, которые используются поселениями для совместного решения отдельных вопросов местного значения. При организации межмуниципального сотрудни-



ничества и на начальном этапе его реализации в современных условиях, вероятно, будет наблюдаться ситуация, когда:

$$\sum_{i=1}^n (T_r - T_0 - s) + \sum_{i=1}^n T_s > \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k M_{ij},$$

что обусловлено необходимостью апробирования механизмов сотрудничества по отдельным вопросам до их активного внедрения в практику муниципального управления. На наш взгляд, формирование горизонтальных связей позволит более гибко решать задачи, стоящие перед властями поселений и ориентированные на удовлетворение потребностей населения в соответствующих бюджетных услугах.

Как уже было отмечено, механизмы межмуниципального сотрудничества могут рассматриваться как альтернатива делегирования полномочий поселений на уровень муниципального района. Рассматривая альтернативные варианты финансирования реализации полномочий органов местного самоуправления поселений, можно выделить следующие:

- самостоятельная реализация полномочия;
- его реализация в рамках межмуниципального сотрудничества;
- делегирование полномочия на уровень муниципального района.

В каждом из этих случаев необходимо оценить стоимость реализации полномочия. Обозначим стоимость реализации  $j$ -го полномочия  $s_j$ . В случае если полномочие финансируется самостоятельно, средства муниципального бюджета используются напрямую. Если полномочие делегируется району, то такое делегирование сопровождается передачей соответствующих средств ( $T_j$ ) в форме межбюджетных трансфертов из бюджета поселения в бюджет муниципального района. При формировании механизмов межмуниципального сотрудничества для совместного финансирования реализации отдельных полномочий каждое из муниципальных образований расходует определенные объемы средств ( $M_j$ ). При сотрудничестве  $i$ -го количества поселений принятие решений о финансовой целесообразности межмуниципального сотрудничества при решении данного вопроса должно быть основано на следующей системе:

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^n s_{ji} \geq \sum_{i=1}^n M_{ji} \\ \sum_{i=1}^n s_{ji} \geq \sum_{i=1}^n T_{ji} \end{cases}.$$

Межмуниципальное сотрудничество в данном случае обеспечивает сохранение положительного эффекта масштаба, присутствующего при делегировании полномочий. Одновременно учитывая, что делегирование полномочий часто происходит на основе субъективных оценок целесообразности и в условиях несогласованности интересов поселений и муниципальных районов, наличие объективных финансовых критериев позволит оптимизировать расходы бюджетов поселений и обеспечит согласование интересов муниципальных образований в рамках реализации двухуровневой системы местного самоуправления.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Буссе Ю.* Межмуниципальное сотрудничество: виды, задачи, формы и опыт // Хозяйственная деятельность муниципалитетов в современных условиях: Сборник материалов / Под общ. ред. С. Исуповой и И. Путинцевой. — М., 2004.
- [2] *Володин И.А.* Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах // 15 лет российской конституции и развитие местного самоуправления. Сборник статей / Под ред. А.Е. Балабанова, Э. Маркварта, Е.С. Шугриной. — М., 2008.
- [3] *Кошкидько В.Г.* Межмуниципальные объединения и их роль в развитии местного самоуправления в России // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; 27—29 мая 2009 г.: Материалы конференции: в 2-х ч. Ч. 2 / Отв. ред. И.Н. Мысляева. — М.: МАКС-Пресс, 2009.
- [4] *Левина В.В.* Формирование бюджетной политики поселений // Финансы. — 2009. — № 1.
- [5] *Маркварт Э.* Реформирование и развитие муниципального хозяйства. Концептуальные подходы. — М., 2003.
- [6] *Маркварт Э., Михайлова Е.* Правовые проблемы разграничения муниципальной собственности и возможные пути их решения // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности: Сборник публикаций / Под общ. ред. Э. Маркварта. — М., 2007.
- [7] *Миронов Н.М.* «Муниципальное сословие» и его место в новой социальной реальности // 15 лет российской конституции и развитие местного самоуправления: Сборник статей / Под ред. А.Е. Балабанова, Э. Маркварта, Е.С. Шугриной. — М., 2008.
- [8] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://ntc.duma.gov.ru/bpa/searchrun.phtml?idb=1&tipdoc=&tipdoc%5B%5D=32&ogu1=&sbu1=&ddl=&dd2=&nmu=&nm=131-%D4%C7&nmi=&nstr=&tx=&klu1=&klu2=0&kl=&kliid=&rubu1=&rubu2=0&rub=&txt=&vs=&cpage=1&sort=1> (дата просмотра: 13.05.09).

## COOPERATION BETWEEN THE MUNICIPALITIES AS A WAY TO INCREASE EFFICIENCY OF THE MUNICIPAL BUDGETARY POLICY

**V.V. Levina**

The Department «Finance and Management»  
Tula State University  
*Lenin av., 92, Tula, Russia, 300008*

The municipal budgetary policy defines the possibilities and prospects of the municipalities. Today the cooperation between the municipalities is of special interest because there are a great number of the municipalities in Russia, they have insufficient budget incomes and their economical potentials differ very noticeably.

**Key words:** municipal self-government, budgetary policy, cooperation.