

**БЮДЖЕТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
НА ПРИМЕРЕ ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ****Вера Владимировна ЛЕВИНА^a, Сергей Иванович ГАЙДАРЖИ^b**

^a доктор экономических наук, доцент кафедры финансов и менеджмента,
Тульский государственный университет (ТулГУ), Тула, Российская Федерация
vvl2004@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 8961-1710

^b доктор экономических наук, советник при ректорате,
Тульский государственный университет (ТулГУ), Тула, Российская Федерация
rector@tsu.tula.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 3973-8157

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 19.02.2019
Получена в доработанном
виде 02.04.2019
Одобрена 13.05.2019
Доступна онлайн
28.06.2019

УДК 332.146.2

JEL: R51, R58

Ключевые слова:

региональное развитие,
региональный бюджет,
местный бюджет,
инициативное
бюджетирование, субсидии

Аннотация

Предмет. Обеспечение социально-экономического развития регионов и муниципальных образований за счет использования комплекса эффективных инструментов.

Цели. Анализ механизмов регулирования социально-экономического развития на уровне региона, изучение опыта их использования в Тульской области и разработка предложений по совершенствованию их применения.

Методология. Использован метод структурно-функционального анализа, а также диалектический и сравнительно-сопоставительный методы, что позволило выявить общие и особенные черты инструментов регулирования территориального развития, оценивая их сравнительную эффективность в современных условиях.

Результаты. Рассмотрена сущность бюджетных механизмов регулирования регионального развития. Выявлены часто используемые и эффективные механизмы, а именно – инициативное бюджетирование, налоговые и трансфертные механизмы. На основе анализа особенностей применения соответствующих механизмов в Тульской области выявлены основные проблемы. Предложены подходы к совершенствованию использования указанных механизмов: внесение корректировок в практику инициативного бюджетирования, передача налоговых нормативов из регионального бюджета в муниципальные, модернизация методик распределения межбюджетных трансфертов.

Выводы. Применение предложенных подходов ориентировано на повышение эффективности использования конкретных бюджетных механизмов регулирования территориального развития за счет более эффективного и экономного использования бюджетных средств, что позволит целенаправленно влиять на процессы регионального развития в контексте влияния на территориальные диспропорции развития.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Левина В.В., Гайдаржи С.И. Бюджетные механизмы регулирования развития региона на примере Тульской области // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2019. – Т. 18, № 6. – С. 1014 – 1029.
<https://doi.org/10.24891/ea.18.6.1014>

Развитие региона является многозначным понятием. Мы рассматриваем его как функционирование региональной системы, нацеленное на повышение уровня и качества жизни населения. Развитие региона связано со степенью решения вопросов местного значения, а сегодня они решаются далеко не в полном объеме, что в значительной мере связано с дефицитом ресурсов. По итогам 2017 г. наметились определенные положительные

изменения в области ресурсного обеспечения регионов. Так, впервые за несколько лет наблюдался рост доходов консолидированных бюджетов регионов. Доходы бюджета Тульской области в 2017 г. выросли по сравнению с 2016 г. на 3%, на 2018 г. было запланировано сохранение подобного темпа роста доходной части бюджета, что примерно соответствует темпу инфляции в данном периоде.

Одновременно большинство местных бюджетов в регионе характеризуется высоким уровнем дотационности, что затрудняет финансирование развития на местном уровне. Эта тенденция присуща не только Тульской области, но и российским местным бюджетам в целом [1].

Регион является старопромышленным, наиболее развиты химическая промышленность, машиностроение и металлургия. Численность населения составляет около 1,5 млн чел., треть из которых проживает в областном центре. Общая тенденция снижения численности населения сохраняется на протяжении многих лет, затрагивая как сельские, так и городские территории, не исключая и областного центра.

Количество муниципальных образований в регионе за последние годы несколько уменьшилось: было 175, а с 2015 г. их осталось 103 [2]. Существенно уменьшилось количество поселений, которые повсеместно укрупнились [3], в результате осталось 54 сельских поселения и 23 городских поселения. Одновременно два муниципальных района были реорганизованы в городские округа, но фактически не приобрели черт городских территорий. По нашему мнению, неадекватно преобразование в городские округа тех муниципальных образований, которые имеют ресурсы для профилирования в области сельского хозяйства и оздоровительного, агро- и эко-туризма. Однако подобные преобразования являются общероссийской тенденцией [4].

За последние 10 лет количество городских округов в области увеличилось более чем в два раза. Городские округа – это Тула (551 642 чел.), Новомосковск (126 479 чел.), Алексин (68 267 чел.), Ефремов (58 076 чел.), Донской (64 201 чел.), Новогуровский (3 474 чел.), Славный (1 865 чел.). Как видно, городские округа области существенно различаются по численности населения.

Кроме территориальных преобразований последнего десятилетия следует отметить и проект, связанный с развитием Тульско-

Новомосковской агломерации, она является полицентрической и объединяет основные ядра – Тулу и Новомосковск и несколько городских территорий (Щекино, Киреевск и др.), характеризующихся более низким уровнем развития, но имеющим определенный экономический потенциал. Однако говорить о положительных эффектах агломерирования, в частности, диффузии инноваций пока явно преждевременно. [5].

Значительные проблемы и угрозы развитию региона связаны с депопуляцией и старением населения. Близость к столице меняет направление миграционных потоков и переориентирует молодежь с внутрирегиональной миграции (с периферии в областной центр) на межрегиональную [6]. В результате численность населения областного центра снижается (с 2010 г. – на 4%).

В сложившейся ситуации важной задачей является выбор эффективных механизмов регулирования регионального развития [7]. Бюджетные механизмы регулирования развития, на наш взгляд, могут рассматриваться как результативный способ воздействия на соответствующие процессы [8]. Наибольшее распространение из них в области получили: партисипаторное бюджетирование, перераспределение налоговых поступлений, а также распределение различных трансфертов в местные бюджеты. Использование данных механизмов может преследовать различные цели. Одни из них ориентированы на стимулирование опережающего развития точек роста, другие – на выживание территорий, не имеющих достаточного экономического потенциала или не использующих его пока в достаточной мере. В общем случае регулирование развития территорий нацелено на достижение позитивных изменений в социальной и экономической сферах муниципальных образований, которые находятся на территории субъекта РФ. Это способствует развитию региона в целом, так как он может быть рассмотрен как совокупность данных территориальных образований. При этом улучшение количественных и качественных характеристик достигается за счет развития тех муниципальных образований, которые обладают необходимым потенциалом, а также за счет некоторого сглаживания экономических диспропорций муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ [9].

Большую роль в управлении социально-экономическим развитием субъекта Федерации

играют бюджетные механизмы, которые широко применяются в Тульской области.

Инициативное бюджетирование в Тульской области. Партиципаторное бюджетирование (инициативное бюджетирование, «гражданский бюджет») объединяет множество различных практик, когда жители проявляют инициативу и участвуют в принятии решений по расходованию средств местных бюджетов, а также в осуществлении подобных расходов и контроле результативности осуществления соответствующих проектов [10]. Исходя из этого «гражданский бюджет» не всегда должен являться инструментом решения инфраструктурных проблем и устранения соответствующих провалов, как это происходит в современной российской практике [11]. В Тульской области преобладает финансирование проектов в области ремонта школ и детских садов, а также автомобильных дорог, по 34% от общего количества проектов реализовано на этих направлениях.

Опыт Тульской области в области инициативного бюджетирования интересен в связи с многолетней практикой его применения и значительными объемами средств, расходуемых для реализации соответствующих проектов. Всего в регионе реализовано более 4 000 проектов, за весь период использования технологии привлечено более 3,4 млрд руб.

Особенностью тульской практики инициативного бюджетирования является инициирование проектов на уровне городских округов и муниципальных районов, а не поселений. Данный подход не типичен для современной России. Большинство субъектов Федерации, применяющих инициативное бюджетирование, используют подход, когда проекты готовятся на поселенческом уровне и софинансируются из соответствующих бюджетов [12]. В этом случае можно рассматривать инициативное бюджетирование и самообложение как достаточно близкие практики вовлечения граждан в процесс управления развитием территорий (табл. 1).

Отбор проектов в Тульской области основан на оценке пропорций софинансирования, значимости решаемой задачи и масштабности возможной отдачи от проекта. Кроме того, учитываются и результаты голосования за проект на сайте.

Субсидии из регионального бюджета, нацеленные на поддержку проектов инициативного бюджетирования распределяются между муниципальными образованиями неравномерно (табл. 2). Наибольшие объемы средств

направляются в бюджеты Тулы, Новомосковска, Ефремова, Щекинского района, то есть более экономически развитых территорий.

Таким образом, наиболее активно в проектах инициативного бюджетирования участвовали развитые в экономическом плане муниципальные образования, они могут активно использовать бюджетные средства для реализации данных проектов и характеризуются более высоким уровнем доходов населения.

Налоговые механизмы регулирования регионального развития. Особую группу механизмов регулирования развития представляют собой налоговые механизмы, включающие налоговые льготы [13, 14] и передачу налоговых нормативов. При разработке комплексного подхода к развитию территорий, данные инструменты имеют большой потенциал [15].

По налоговым льготам, предоставляемым на региональном уровне, опыт Тульской области существенно меньше, чем в ряде других субъектов РФ (табл. 3), поэтому большее внимание целесообразно уделить перераспределению налоговых доходов между региональными и местными бюджетами.

С учетом требований Бюджетного кодекса РФ органы власти субъектов Федерации обязаны передавать в местные бюджеты поступлений по НДФЛ и акцизов на нефтепродукты.

В целях регулирования социально-экономического развития муниципальных образований региональные власти могут дифференцированно подойти к формированию отчислений в бюджеты муниципальных образований. В этом случае для отдельных муниципальных образований может быть предпочтителен подход, который для других территорий является нежелательным.

В частности, в Тульской области дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от акцизов на нефтепродукты на 2018 г. изменялись в пределах от 4,77 до 0,03%. Однако не только перераспределение НДФЛ и акцизов на нефтепродукты, но и перераспределение налоговых поступлений, инициированное властями субъекта РФ, может рассматриваться как механизм регулирования развития территорий, имеющий большой потенциал¹ [16]. Одним из

¹ Гришина Н.А., Петечел Т.А. Анализ эффективности и оптимизация налоговых льгот по региональным и местным налогам // Проблемы и перспективы современной науки. 2015. № 9. С. 176–180.

очевидных преимуществ такого подхода является согласование интересов субфедерального и муниципального уровней [17]. Рассмотрим практику передачи налоговых доходов в местные бюджеты в Тульской области. С 2005 г., когда существенно изменилось законодательство о межбюджетных отношениях в регионе, имеется практика передачи части налоговых доходов в бюджеты муниципальных образований.

В частности, ранее в местные бюджеты поступали 30% отчислений налога на имущество организаций, а также НДФЛ (10%). Кроме того, городские округа и районы получали 90% отчислений от таких налогов, взимаемых по упрощенной и патентной системам налогообложения. Нормативы отчислений были едиными для всех районов и городских округов региона. Кроме того, муниципальные районы практиковали передачу части налога на имущество организаций на поселенческий уровень, что может оцениваться как положительная практика.

Затем существенным изменением стало общее снижение нормативов зачисления налоговых доходов в местные бюджеты и введение дифференцированных нормативов для муниципальных образований различных типов – муниципальных районов и городских округов. Так, с 2014 г. по налогу, взимаемому по упрощенной системе налогообложения, норматив снизился более чем в два раза, затем он снова несколько вырос (до 65%) для районных бюджетов, а в отношении городских округов сохранен прежний уровень зачисления данного источника. Таким образом, в отношении этого налога стал применяться дифференцированный подход в отношении городских округов и муниципальных районов.

Аналогичная тенденция наблюдается и в сфере изменения нормативов зачисления налога на имущество организаций в местные бюджеты. В 2018 г. он составляет для городских округов только 8% (в 2017 г. – 5%), в то время как для муниципальных районов сохранен действовавший ранее норматив в 30%.

Таким образом, в отношении городских округов используются существенно более низкие нормативы зачисления налоговых доходов, чем для районов. Это связано с устойчивым мнением о том, что городские округа в целом более благополучны, следовательно, в отношении них даже более низкий норматив зачисления даст существенную денежную отдачу и позволит

обеспечить справедливость распределения бюджетных доходов. Мы считаем, что данное мнение не вполне обосновано. Среди городских округов есть небольшая группа таких крупных экономически развитых муниципальных образований, которые обеспечивают высокие значения средних показателей по городским округам в целом. Однако большая часть городских округов дотационна и не имеет существенного экономического потенциала.

В Тульской области промышленно развитые городские округа – Тула и Новомосковск, а остальные имеют гораздо меньший налоговый потенциал.

С учетом многочисленных изменений, происходящих в Тульской области в отношении перераспределения налога на имущество организаций, представляется целесообразным более детально рассмотреть динамику его поступлений в местные бюджеты в результате изменения нормативов зачислений данного вида доходов в бюджеты городских округов.

При анализе поступлений по налогу на имущество организаций следует отметить, что для разных по численности населения муниципальных образований значимость таких поступлений в процессе формирования бюджетных доходов будет существенно различаться. В *табл. 4* выделены примеры таких различий.

Таким образом, расчеты подтверждают вывод, что передача налоговых доходов более выгодна муниципальным образованиям, характеризующимся сравнительно более высоким экономическим потенциалом. Одновременно данные, представленные в *табл. 4*, свидетельствуют об особой роли данного налога для бюджетов городских округов, характеризующихся сравнительно низкой численностью населения при условии наличия адекватного экономического потенциала. Так, в р.п. Новогуровский, где проживает всего 3,5 тыс. чел. именно налог на имущество предприятий является бюджетообразующим. Его роль сравнима с ролью НДФЛ, который в свою очередь является основным налоговым источником (по сумме поступлений несравнимым с остальными налоговыми источниками) для большинства муниципальных образований со сравнительно более высокой численностью населения. Думается, что это обстоятельство обязательно должно приниматься во внимание при планировании перераспределения налоговых доходов в бюджетной системе региона.

Решения в области перераспределения налоговых доходов должны базироваться на анализе показателей эффективности. Мы предлагаем использовать показатели эффективности межбюджетной передачи налоговых доходов. Один из них характеризует бюджетную эффективность передачи части поступлений, то есть оптимизируется общая величина бюджетных доходов, которая будет получена бюджетной системой региона при условии, что часть налога зачисляется в региональный или местный бюджет.

С точки зрения экономической эффективности решения принимаются с позиции наращивания объектов производства организациями малого и среднего бизнеса (при передаче соответствующих нормативов по налогам), открытия новых предприятий. В большинстве случаев верно, что передача дополнительной части налоговых поступлений на местный уровень положительно повлияет на количество организаций малого и среднего бизнеса.

Это обусловлено большей заинтересованностью органов местного самоуправления в создании условий для развития предпринимательства. Таким образом, перераспределение налоговых поступлений в пользу местных бюджетов в экономическом плане характеризуется более высоким уровнем результативности, чем сохранение соответствующих поступлений в региональном бюджете. Оценка социальной эффективности может оцениваться разными способами, например, в качестве результирующих параметров могут рассматриваться число вновь созданных рабочих мест, темпы роста оплаты труда, снижение уровня безработицы. Особую роль оценка социальной эффективности приобретает при анализе результативности передачи НДФЛ муниципальным образованиям.

Итак, предложен подход к оценке эффективности передачи части налоговых доходов по отдельным источникам между региональным и местным уровнями бюджетной системы как совокупность бюджетной, экономической и социальной эффективности. Методики расчета данных показателей представляется необходимым зафиксировать в программных документах субъекта Федерации.

Межбюджетные трансферты как инструменты регулирования развития территорий. Межбюджетные трансферты могут рассматриваться как перспективные инструменты управления развитием территорий. Для анализа возможностей применения различных видов

трансфертов рассмотрим структуру расходов бюджета Тульской области по данной группе (табл. 5).

Проведенный анализ за 2016–2018 гг. показал, что наибольшая сумма трансфертов была выделена муниципальным образованиям в качестве субвенций, на втором месте – субсидии, величина которых составляла около 20% всех трансфертов, выделенных муниципальным образованиям в области. Объем дотаций существенно меньше, чем целевых трансфертов. Дотации при этом преимущественно выделяются на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Каждый из видов трансфертов, включаемых в собственные доходы бюджетов, может быть использован в практике регулирования развития территорий, но эффективность их в данной роли существенно различается. Рассмотрим потенциал дотаций и субсидий в регулировании муниципального развития на примере Тульской области.

Субсидии ориентированы на регулирование развития конкретных сфер, в частности, здравоохранения, ЖКХ, социального обеспечения. При этом необходимо оптимизировать не только направление расходования средств, но и уровень софинансирования из регионального бюджета, а также механизмы планирования и осуществления расходов. Большое внимание при этом следует, по нашему мнению, уделять согласованности приоритетов регионального и муниципального развития [18]. Дотации влияют на муниципальное развитие иначе, так как, являясь нецелевыми трансфертами, затрагивают интересы местных властей в области привлечения доходов местных бюджетов и организации муниципальной бюджетной политики в целом.

Рассмотрим практику распределения субсидий и дотаций между муниципальными образованиями.

Основной проблемой при распределении субсидий является то, что оно происходит в значительной мере не заранее, а в течение финансового года. Так, в бюджете Тульской области на 2017–2019 гг. было распределено только четыре вида субсидий, то есть около 6% общего объема субсидий, запланированных на 2017 г. Такой подход отрицательно влияет на перспективы социально-экономического развития муниципальных образований, получающих соответствующие субсидии. Они сталкиваются со сложностями планирования и распределения бюджетных расходов и не имеют возможности адекватно

планировать бюджетные параметры на среднесрочную перспективу. При использовании дотаций в качестве инструментов муниципального развития, значимым является достижение компромисса между задачами выравнивания финансовых параметров территорий и стимулированием развития региональных точек роста. Для реализации выравнивающей функции используются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, дотации, нацеленные на поддержку сбалансированности муниципальных бюджетов. Иную роль играют стимулирующие дотации, но их величина несоизмеримо мала по сравнению со всеми остальными видами трансфертов, которые выделяются муниципальным образованиям. В отношении дотаций важно координировать все три методики их распределения для обеспечения необходимого уровня согласованности в управлении территориальным развитием.

В контексте управления муниципальным развитием желательно использовать для округов и муниципальных районов одинаковые подходы в бюджетном выравнивании. Равные финансовые возможности районов и округов являются одной из предпосылок для предотвращения немотивированного преобразования муниципальных районов в округа. Реализуя выравнивание с использованием обоих видов дотаций, выделяемых на данные цели, по нашему мнению, следует использовать методики, основанные на показателях бюджетной обеспеченности, а не численности населения.

В Тульской области достаточно давно и активно используются дотации на поддержку мер по поддержанию сбалансированности бюджетов, но их распределение в значительной мере связано с решением текущих проблем, а значит, не всегда способствует реализации эффективных решений в области муниципального развития и не всегда характеризуется достаточным уровнем объективности. В частности, происходят существенные ежегодные изменения в распределении данных средств, а в целом трансферты данного вида распределяются крайне неравномерно (табл. 6). Например, величина дотаций муниципального образования Узловский район снизилась в 2017 г. по сравнению с 2016 г. в 10 раз, а соответствующие трансферты в бюджет муниципального образования Чернский район, напротив, выросли в 7,5 раза, что не соответствует столь же существенным изменениям в бюджетной политике. Это препятствует использованию

потенциала трансфертов как инструментов развития, так как затрудняет планирование бюджетных средств получателями, провоцируя проблемы, связанные с мягкими бюджетными ограничениями [19]. Следует отметить и неравномерность распределения средств, которая может быть интерпретирована отдельными получателями как необоснованность и провоцирует дестимулирующее воздействие процедур распределения дотаций на сбалансированность, что тормозит концентрацию финансовых ресурсов для финансирования развития территорий. В частности, величина дотаций муниципального образования рабочий поселок Новогуровский составляла в 2016–2017 гг. около 10% от общего количества дотаций данного вида, хотя там проживает всего лишь 3,5 тыс. чел. Таким образом, сумма данных дотаций в расчете на одного жителя составляет 5,71 тыс. руб., а в среднем они составят менее 300 руб. на одного жителя муниципального образования.

По нашему мнению, при распределении дотаций, нацеленных на обеспечение сбалансированности, следует применять методику, основанную не на рутинном распределении средств между большинством муниципальных образований, а выделить их только тем получателям, которые по объективным причинам столкнулись со снижением величины доходов бюджета или по не зависящим от них обстоятельствам вынуждены существенно увеличить объем расходов муниципального бюджета.

Таким образом, развитие территорий в значительной мере зависит от эффективности использования бюджетных регулирующих механизмов [20]. Для повышения эффективности использования бюджетных механизмов в Тульской области можно рекомендовать внесение корректировок в практику инициативного бюджетирования, нацеленных на расширение его использования в дотационных сельских муниципальных районах; применение подходов к оценке социальной, экономической и бюджетной эффективности передачи налоговых нормативов из регионального бюджета в муниципальные, предполагающее оптимизацию распределения доходов между бюджетами в области; модернизацию методик распределения межбюджетных трансфертов, обеспечивающую повышение эффективности бюджетного выравнивания, избежание дестимулирующего воздействия, а также согласование интересов при планировании и распределении субсидий.

Таблица 1

Субъекты РФ, на территории которых в 2017 г в поселениях было введено самообложение граждан и (или) инициативное бюджетирование

Table 1

Constituent entities of the Russian Federation, which introduced self-taxation and (or) participatory budgeting in 2017

Субъект Федерации	Доля поселений, использующих самообложение и (или) инициативное бюджетирование, в общем количестве поселений, %
Республика Тыва, Республика Татарстан, Брянская область, Липецкая область, Республика Карелия, Кировская область, Забайкальский край	40–95
Пермский край, Республика Северная Осетия – Алания, Нижегородская область, Оренбургская область, Республика Бурятия, Свердловская область, Амурская область, Республика Алтай, Хабаровский край, Алтайский край, Саратовская область, Республика Хакасия	10–39
Красноярский край, Ростовская область, Республика Башкортостан, Самарская область, Омская область, Тверская область, Астраханская область, Воронежская область, Курганская область, Кабардино-Балкарская Республика, Новосибирская область, Ярославская область, Республика Коми, Ленинградская область, Ставропольский край, Иркутская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Республика Крым, Челябинская область	Менее 10

Источник: авторская разработка по данным Минфина России

Source: Authoring, based on the Ministry of Finance of the Russian Federation data

Таблица 2

Распределение субсидий по программе «Народный бюджет» из бюджета Тульской области в 2015–2017 гг., тыс. руб.

Table 2

Distribution of subsidies from the budget of the Tula Oblast under the People's Budget program in 2015–2017, thousand RUB

Муниципальное образование	2015	2016	2017
Алексин	3 676,6	20 775,2	17 852,4
Арсеньевский район	724,6	4 997,1	4 097,5
Белевский район	3 853,9	19 992,2	8 876,6
Богородицкий район	9 556,5	91 783,1	21 792,4
Веневский район	9 508,2	51 993	16 572
Воловский район	2 147,2	11 045,5	4 604,8
Донской	7 768,2	35 117,9	22 133,6
Дубенский район	1 309,3	23 147,5	6 581,9
Ефремов	10 665,2	99 728,9	46 223,5
Заокский район	1 647,9	48 595,1	12 696,8
Каменский район	4 074,4	10 992	2 083,9
Кимовский район	3 266,5	17 893,1	6 772,8
Киреевский район	10 328,9	57 978,8	15 731,9
Куркинский район	3 928,1	13 302,1	4 509,9
Новогуровский	1 932	2 208	1 392,1
Новомосковск	16 770	74 114	14 566,2
Одоевский район	3 084,6	13 880,2	9 073,9
Плавский район	11 461,6	7 194,2	3 812
Славный	69,1	1 087,7	842,5
Суворовский район	14 957,6	25 641,3	9 958
Тепло-Огаревский район	2 997,5	12 098,8	5 123,1
Тула	53 370,5	129 301,1	62 435
Узловский район	22 098,8	73 425,5	23 926,3
Чернский район	3 624,2	7 744,9	6 095,4
Щекинский район	5 841,2	43 510,1	22 364,2
Ясногорский район	3 417,3	22 370,3	8 980,9
Итого...	212 079,9	919 917,6	359 099,6

Источник: авторская разработка по данным минфина Тульской области

Source: Authoring, based on the Ministry of Finance of the Tula Oblast data

Таблица 3

Соотношение недополученных в результате применения региональных льгот доходов к общему объему поступивших по данным источникам средств в 2017 г.

Table 3

Ratio of revenue shortfalls caused by application of regional benefits to the total revenues from the sources of funds in 2017

Субъект Федерации	Доля недополученных из-за льгот поступлений, %
Калужская область, Орловская область, Ленинградская область, Псковская область, Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Пермский край, Кировская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ	10–25
Брянская область, Костромская область, Рязанская область, Тамбовская область, Ярославская область, Москва, Карелия, Мурманская область, Волгоградская область, Республика Ингушетия, Ставропольский край, Нижегородская область, Оренбургская область, Самарская область, Ульяновская область, Тюменская область, Республика Алтай, Красноярский край, Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Магаданская область, Еврейская автономная область	5–10
Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Липецкая область, Московская область, Смоленская область, Тверская область, Тульская область, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Новгородская область, Республика Адыгея, Астраханская область, Ростовская область, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пензенская область, Саратовская область, Курганская область, Свердловская область, Челябинская область, Бурятия область, Республика Хакасия, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Амурская область	1–5
Белгородская область, Курская область, Ненецкий автономный округ, Республика Крым, Севастополь, Кабардино-Балкария Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Алтайский край, Забайкальский край, Сахалинская область, Чукотский автономный округ, Калининградская область	Менее 1

Источник: авторская разработка по данным Минфина России

Source: Authoring, based on the Ministry of Finance of the Russian Federation data

Таблица 4**Налог на имущество физических лиц в бюджетах городских округов Тульской области в 2017 г.****Table 4****Individual property tax in the budgets of urban districts of the Tula Oblast in 2017**

Муниципальное образование	Характеристика	Сумма налога на имущество в расчете на одного жителя, тыс. руб.	Доля налога на имущество в налогах и неналоговых доходах, %	Соотношение налога и общей суммы дотаций	Доля дотаций и субсидий в общем объеме собственных доходов, %
Новомосковск	Экономически развитый город	0,33	2,39	Не получает дотаций	6,16
Донской	Дотационный городской округ	0,04	0,78	0,02	51,19
Ефремов	Городской округ, преобразованный из муниципального района	0,13	1,53	0,39	25,09
Новогуровский	Малый городской округ	3,27	23,96	0,39	40,18

Источник: авторская разработка по данным минфина Тульской области*Source:* Authoring, based on the Ministry of Finance of the Tula Oblast data**Таблица 5****Структура межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям из бюджета Тульской области в 2016–2018 гг.****Table 5****Structure of inter-budget transfers to municipalities from the budget of the Tula Oblast in 2016–2018**

Межбюджетные трансферты	2016		2017		2018	
	Сумма, млн руб.	Доля, %	Сумма, млн руб.	Доля, %	Сумма, млн руб.	Доля, %
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	1 254	6,94	1 340	7,28	1 362	7,29
Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов	250	1,38	202	1,09	200	1,07
Дотации на стимулирование	3	0,02	3	0,02	3	0,02
Субсидии	4 376	24,21	3 668	19,92	3 304	17,68
Субвенции	12 128	67,1	13 138	71,37	13 749	73,58
Иные межбюджетные трансферты	64	0,35	57	0,32	68	0,36
Итого трансфертов	18 075	100	18 408	100	18 686	100

Источник: авторская разработка по данным минфина Тульской области*Source:* Authoring, based on the Ministry of Finance of the Tula Oblast data

Таблица 6

Распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в Тульской области за 2016–2017 гг., тыс. руб.

Table 6

Distribution of subsidies to support measures for budget balance in the Tula Oblast for 2016–2017, thousand RUB

Муниципальное образование	2016	2017	Темп роста
Алексин	8 101,6	5 936	73,27
Арсеньевский район	17 181,8	12 177,7	70,88
Белевский район	1 573,8	0	0
Богородицкий район	98 965,6	44 830,9	45,3
Веневский район	5 662,9	0	0
Воловский район	3 554,8	6 378,8	179,44
Донской	3 017,4	0	0
Дубенский район	0	12 091,8	–
Ефремов	1 570,7	7 117	453,11
Заокский район	8 969,7	280,8	3,13
Каменский район	7 205,4	9 460,8	131,3
Кимовский район	6 335,8	5 969,1	94,21
Киреевский район	9 452,3	17 145,2	181,39
Куркинский район	7 936,3	2 032	25,6
Новогуровский	22 517,3	19 695,2	87,47
Одоевский район	2 918,4	7 239,1	248,05
Плавский район	12 940,7	17 734,3	137,04
Славный	0	8 502,6	–
Суворовский район	7 977,6	13 332,6	167,13
Тепло-Огаревский район	4 558	2 313	50,75
Узловский район	7 281,5	762	10,46
Чернский район	413,4	3 175	768,02
Щекинский район	3 430,8	1 123,1	32,74
Ясногорский район	8 434,2	5 127,2	60,79
Итого...	250 000	202 424,2	80,97

Источник: авторская разработка по данным минфина Тульской области

Source: Authoring, based on the Ministry of Finance of the Tula Oblast data

Список литературы

1. Шишкина К.Э., Круглова Е.Э. Анализ формирования и исполнения местного бюджета на примере бюджета Пермского края // Журнал научных и прикладных исследований. 2016. № 1. С. 61–63. URL: <http://gnpi.ru/arkhiv-nomerov/>
2. Сычева И.В., Шульженко Н.А. О проблемах инвестирования в социальную инфраструктуру городских агломераций // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2016. № 2-1. С. 243–246. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-problemah-investirovaniya-v-sotsialnuyu-infrastrukturu-gorodskih-aglomeratsiy>
3. Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 107–132. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-rezultaty-i-perspektivy-reformy-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii>
4. Маркварт Э.Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-reformirovanie-mestnogo-samoupravleniya-v-germanii-i-rossii-na-sovremennom-etape>
5. Швецов А.Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 17–21. URL: http://lawinfo.ru/assets/files/full/Municipal_property/2018/Municipal_property_2_18.pdf
6. Гайнанов Д.А., Уляева А.Г. Внутрорегиональная миграция как фактор усиления агломерационных процессов // Научное обозрение. Экономические науки. 2017. № 5. С. 5–13. URL: <https://science-economy.ru/ru/article/view?id=961>
7. Зайцева О.О. Управление устойчивым развитием сельских территорий // Региональное развитие. 2014. № 3, 4. С. 100–104. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/upravlenie-ustoychivym-razvitiem-selskih-territoriy>
8. Леонов С.Н. Бюджетные стимулы регионального развития // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 5. С. 723–730. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetye-stimuly-regionalnogo-razvitiya>
9. Левина В.В. Приоритетные направления реформирования местных финансов // Финансы. 2009. № 11. С. 29–32.
10. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103. URL: https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/4/fm_2015_4.pdf
11. Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30. С. 28–36. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-razvitie-mehanizmov-initsiativnogo-byudzhetrovaniya>
12. Гаврилова Н.В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 118–125. URL: https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/2/statyi_2/11.pdf
13. Лаврикова Ю.Г., Суворова А.В., Котлярова С.Н. Проблемы и варианты исчисления мультипликативных эффектов при реализации программно-проектного подхода к комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 5. С. 41–53. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-varianty-ischisleniya-multiplikativnyh-effektov-pri-realizatsii-programmno-proektnogo-podhoda-k-kompleksnomu-sotsialno>

14. *Нестеренко И.Ю.* Региональные налоговые льготы: практика применения и экономическая оценка // *Финансы и кредит*. 2015. № 1. С. 29–39. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-nalogovye-lgoty-praktika-primeneniya-i-ekonomicheskaya-otsenka>
15. *Ксенда В.М.* Налоговые льготы и развитие оценки их эффективности на региональном уровне // *Новый университет. Сер.: Экономика и право*. 2015. № 6. С. 15–25. URL: http://www.universityjournal.ru/docs/EP_6_2015.pdf
16. *Тимушев Е.Н.* Налоговые доходы местных бюджетов и вопросы их распределения (на примере Республики Коми) // *Финансы и кредит*. 2016. № 17. С. 40–52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-dohody-mestnyh-byudzhetrov-i-voprosy-ih-raspredeleniya-na-primere-respubliki-komi>
17. *Амирханова Л.Р., Исхаков И.Н.* Повышение самообеспеченности местных бюджетов за счет закрепления дополнительных налоговых доходов // *Вестник Оренбургского государственного университета*. 2011. № 8. С. 4–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-samoobespechennosti-mestnyh-byudzhetrov-za-schet-zakrepleniya-dopolnitelnyh-nalogovyh-dohodov>
18. *Лавров А.М., Бегчин Н.А.* Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // *Финансы*. 2016. № 4. С. 3–12.
19. *Осипов А.В.* Мягкие бюджетные ограничения как экономический институт // *Современные научные исследования и инновации*. 2015. № 6-3. С. 125–132. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/06/54546>
20. *Зубаревич Н.* Социально-экономическое развитие и состояние бюджетов регионов в 2017 г. // *Мониторинг экономической ситуации в России*. 2018. № 1. С. 6–14. URL: https://www.ranepa.ru/images/docs/monitoring/2018_1-62_January.pdf

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**BUDGET MECHANISMS OF REGIONAL DEVELOPMENT REGULATION:
EVIDENCE FROM THE TULA OBLAST****Vera V. LEVINA^{a,*}, Sergei I. GAIDARZHI^b**^a Tula State University (TulSU), Tula, Russian Federation
vvl2004@mail.ru
ORCID: not available^b Tula State University (TulSU), Tula, Russian Federation
rector@tsu.tula.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:Received 19 February 2019
Received in revised form
2 April 2019
Accepted 13 May 2019
Available online
28 June 2019**JEL classification:** R51, R58**Keywords:** regional
development, regional budget,
local budget, participatory
budgeting, subsidy**Abstract****Subject** The article considers the socio-economic development of regions and municipalities through the use of a set of effective tools.**Objectives** We analyze the mechanisms of social and economic development at the regional level, examine the experience of their use in the Tula Oblast, and develop proposals to improve their implementation.**Methods** We employ the structural-functional analysis, dialectical and comparative methods. They enabled to unveil general and specific features of instruments of territorial development regulation and compare their efficiency in modern conditions.**Results** The most commonly used and effective instruments are participatory budgeting, tax, and transfer mechanisms. The analysis of specifics of certain mechanisms and their application in the Tula Oblast helped reveal the main problems. We offer approaches to improving the use of these mechanisms, namely, to update the practice of participatory budgeting, to move tax norms from the regional budget to municipal, to modernize methods of inter-budgetary transfer distribution.**Conclusions** If applied, the proposed approaches may enhance the efficiency of certain budgetary mechanisms of territorial development regulation through efficient and economic use of budgetary resources. This will enable to explicitly address the processes of regional development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Levina V.V., Gaidarzhi S.I. Budget Mechanisms of Regional Development Regulation: Evidence from the Tula Oblast. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2019, vol. 18, iss. 6, pp. 1014–1029.
<https://doi.org/10.24891/ea.18.6.1014>**References**

1. Shishkina K.E., Kruglova E.E. [Analyzing the formation and execution of the local budget: Evidence from the Perm Krai]. *Zhurnal nauchnykh i prikladnykh issledovaniy*, 2016, no. 1, pp. 61–63.
URL: <http://gnpi.ru/arxiv-nomerov/> (In Russ.)
2. Sycheva I.V., Shul'zhenko N.A. [About problems of investment social infrastructure of urban agglomeration]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* = *Izvestiya Tula State University. Economic and Legal Sciences*, 2016, no. 2-1, pp. 243–246.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-problemah-investirovaniya-v-sotsialnuyu-infrastrukturu-gorodskih-aglomeratsiy> (In Russ.)
3. Leonov S.N. [Problematic results and perspectives of the local self-government reform in Russia]. *Prostranstvennaya ekonomika* = *Spatial Economics*, 2017, no. 3, pp. 107–132.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-rezultaty-i-perspektivy-reformy-mestnogo-samoupravleniya-v-rossii> (In Russ.)

4. Markvart E.E., Franzke I. [Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia]. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2017, no. 3, pp. 40–61.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnoe-reformirovanie-mestnogo-samoupravleniya-v-germanii-i-rossii-na-sovremennom-etape> (In Russ.)
5. Shvetsov A.N. [Municipal and Public Administration of City Agglomerations]. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal Property: Economics, Law, Management*, 2018, no. 2, pp. 17–21.
URL: http://lawinfo.ru/assets/files/full/Municipal_property/2018/Municipal_property_2_18.pdf (In Russ.)
6. Gainanov D.A., Ulyayeva A.G. [Intraregional Migration as a Factor of Strengthening of Agglomeration Processes]. *Nauchnoe obozrenie. Ekonomicheskie nauki = Science Review. Economics*, 2017, no. 5, pp. 5–13. URL: <https://science-economy.ru/ru/article/view?id=961> (In Russ.)
7. Zaitseva O.O. [Management of the sustainable rural development]. *Regional'noe razvitiye*, 2014, no. 3, 4, pp. 100–104. (In Russ.) URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/upravlenie-ustoychivym-razvitiem-selskih-territoriy>
8. Leonov S.N. [Fiscal incentives for regional development]. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2016, vol. 26, no. 5, pp. 723–730.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhethnye-stimuly-regionalnogo-razvitiya> (In Russ.)
9. Levina V.V. [Priority areas for reforming the local finance]. *Finansy = Finance*, 2009, no. 11, pp. 29–32. (In Russ.)
10. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. [Participatory budgeting in Russia: Best practices and current trends in development]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 94–103.
URL: https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2015/4/fm_2015_4.pdf (In Russ.)
11. Levina V.V. [Building and developing the mechanism of proactive budgeting]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2016, no. 30, pp. 28–36. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-razvitiye-mehanizmov-initsiativnogo-byudzhetrovaniya> (In Russ.)
12. Gavrilova N.V. [The current trends in participatory budgeting]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2016, no. 2, pp. 118–125.
URL: https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2016/2/statyi_2/11.pdf (In Russ.)
13. Lavrikova Yu.G., Suvorova A.V., Kotlyarova S.N. [Problems and variants of multiplier effects calculation when implementing the program-and-project-based approach to integrated socio-economic development of municipalities]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2016, no. 5, pp. 41–53. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-varianty-ischisleniya-multiplikativnyh-effektov-pri-realizatsii-programmno-proektnogo-podhoda-k-kompleksnomu-sotsialno> (In Russ.)
14. Nesterenko I.Yu. [Regional tax incentives: Practical application and economic appraisal]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2015, no. 1, pp. 29–39. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-nalogovye-lgoty-praktika-primeneniya-i-ekonomicheskaya-otsenka> (In Russ.)
15. Ksenda V.M. [Tax benefits and the development of their efficiency at the regional level]. *Novyi universitet. Ser.: Ekonomika i pravo = New University. Economics and Law*, 2015, no. 6, pp. 15–25.
URL: http://www.universityjournal.ru/docs/EP_6_2015.pdf (In Russ.)
16. Timushev E.N. [Tax revenues of local budgets and their distribution: Evidence from the Komi Republic]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2016, no. 17, pp. 40–52.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogovye-dohody-mestnyh-byudzhetrov-i-voprosy-ih-raspredeleniya-na-primere-respubliki-komi> (In Russ.)
17. Amirkhanova L.R., Iskhakov I.N. [Increasing the self-sufficiency of local budgets by securing additional tax revenues]. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta = Vestnik of Orenburg State University*, 2011, no. 8, pp. 4–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-samoobespechennosti-mestnyh-byudzhetrov-za-schet-zakrepleniya-dopolnitelnyh-nalogovyh-dohodov> (In Russ.)

18. Lavrov A.M., Begchin N.A. [Problems and prospects for the introduction of program-based budgets]. *Finansy= Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12. (In Russ.)
19. Osipov A.V. [The Soft Budget Constraints as Economic Institution]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii*, 2015, no. 6-3, pp. 125–132. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/06/54546> (In Russ.)
20. Zubarevich N. [Socioeconomic Development and Budget Status of Russian Regions in 2017]. *Monitoring ekonomicheskoi situatsii v Rossii*, 2018, no. 1, pp. 6–14.
URL: https://www.ranepa.ru/images/docs/monitoring/2018_1-62_January.pdf (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.