

УДК 332.146.2:336.531.2

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ КЛАСТЕРНЫХ ЕДИНИЦ

А.А. Морозова, В.И. Колибаба, И.Г. Кукукина

Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина

В статье актуализирована значимость кластерного подхода как инструмента обеспечения экономической безопасности и долгосрочной конкурентоспособности региона. Раскрыта взаимосвязь бюджетной системы и кластерной инфраструктуры субъекта РФ в аспектах финансирования формирующихся кластеров через государственные программы и наращивания налогового потенциала региона за счет стимулирования деловой активности в кластерах. Построены модели правового, информационного и методического обеспечения, стимулов и рычагов механизма бюджетного регулирования в субъекте РФ; предложены пути его совершенствования с учетом цели развития кластеров. На примере государственных программ Ивановской области, связанных с финансированием кластерных единиц, рассмотрены особенности региональной методики оценки эффективности программ. Выявлены недостатки методики: усреднение несопоставимых по значимости целевых индикаторов и игнорирование их текущих корректировок; статический подход к оценке качества планирования; отсутствие инструмента оценки бюджетной эффективности программ. Предложена концепция совершенствования механизма бюджетирования региона-кластера на основе авторской методики, смещающей акцент с формального исполнения показателей на качество социально-экономического и бюджетного планирования программ и оценку бюджетной эффективности от реализации программ с учетом потока денежных средств.

Ключевые слова: региональная экономика, кластеры, бюджетирование, государственные программы, экономическая эффективность.

Введение

Социально-экономическое положение субъектов РФ в современных условиях характеризуется неоднородностью. Так, разрыв в оценке первой и последней позиций интегрального рейтинга регионов по данным за 2018 год составил порядка 78 баллов[14]; это значение сохраняет тенденцию, сложившуюся в предыдущие годы.

Международный опыт свидетельствует о том, что в формировании и реализации региональных стратегий, направленных на обеспечение экономической безопасности и долгосрочной конкурентоспособности, важную роль играют кластерные единицы[7, 11].

В экономической литературе, посвященной кластерной теории, отмечается множественность подходов к концептуализации понятия «кластер». Ряд исследователей (М. Портер, Э. Фезер, В. Элзнер, М. Штайнер и К. Хартман, Т. Эган, Т. Андерсон и др.) выделяют в составе кластерной единицы, помимо профильной инфраструктуры, широкий круг

«поддерживающих» институтов[1]. Важное место среди последних принадлежит органам государственной власти, в том числе, осуществляющим бюджетное регулирование.

Взаимосвязь кластерной инфраструктуры и бюджетной системы носит двусторонний характер. С одной стороны, государственные органы – участники бюджетного процесса осуществляют планирование и исполнение программ, связанных с поддержкой формирующихся кластеров, выполняют функцию контроллинга.

С другой стороны, стимулирование деловой активности в кластерах способствует наращиванию налогового потенциала региона.

Недостаточная эффективность реализации государственных программ в ряде субъектов РФ порождает потребность в анализе региональных механизмов бюджетирования с точки зрения их адекватности целям социально-экономического развития территорий, а также в совершенствовании методических основ бюджетирования с участием кластерного подхода.

Целью данного исследования является разработка методологии совершенствования механизма бюджетного регулирования в регионе, учитывающих задачу развития территорий-кластеров. Объектом исследования выступает бюджет Ивановской области, рассматриваемый с точки зрения его взаимосвязи с кластерной инфраструктурой региона. В качестве предмета исследования рассматривается механизм регулирования бюджета субъекта РФ. В исследовании используются методы расчета коэффициентов, денежных потоков, факторные модели.

В порядке достижения цели исследования решаются следующие задачи:

- обобщается понятийный аппарат и концептуальные основы кластерного подхода в региональной экономике; раскрывается взаимосвязь кластерной инфраструктуры и бюджетной системы региона;
- составляется и совершенствуется модель механизма бюджетного регулирования в регионе в разрезе правового и информационного обеспечения, стимулов и рычагов, методического обеспечения;
- приводятся и интерпретируются результаты применения методики оценки эффективности государственных программ субъекта РФ, связанных с финансированием кластеров;
- в целях совершенствования механизма бюджетирования предлагается авторская методика на основе комплексного подхода к анализу программ по развитию кластеров.

Понятийный аппарат и концептуальные основы кластерного подхода

В условиях российской экономики исследование теоретических и прикладных аспектов региональной экономики обладает особой значимостью, которая обусловлена такими факторами, как: обширность территории и неравномерность ее хозяйственного освоения, специфика расселения и пространственной организации производства, проблемы социально-экономического характера [11]. По

мнению Г.Б. Клейнера и др., мезоэкономическим системам вследствие их промежуточного положения между макро- и микроуровнем принадлежит роль «проводников» и «усилителей» модернизации в условиях цифровой экономики.

Переход к более сбалансированному развитию региональных (мезоэкономических) систем требует теоретического уточнения концепций и их практической реализации в перспективе. Одну из таких представляет кластерный подход, исследующий основные принципы организации производственного взаимодействия на региональном уровне [11]. Проблемное поле кластерного подхода составляют вопросы конкурентоспособности по обретению конкурентных преимуществ, анализа состояния и разработки политики территориального развития на основе инновационных проектов деятельности хозяйствующих субъектов, сетевого взаимодействия [7] и т.д.

Первые упоминания термина «кластер» в контексте экономической агломерации предприятий относятся к 1970-м гг. (А. Горкин и Л. Смирнягин, К. Фредрикссон и Л. Линдмарк, С. Чамански и Л. Де Аблас). Распространение в экономической науке и практике данный термин получил благодаря трудам М. Портера, в которых накопленный ранее теоретический и эмпирический материал был обобщен в виде самостоятельной кластерной концепции [7].

В экономической литературе представлено более двадцати подходов к концептуализации понятия «кластер» [7]. В данной работе мы будем придерживаться системного подхода, сложившегося с развитием кластерной теории и сместившего акцент с рассмотрения исключительно фирм, связанных отношениями конкуренции и кооперации, на исследование всех вовлеченных сторон, включая административные органы, образовательные и научные организации, финансовые институты и центры кластерного развития [7, 10].

Приведем варианты определения кластера, данные различными исследователями с позиций системного подхода:

- кластер – группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними институтов, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью экономических интересов и взаимно дополняющих друг друга [7, 11] (М. Портер, 1998);

- экономические кластеры – не только связанные и поддерживающие отрасли и институты, а скорее, связанные и поддерживающие институты, которые более конкурентоспособны на основании их взаимосвязей (Э. Фезер, 1998)[1];

- кластер – группа фирм, которые функционально связаны как вертикально, так и горизонтально, при этом функциональный подход подчеркивает качество существующих взаимосвязей между фирмами и институтами, поддерживающими кластер, и такие взаимосвязи определяются через рынок (В. Элзнер, 1998)[1];

- кластер – ряд взаимодополняющих фирм (в производственном или обслуживающем секторах), общественных, частных и наполовину общественных исследовательских институтов и институтов развития, которые связаны рынком труда и/или связями «затраты – выпуск», и/или технологическими связями (М. Штайнер и К. Хартман, 1998) [10];

- кластер – это форма промышленной организации, которая зависит от сетей высокоспециализированных, связанных между собой фирм частного сектора и учреждений общественного сектора, чья конечная продукция проникает на рынки за пределы центрального региона (Т. Эган, 2000) [1].

Т. Андерсон и др. также дают определение кластеризации как процесса расположения фирм и других действующих лиц внутри выделенной географической области, кооперации вокруг определенной функциональной ниши и установления тесных взаимосвязей и рабочих альянсов

для усиления их совместной конкурентоспособности (2004) [1].

Среди приведенных определений кластера наиболее широко признанным и часто цитируемым является вариант М. Портера, хотя он и подвергается критике за неопределенность с точки зрения географического масштаба и внутренней социально-экономической динамики [10]. Несмотря на многообразие подходов, во всех определениях можно выделить два ключевых смысловых элемента: во-первых, географическая близость субъектов кластера (исключая «виртуальные» кластеры [2]); во-вторых, наличие тесных вертикальных и горизонтальных взаимосвязей.

Территории-кластеры играют важную роль в процессе формирования и реализации региональных стратегий, так как именно в кластерных единицах развиваются ключевые региональные компетенции экономической безопасности и благосостояния территорий.

Взаимосвязь бюджетной системы и кластерной инфраструктуры региона

Одним из важнейших аспектов функционирования и развития кластера является финансирование его деятельности, под которым понимается «динамический процесс привлечения, накопления и использования финансовых ресурсов, который обеспечивает достижение стратегических целей функционирования кластера» [2].

Среди методов финансирования кластерных инициатив важное место принадлежит бюджетному финансированию, которое предоставляется в установленном законом порядке в виде государственных субсидий участникам кластерной единицы либо фонду, выступающему как их представитель [16].

Взаимосвязь бюджетной системы региона и профильной инфраструктуры кластера можно носить двусторонний характер.

1. Бюджетные средства являются важным источником финансирования кластерной единицы, особенно на начальных

стадиях ее жизненного цикла. Наиболее распространенным инструментом такого финансирования являются государственные и муниципальные программы. По определению М.П. Афанасьева, программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля исполнения бюджета, обеспечивающую взаимосвязь распределения государственных расходов с результатами реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств [9]. Органы власти субъекта РФ, являющиеся участниками бюджетного процесса, осуществляют планирование и исполнение госпрограмм, связанных с поддержкой формирующихся кластеров, выполняют функцию контроллинга.

2. Стимулирование деловой активности в кластерах способствует наращиванию собственных доходов бюджета, т.е. кластеры характеризуются бюджетной эффективностью.

В соответствии с вышеизложенным, развитие методологии программного бюджетирования представляется в направлении более тесной увязки объемов бюджетного финансирования кластеров с получаемым бюджетным эффектом. Для комплексного выявления направлений совершенствования регионального механизма бюджетирования рассмотрим его в разрезе ключевых составляющих, уделяя особое внимание реализации инструмента программного бюджетирования рассматривая его на примере Ивановской области.

Механизм бюджетного регулирования в регионе-кластере

Механизм бюджетного регулирования в субъекте РФ включает в себя следующие основные составляющие.

1. Правовое обеспечение.
2. Информационное обеспечение.
3. Стимулы и рычаги.
4. Методическое обеспечение.

Модели механизма с точки зрения данных составляющих приведены на рисунках 1-3.

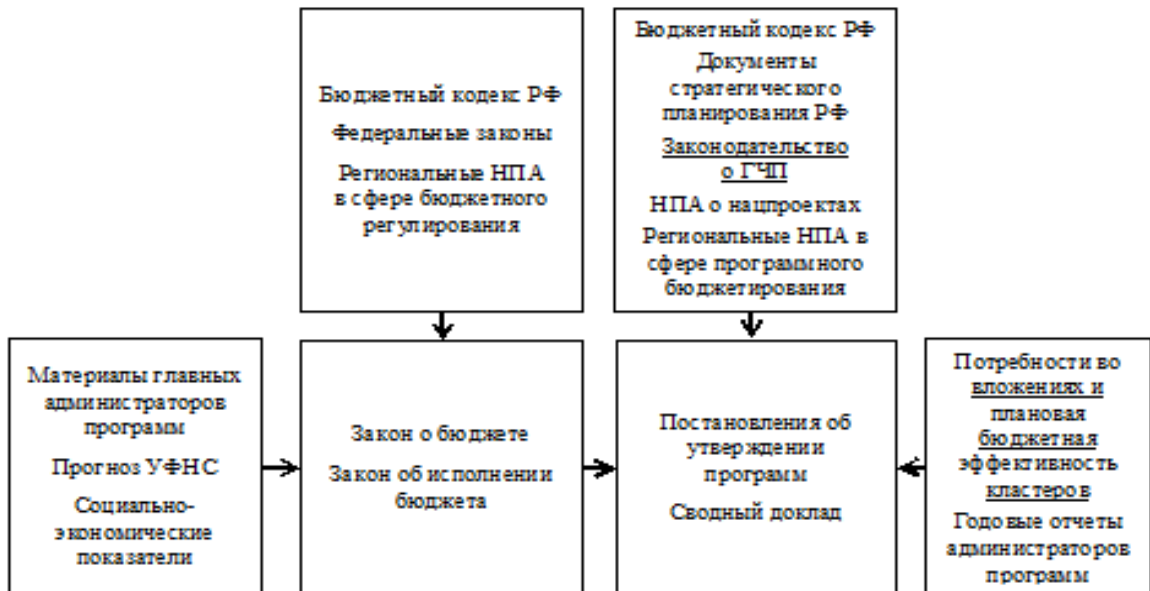


Рис. 1. Модель механизма бюджетного регулирования в регионе-кластере с точки зрения правового и информационного обеспечения

Источник: Составлено авторами

Правовое обеспечение механизма бюджетного регулирования в регионе-кластере представлено следующими документами:

- Бюджетный кодекс РФ как основной федеральный закон, регулирующий бюджетные правоотношения на всех уровнях бюджетной системы РФ;

- другие федеральные законы в сфере бюджетного регулирования, например, Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» № 172-ФЗ, согласно которому цели социально-экономической политики регионов достигаются путем реализации госпрограмм [15];

- документы стратегического планирования РФ и прочие документы, регламентирующие состав и ориентировочные значения целевых индикаторов госпрограмм;

- нормативно-правовые акты субъекта РФ, конкретизирующие положения Бюджетного кодекса РФ и др. федеральных законов, например, Устав Ивановской области; законы Ивановской области «О бюджетном процессе в Ивановской области» № 70-ОЗ и «О межбюджетных отношениях в Ивановской области» № 72-ОЗ; иные нормативные правовые акты [6];

- среди последних следует особо отметить документы, связанные с разработкой, исполнением и оценкой эффективности госпрограмм: постановление Правительства Ивановской области № 358-п «О переходе к формированию областного бюджета на основе государственных программ Ивановской области», распоряжение Правительства Ивановской области № 356-рп «Об утверждении перечня государственных программ Ивановской области»;

- стратегия социально-экономического развития региона, отраслевые документы стратегического планирования субъекта РФ.

Информационное обеспечение механизма составляют следующие источники:

- материалы, предоставляемые главными администраторами доходов бюджета;

- прогноз регионального управления Федеральной налоговой службы [12];

- социально-экономические показатели по региону (ВРП, уровень инфляции и т.п.).

В соответствии с перечисленными нормативно-правовыми актами и на базе прогнозов и статистических материалов принимаются:

- закон об областном бюджете на финансовый год и плановый период; законы о внесении изменений в закон об областном бюджете; закон об исполнении областного бюджета;

- постановления об утверждении госпрограмм, внесении изменений в программы или их свертывании; сводный доклад о ходе реализации и эффективности программ.

Механизм бюджетного регулирования в регионе-кластере обеспечивается совокупностью стимулов и рычагов, которые находят выражение в законодательно закрепленных процедурах.

1. Процедуры планирования включают:

- составление проекта бюджета региональным правительством; подготовку заключения Контрольно-счетной палаты на проект; рассмотрение проекта в областной Думе;

- разработку программ их администраторами (соответствующими органами исполнительной власти субъекта РФ); подготовку заключений Департамента экономического развития и торговли и Департамента финансов в пределах их компетенций; утверждение правительством в общем порядке подготовки региональных правовых актов [13].

2. Процедуры исполнения включают:

- кассовое исполнение областного бюджета, обеспечиваемое правительством региона и обслуживаемое управлением Федерального казначейства;

- финансовый контроль исполнения бюджета со стороны исполнительных органов государственной власти региона и Контрольно-счетной палаты;

- текущая корректировка бюджетных показателей; подготовка региональным правительством ежеквартальной, полугодовой и годовой бюджетной отчетности (подлежат утверждению в форме областных законов аналогично проекту бюджета);
- ответственность за нарушения бюджетного законодательства (устанавливается областной Думой) [6];

- исполнение госпрограмм их администраторами, сопровождающееся процедурой мониторинга на основе плана-графика мероприятий;
- текущая корректировка госпрограмм; принятие решений о свертывании неэффективных программ по предложению их администраторов (утверждаются в форме постановлений правительства субъекта РФ аналогично проектам программ).



Рис. 2. Модель механизма бюджетного регулирования в регионе-кластере с точки зрения стимулов и рычагов

Источник: Составлено авторами

3. Процедура оценки госпрограмм: проводится ежегодно Департаментом экономического развития и торговли; по результатам принимается решение о про-

должении реализации, изменении или свертывании программ. В основе механизма бюджетного регулирования в регионе-кластере лежат следующие методы [8].



Рис. 3. Модель механизма бюджетного регулирования в регионе-кластере с точки зрения методического обеспечения

Источник: Составлено авторами

1. Методы, обеспечивающие составление и исполнение областного бюджета.

1.1. Методы бюджетного планирования:

- по информационной базе – приростной (результаты исполнения прошлого периода корректируются с учетом предполагаемых изменений параметров бюджетного периода);

- по организации системы бюджетирования – «снизу вверх» (агрегированные бюджетные показатели на основе данных главных администраторов доходов и УФНС);

- по способу распределения средств – программно-целевой (координация расходов средств с конкретными результатами, учитывающими приоритеты государственной политики).

1.2. Методы бюджетного контроля:

- контроль с прямой связью (осуществляется на этапе планирования; показатели проверяются на соответствие законодательству, реализуемость, обоснованность и т.д.);

- контроль с обратной связью (осуществляется в течение и после завершения бюджетного периода; на основе сделанных

выводов бюджетные показатели могут корректироваться).

2. Методы, обеспечивающие составление и исполнение госпрограмм.

2.1. Методы планирования программ:

- по организации системы бюджетирования – «сверху вниз» (спрогнозированный объем доходных поступлений распределяется по госпрограммам).

2.2. Методы контроля программ:

- контроль с прямой связью (проверяется соответствие индикаторов программ целям, закрепленным в федеральных и региональных документах стратегического планирования);

- контроль с обратной связью (на основе сделанных выводов могут корректироваться индикаторы и ресурсное обеспечение программ; программы могут быть свернуты).

По результатам проведенного анализа механизма бюджетного регулирования в регионе предлагаются направления его совершенствования (на рис. 1-3 показаны подчеркиванием текста и полужирным начертанием стрелок).

1. Правовое обеспечение механизма в регионе можно признать достаточным для его нормального функционирования.

Однако, на наш взгляд, в соответствии со стратегической целью развития кластерных единиц региона, целесообразно более активное использование следующих инструментов, предусмотренных действующим законодательством.

1.1. Национальные проекты РФ. Регламентируются следующими документами:

- на федеральном уровне: Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» № 204 (предусматривает разработку национальных проектов); постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Российской Федерации» № 1288 (утверждает порядок и функциональную структуру проектной деятельности);

- на региональном уровне: распоряжение Губернатора Ивановской области «Об организации проектной деятельности в Правительстве Ивановской области» № 126-р. Органы исполнительной власти субъектов РФ реализуют участие в национальных проектах путем подготовки их региональных составляющих.

1.2. Государственно-частное партнерство. Основным регламентирующим нормативно-правовой акт – федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 224-ФЗ.

2. Информационное обеспечение механизма не исходит из потребностей в финансировании социально-экономической системы региона. Планирование бюджета осуществляется путем корректировки данных прошлого исполнения; оцененный объем доходов распределяется между программами. Модель стимулов и рычагов также демонстрирует, что первичным при планировании является бюджет, в то время как методически более верно составление бюджета на основе госпрограмм. В связи с изложенным предлагаются усовершенствования.

2.1. В части информационного обеспечения – при планировании программ, связанных с поддержкой кластерных единиц, исходить, помимо прошлого исполнения и прогнозов, из:

- сведений о потребности во вложении средств в развитие данного кластера;
- сведений о планируемой бюджетной эффективности данной госпрограммы.

2.2. В части методического обеспечения:

- производить согласование госпрограмм и объемов их обеспечения доходными источниками путем совокупности итераций (организация системы бюджетирования на основе итеративного метода);
- включить в инструментарий контроля с обратной связью в отношении госпрограмм, связанных с финансированием кластеров, оценку их бюджетной эффективности.

Эффективная реализация контроля с обратной связью обеспечивает выявление недостатков в процессе управления госпрограммами, способствует повышению эффективности их планирования. В связи с этим целесообразным представляется рассмотреть, как реализуется данный вид контроля на уровне региона.

Анализ методов и результатов оценки программ развития кластерных единиц

Основным инструментом контроля эффективности программного бюджетирования в субъекте РФ выступают методики оценки эффективности реализации госпрограмм. Региональные методики были разработаны в 2013-2014 гг. на основе федеральных рекомендаций [3].

Методика оценки государственных программ Ивановской области утверждена постановлением Правительства Ивановской области «О переходе к формированию областного бюджета на основе государственных программ Ивановской области» № 358-п от 03.09.2013. Она предполагает расчет

интегрального показателя эффективности на основе факторной модели.

Рассмотрим, как работает методика на примере госпрограмм, связанных с финансированием региональных кластеров. В Ивановской области таковыми можно считать:

- программу «Экономическое развитие и инновационная экономика Ивановской области» (далее – «Экономическое развитие»);

- программу «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Ивановской области» (в части поддержки малых форм хозяйствования) (далее – «Развитие сельского хозяйства»).

Результаты применения методики представлены в таблице 1.

Таблица 1

Оценка эффективности программ развития кластеров по утвержденной методике

Показатель	Экономическое развитие			Развитие сельского хозяйства		
	2018г	2017г	2016г	2018г	2017г	2016г
Степень реализации программы, %	99,14	95,31	90,15	68,18	100,00	79,17
Степень соответствия плановому уровню расходов, %	89,63	85,80	87,71	100,00	100,04	100,00
Поправочный коэффициент, учитывающий качество планирования и координации, о. е.	1,25	1,25	1,25	0,90	1,25	1,00
Интегральный показатель эффективности, %	100,00	100,00	98,84	61,36	100,00	79,17
Интерпретация (см. таблицу 4)	ВЭ	ВЭ	ВЭ	НЭ	ВЭ	НЭ

Источник: составлено авторами по материалам [4], [5], [13]

В результате анализа приведенных результатов были выявлены следующие недостатки методики.

1. В расчет показателя степени реализации целевых индикаторов включаются и усредняются как значения индикаторов самой программы, отражающих стратегические цели развития региона, так и значения индикаторов всех входящих в ее состав подпрограмм и мероприятий, как правило, носящих частный характер.

2. При оценке степени достижения целевых индикаторов программы не учитываются факты и размер их корректировки в течение отчетного периода.

3. Поправочный коэффициент, учитывающий качество планирования и координации, назначается исходя из разности показателей степени реализации целевых индикаторов и степени соответ-

ствия плановому уровню расходов. Такой формализованный, статический подход не отражает реальной ситуации. Например, в 2016 г. целевые индикаторы программы «Экономическое развитие» были достигнуты на 90,15%, а бюджетные ассигнования на ее ресурсное обеспечение были исполнены на 87,71%. Разность между показателями составила 2,44 п. п., в связи с чем программе был присвоен поправочный коэффициент 1,25, и она была оценена по интегральному показателю как высокоэффективная. В то же время, недоисполнение целевых индикаторов на 9,85% и бюджетных назначений – на 12,29% заставляет усомниться в адекватности оценки.

4. Интегральный показатель характеризует не столько эффективность программ, сколько качество планирования. В то же время для программ, связанных с

финансированием кластеров, представляется целесообразной оценка бюджетной эффективности.

Рекомендации

В связи с выявленными недостатками применяемой в настоящее время методики оценки эффективности реализации госпрограмм, предложена концепция совершенствования механизма бюджетирования в регионе-кластере, построенная на авторской методике, отличающейся дополнением оценки программ развития кластерных еди-

ниц. Данная методика исходит из того, что более глубокий и комплексный подход к оценке госпрограмм позволит выявить проблемные драйверы в процессе планирования и исполнения программ, то есть принимать более обоснованные управленческие решения, отвечающие требованиям современной системы контроллинга. Основные отличия действующей и авторской методик приведены в таблице 2.

Таблица 2

Сравнение утвержденной и авторской методик оценки эффективности госпрограмм

Параметр	Утвержденная методика	Авторская методика
Вид модели	Трехфакторная мультипликативная модель	Пятифакторная мультипликативная модель
Аналитический инструментарий	Факторные модели, расчет средних величин, расчет индексов	Факторные модели, расчет средних величин, расчет индексов, расчет денежных потоков
Особенности оценки степени реализации программы	Учитывает все целевые индикаторы программы, подпрограмм, основных мероприятий и мероприятий	Учитывает целевые индикаторы, представленные в паспорте программы и отражающие стратегические цели развития региона
Экономический смысл поправочных коэффициентов	Качество планирования и координации	Корректировка целевых индикаторов, качество планирования, бюджетная эффективность
Способ итоговой оценки	Интегральный показатель	Интегральный показатель

Источник: составлено авторами

Авторская методика, как и утвержденная, предполагает расчет интегрального показателя эффективности и основана на пятифакторной модели из следующих компонентов.

1. Степень реализации программы, учитывает только целевые индикаторы, представленные в паспорте программы (A_{GP}, Government Program Achievement):

$$A_{GP} = \frac{\sum_{i=1}^n A_{PT}}{n} \tag{1}$$

где A_{PT} (Performance Target Achievement) – степень достижения целевых индикаторов, о. е.;

n – количество целевых индикаторов, ед.

2. Поправочный коэффициент, учитывающий корректировку целевых инди-

каторов (k_C). Индивидуальные корректировки по индикаторам (C_{PT}, Performance Target Correction) рассчитываются на основе выражения (2), общая корректировка (C_{GP}, Government Program Correction) – средняя арифметическая из них.

$$C_{PT} = \frac{V_P^1 - V_P^0}{V_P^0} \quad (2)$$

где V_P^0 , V_P^1 – плановые значения целевых индикаторов в редакциях программы на начало и конец отчетного периода.

3. Степень соответствия плановому уровню расходов (BP, Budget Performance):

$$BP = \frac{BS}{BA} \quad (3)$$

где BA (Budget Allocations) – бюджетные ассигнования на ресурсное обеспечение программы в отчетном периоде, тыс. руб.;

BS (Budget Spending) – кассовые расходы на ресурсное обеспечение программы в отчетном периоде, тыс. руб.

4. Поправочный коэффициент, учитывающий качество планирования (k_{QB}). Показатель качества бюджетирования (Q_B , Quality of Budgeting) рассчитывается по выражению (4).

$$Q_B = FB - BP = \frac{BA_1}{BS_0} \quad (4)$$

где FB (Foundation of Budgeting) – коэффициент обоснованности планирования, о. е.;

BA_1 (Budget Allocations) – бюджетные ассигнования на ресурсное обеспечение программы в отчетном периоде, тыс. руб.;

BS_0 (Budget Spending) – кассовые расходы на ресурсное обеспечение про-

граммы в периоде, предшествующем отчетному, тыс. руб.

5. Поправочный коэффициент, учитывающий бюджетную эффективность программы (k_{BE}). Показатель бюджетной эффективности (BE, Budget Efficiency) определяется как:

$$BE = \frac{CF_{BE}}{BS} \quad (5)$$

где CF_{BE} (Cash Flow of Budget Efficiency) – приток (отток) денежных средств, характеризующий бюджетную эффективность программы, тыс. руб.

Показатель CF_{BE} определяется по выражению (6).

$$CF_{BE} = \sum_{i=1}^n \Delta Q_C^i \cdot \bar{N}^i \cdot \bar{R}^i \cdot t_C \cdot k_C + \sum_{j=1}^m \Delta Q_I^j \cdot \bar{E}^j \cdot t_I \cdot k_I + \sum NTR - BS \quad (6)$$

где n – число групп резидентов кластера по масштабу деятельности, ед.;

ΔQ_C^i (Quantity) – изменение численности резидентов кластера в i -ой группе в отчетном периоде, ед.;

\bar{N}^i (Earnings, Net) – средняя выручка резидентов кластера по i -ой группе в отчетном периоде, тыс. руб.;

\bar{R}^i (Rate of Return) – средняя рентабельность продукции по i -ой группе резидентов кластера в отчетном периоде, о. е.;

m – число категорий занятых в кластере, ед.;

ΔQ_I^j (Quantity) – изменение численности занятых в j -ой категории, чел.;

\bar{E}_j (Earnings) – средняя заработная плата по j-ой категории занятых, тыс. руб.;

t_c, t_l (TaxRate) – ставка налога на прибыль, ставка НДС, о. е.;

k_c, k_l – коэффициенты распределения поступлений по налогу на прибыль, НДС между бюджетами бюджетной системы РФ, о. е.;

NTR (Non-Tax Revenue) – сумма неналоговых доходов, связанных с дея-

тельностью кластера, полученных в отчетном периоде, тыс. руб.

Ограничением применения формулы (6) является то, что она не вполне отражает особенности высокотехнологичных кластеров (например, в сфере IT-технологий), развитие которых сопровождается сокращением численности занятых за счет автоматизации труда. Значения перечисленных в составе методики поправочных коэффициентов определяются на основе диапазонов, приведенных в таблице 3.

Таблица 3

Определение значений поправочных коэффициентов

Коэффициент коррек- тировки		Коэффициент качества планирования		Коэффициент бюджетной эф- фективности	
S_{PT}	k_C	Q_B	k_{Q_B}	BE	k_{BE}
≥ 0	1,00	≤ 0	1,10	$\geq 150,00$	1,50
(0,01) – (0,10)	0,95	0,01 – 0,20	1,00	149,00 – 100,00	1,25
(0,11) – (0,20)	0,90	0,21 – 0,40	0,95	0,99 – 0,50	1,20
(0,21) – (0,30)	0,85	0,41 – 0,60	0,90	0,49 – 0,20	1,15
(0,31) – (0,40)	0,80	0,61 – 0,80	0,85	0,19 – 0,05	1,10
(0,41) – (0,50)	0,75	0,81 – 1,00	0,75	0,04 – 0,01	1,05
(0,51) – (0,60)	0,70	$> 1,00$	0,70	(0,00) – (0,20)	0,95
(0,61) – (0,70)	0,65			(0,21) – (0,50)	0,80
(0,71) – (0,80)	0,60			(0,51) – (100,00)	0,70
(0,81) – (0,90)	0,55			$> 100,00$	0,60
$< (0,90)$	0,50			$\geq 150,00$	1,50

Источник: составлено авторами

Интегральный показатель эффективности интерпретируется согласно критериям, представленным в таблице 4.

Таблица 4

Интерпретация интегрального показателя эффективности реализации программы

Оценка программы	Значение критерия
Высокоэффективная (ВЭ)	0,96 – 1,00
Эффективная (Э)	0,80 – 0,95
Низкоэффективная (НЭ)	0,40 – 0,79
Неэффективная (Н)	$< 0,40$

Источник: составлено авторами на основе [13]

Результаты оценки рассматриваемых в рамках данного исследования про-

грамм в соответствии с авторской методикой приведены в таблице 5.

Таблица 5

Оценка эффективности программ развития кластеров по авторской методике

Показатель	Экономическое Развитие			Развитие сельского хозяйства		
	2018г	2017г	2016г	2018г	2017г	2016г
Степень реализации программы, %	92,24	98,35	89,76	68,18	100,00	79,17
<i>Корректировка целевых индикаторов, %</i>	<i>0,00</i>	<i>(17,88)</i>	<i>0,00</i>	<i>12,00</i>	<i>25,34</i>	<i>(15,65)</i>
Поправочный коэффициент, учитывающий корректировку целевых индикаторов, о. е.	1,00	0,90	1,00	1,00	1,00	0,90
Степень соответствия плановому уровню расходов, %	89,63	85,80	87,71	100,00	100,04	100,00
<i>Показатель качества бюджетного планирования, п. п.</i>	<i>26,06</i>	<i>5,53</i>	<i>49,78</i>	<i>(37,86)</i>	<i>(67,52)</i>	<i>(40,10)</i>
Поправочный коэффициент, учитывающий качество планирования, о. е.	0,95	1,00	0,90	1,10	1,10	1,10
<i>Показатель бюджетной эффективности программы, %</i>	<i>155,08</i>	<i>171,06</i>	<i>(73,89)</i>	<i>(99,95)</i>	<i>(99,99)</i>	<i>(100,59)</i>
Поправочный коэффициент, учитывающий бюджетную эффективность, о. е.	1,50	1,50	0,70	0,70	0,70	0,60
Интегральный показатель эффективности, %	100,00	100,00	49,60	52,50	77,03	47,03
Интерпретация	ВЭ	ВЭ	НЭ	НЭ	НЭ	НЭ

Источник: составлено авторами по материалам [4], [5], [13]

Сравнительный анализ результатов таблицы 5 с таблицей 1 позволяет сделать следующие выводы.

1. Результаты расчета степени реализации программ на основе частных показателей приводят к избыточно позитивной оценке. Например, в 2018 г. реализация программы «Экономическое развитие» по утвержденной методике была оценена в 99,14% против 92,24% по авторской методике; при этом исполнение программы сопровождалось низким достижением ключевых показателей динамики инвестиций и промышленного производства.

2. Учет корректировок целевых индикаторов позволяет повысить объективность оценки программ. Например, в 2017 г. по утвержденной методике реализация программы «Экономическое развитие» оценена в 95,31%. При этом плано-

вые значения индикаторов корректировались в сторону уменьшения в среднем на 17,88%. Аналогичная ситуация наблюдается в 2016 г. в отношении программы «Развитие сельского хозяйства» (оценка реализации мероприятий по поддержке малых форм хозяйствования – 100,00%; средняя корректировка индикаторов – 15,65%).

3. Авторский способ расчета коэффициента качества бюджетного планирования построен на комплексном и динамическом подходе. Например, в 2016 г. и 2018 г. программе «Экономическое развитие» присвоено значение коэффициента в 1,25; значение коэффициента, рассчитанного по авторской методике, составило 0,90 и 0,95, соответственно. Это связано с тем, что в 2016 г. и 2018 г. бюджетные назначения на обеспечение

программы были увеличены по сравнению с суммой кассового исполнения за предшествующий период на 37,49% и 15,69%, и были недоисполнены на 12,29% и 10,47%, соответственно.

4. Программы, оцененные по утвержденной методике как высокоэффективные, в ряде периодов характеризовались отрицательной бюджетной эффективностью. Программа «Экономическое развитие» в 2016 г. оценена как высокоэффективная со значением интегрального показателя эффективности 98,84%. При этом по ней была получена отрицательная бюджетная эффективность в размере 73,89%. Мероприятия программы «Развитие сельского хозяйства» в 2017 г. получили оценку 100,00%, однако по ним сложилась отрицательная бюджетная эффективность 99,99%.

Выводы

Объектом исследования в данной работе выступает бюджет Ивановской области, рассматриваемый с точки зрения его взаимосвязи с кластерной инфраструктурой региона. Предметом исследования является механизм регулирования бюджета субъекта РФ.

Авторы статьи придерживались системного подхода к исследованию кластеров, предполагающего рассмотрение не только фирм, составляющих профильную инфраструктуру кластерной единицы, а всех вовлеченных сторон, включая органы власти, осуществляющие бюджетное регулирование.

Взаимосвязь бюджетной системы и кластерной инфраструктуры носит двусторонний характер. С одной стороны, бюджетное финансирование является одним из основных методов обеспечения деятельности кластеров. Основным инструментом его реализации выступают государственные и муниципальные программы. С другой стороны, стимулирование деловой активности в кластерах способствует наращиванию собственных доходов бюджета.

Механизм бюджетного регулирования в субъекте РФ на примере Иванов-

ской области представлен в виде модели; моделирование осуществлялось в разрезе правового и информационного обеспечения, стимулов и рычагов, методического обеспечения. Особое внимание уделяется реализации инструмента программного бюджетирования.

Правовое обеспечение представлено документами федерального и регионального уровней, регулируемыми общие вопросы бюджетного процесса и управление госпрограммами. По итогам анализа законодательной базы рекомендуется более активное применение в рассматриваемом регионе механизмов финансирования программ путем вхождения в национальные проекты и реализации государственно-частного партнерства.

Информационное обеспечение составляют данные об исполнении бюджета за предшествующий период и прогнозируемые изменения социально-экономических показателей. Целесообразным представляется учет также оценочной потребности в финансировании кластерных единиц и их плановой бюджетной эффективности.

Система стимулов и рычагов включает законодательно и методически закрепленные процедуры планирования и исполнения; для госпрограмм предусмотрена процедура оценки.

В методическом обеспечении механизма можно выделить блоки методов планирования (приростной; «снизу вверх» для доходной части бюджета и «снизу вверх» для госпрограмм; программно-целевой) и методов контроля (с прямой и обратной связью). В рамках усовершенствованной модели механизма предлагается согласование бюджетных показателей и показателей госпрограмм на основе итеративного метода.

Основным инструментом контроля с обратной связью в отношении госпрограмм является методика оценки эффективности их реализации, утвержденная региональным законодательством. Методика Ивановской области применялась

для оценки программ, связанных с финансированием региональных кластеров: «Экономическое развитие и инновационная экономика Ивановской области», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Ивановской области». Были выявлены ее недостатки: усреднение несопоставимых по значимости целевых индикаторов и игнорирование их текущих корректировок, статический подход к оценке качества планирования, отсутствие инструмента оценки бюджетной эффективности программ.

Авторами разработана методология совершенствования механизма бюджетного регулирования в регионе, учитывающих задачу развития территорий-кластеров на усовершенствованной методике, смещающей акцент с формального исполнения показателей на качество социально-экономического планирования программ и оценку бюджетного эффекта от реализации программ в виде потока денежных средств. Например, программа «Экономическое развитие» в 2016 г. по официальной методике была оценена как высокоэффективная (значение интегрального показателя составило 98,84%); при этом ее бюджетная эффективность составила отрицательную величину в размере 73,89% (денежный отток в 122 248,16 тыс. руб.). Мероприятия программы «Развитие сельского хозяйства» по поддержке малых форм хозяйствования в 2017 г. получили оценку 100,00%, однако по ним сложилась отрицательная бюджетная эффективность в размере 99,99% (денежный отток в 5 419,44 тыс. руб.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Бабкин А.В., Новиков А.О. Кластер как субъект экономики: сущность, современное состояние, развитие // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2016. № 1(235). С. 9-29.
2. Бердичевская В.О. Финансирование инновационных кластеров в экономике Российской Федерации: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук. Ярославль, 2012. 24 с.

3. Гоманова Т.К., Башпакова К.М. Совершенствование методики оценки эффективности государственных программ: региональный аспект // Региональная экономика и управление: электронный журнал. 2018. № 3(55). Департамент финансов Ивановской области [Электронный ресурс]

4. Департамент экономического развития и торговли Ивановской области. [Электронный ресурс]

5. Закон Ивановской области от 23 июня 2008 года № 70-ОЗ «О бюджетном процессе в Ивановской области» [Электронный ресурс].

6. Исланкина Е.А. Кластерный подход в экономике: концептуальные основы, история и современность // Материалы научно-практической конференции. М.: Изд. «Международный центр науки и образования», 2014. С. 23-30.

7. Кукукина И.Г., Макарова А.В. Финансовый менеджмент. Иваново: изд-во иван. гос. энерг. ун-та имени В.И. Ленина, 2015. 326 с.

8. Макарова С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования в сфере государственных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. 2013. № 48(576). С. 7-14.

9. Марков Л.С. Экономические кластеры: понятия и характерные черты // Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых ученых: сб. науч. тр. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. Разд. 1. С. 105-108.

10. Мезоэкономика развития / ред. Г.Б. Клейнер. М.: Наука, 2010. 994 с.

11. Постановление правительства Ивановской области от 26 мая 2009 года № 150-п «О порядке составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период» [Электронный ресурс].

12. Постановление правительства Ивановской области от 3 сентября 2013 г. № 358-п «О переходе к формированию областного бюджета на основе государственных программ Ивановской области» [Электронный ресурс].

13. РиаРейтинг. Рейтинг социально-экономического положения регионов – 2019 [Электронный ресурс]

14. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс].

15. Чернявская Ю.А. Модели финансирования кластерных проектов в современных условиях // Economics: Yesterday, Today and Tomorrow. 2017. № 7. С. 134-142.

JEL code: R12, P54, H61

BUDGETARY MANAGEMENT MECHANISM IMPROVEMENT IN CLUSTER UNITS

A.A. Morozova, V.I. Kolibaba, I.G. Kukukina,

The importance of the cluster approach as an instrument for providing security and long-term competitiveness of a regional economy is stated. The relation of the budget system and the cluster infrastructure in a region is described both in terms of financing the emerging clusters through government programs and in terms of taxable capacity escalation resulting from business activity stimulation in clusters. The models of legal and data support, methodology and incentives used in a regional budgetary management mechanism are developed; the ways of improving the mechanism are formulated according to the cluster development goals. The characteristics of the Ivanovo region's algorithm for government programs efficiency estimation are studied using the cluster financing programs as an example. The inclusion of disparate indicators into the average mean calculation; the static nature of the approach to estimating the quality of planning; the absence of an instrument for the programs' budget efficiency estimation are identified as the weak points of the algorithm. For improving the budgeting mechanism in a cluster region, an original concept is developed, shifting the focus from the formal achievement of indicators to the quality of socioeconomic and budget planning, the estimation of the program's budget effect based on the calculation of cash flows.

Keywords: regional economics, clusters, budgeting, government programs, budget efficiency.

References

1. Babkin A.V., Novikov A.O. Klasterkaksob"ektekonomiki: sushchnost', sovremennoesostoyanie, razvitiye // Nauchno-tekhnicheskiedomostiSPbGPU. Ekonomicheskienauki. 2016. № 1 (235). S. 9-29.
2. Berdichevskaya V.O. Finansirovaniennovacionnyhklasterovv ekonomikeRossijskojFederacii: avtoref. dis. nasoisk. uchen. step. kand. ekon. nauk. YAroslavl', 2012. 24 s.
3. Gomanova T.K., Bashpakova K.M. Sovershenstvovaniemetodikiocenkieeffektivnostigosudarstvennyhprogramm: regional'nyjaspekt // Regional'nayaekonomika i upravlenie: elektronnyjzhurnal. 2018. № 3 (55). Rezhimdostupa: <https://eee-region.ru/article/5510/> (data obrashcheniya 01.02.2020).
4. DepartamentfinansovIvanovskojoblasti [Elektronnyjresurs] – Rezhimdostupa: <http://df.ivanovoobl.ru/> (data obrashcheniya 01.02.2020).
5. Departamentekonomicheskogorazvitiya i torgovliIvanovskojoblasti. [Elektronnyjresurs] – Rezhimdostupa: <http://derit.ivanovoobl.ru/> (data obrashcheniya 01.02.2020).
6. ZakonIvanovskojoblastiot 23 iyunya 2008 goda № 70-OZ «O byudzhethnomprocesse v Ivanovskojoblasti» [Elektronnyjresurs]. Rezhimdostupa: <http://docs.cntd.ru/document/819067011> (data obrashcheniya 01.02.2020).
7. Islankina E.A. Klasternyjpodhod v ekonomike: konceptual'nyeosnovy, istoriya i sovremennost' // Materialnauchno-prakticheskoykonferencii. M.: Izd. «Mezhdunarodnyjcentr nauki i obrazovaniya», 2014. S. 23-30.
8. Kukukina I.G., Makarova A.V. Finansovyjmenedzhment. Ivanovo: izd-voivan. gos. energ. un-ta imeni V.I. Lenina, 2015. 326 s.
9. Makarova S.N. Teoreticheskieaspektyprogrammnogobyudzhethirovaniya v sferegосudarstvennyh i municipal'nyhfinansov // Finansy i kredit. 2013. № 48(576). S. 7-14.
10. Markov L.S. Ekonomicheskieklastery: ponyatiya i harakternye cherty // Aktual'nyeproblemysocial'no-ekonomicheskogorazvitiya: vzglyadmolodyhuchenyh: sb. nauch. tr. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 2005. Razd. 1. S. 105-108.
11. Mezoekonomikarazvitiya / red. G.B. Klejner. M.: Nauka, 2010. 994 s.
12. Postanovleniepravitel'stvaIvanovskojoblastiot 26 maya 2009 goda № 150-p «O poryadkesostavleniyaproektaoblastnogobyudzhethanaochednojfinansovyj god i planovyj period» [Elektronnyjresurs]. Rezhimdostupa: <http://docs.cntd.ru/document/906408139> (data obrashcheniya 01.02.2020).
13. Postanovleniepravitel'stvaIvanovskojoblastiot 3 sentyabrya 2013 g. № 358-p «O perekhode k formirovaniyuoblastnogobyudzhethanaosnegosudarstvennyhprogrammIvanovskojoblasti» [Elektronnyjresurs]. Rezhimdostupa: <http://docs.cntd.ru/document/460182204> (data obrashcheniya 01.02.2020).
14. RiaRejting. Rejtingsocial'no-ekonomicheskogopolozheniyaregionov – 2019 [Elektronnyjresurs] – Rezhimdostupa: <https://riarating.ru/infografika/20190604/630126280.html> (data obrashcheniya 01.02.2020).
15. Federal'nyjzakonRossijskojFederaciiot 18 iyunya 2014 goda № 172-FZ «O strategicheskoplanirovaniiv RossijskojFederacii» [Elektronnyjresurs]. Rezhimdostupa: <https://base.garant.ru/70684666/> (data obrashcheniya 01.02.2020).
16. ChernyavskayaYu.A. Modelifinansirovaniyaklasternyhproektov v sovremennyhusloviyah // Economics: Yesterday, Today and Tomorrow. 2017. № 7. S. 134-142.