

Губернаторские послания и бюджетная политика регионов

Сергей Расторгуев

В статье объектом анализа является влияние политической сферы жизни общества на экономическую и социальную политику, а предметом исследования – три губернаторских послания законодательным органам региона и их влияние на бюджетную политику регионов в 2007 г.

Первый этап исследования – сравнительный контент-анализ посланий губернаторов Брянской, Тверской и Тульской обл. законодательным областным органам в 2006 г. (Брянской областной думе, Законодательному собранию Тверской области, Тульской областной думе)¹. В качестве ключевых тем посланий выбраны темы из Послания Федеральному собранию РФ президента В.В.Путина (10 мая 2006 г.)².

Данный анализ преследовал следующие цели:

во-первых, установить количественное и качественное соответствие губернаторских посланий региональным представительным органам и президентского послания федеральному представительному органу, а также выявить отличия;

во-вторых, сравнить послания губернаторов друг с другом как документы публичной артикуляции значимости тех или иных вопросов в областной политике, экономике, социальной сфере, культуре;

в-третьих, определить хронологическую ориентацию посланий по вектору «прошлое и настоящее» – «будущее», соотношение представленных достижений и нерешенных проблем.

Основные гипотезы первого этапа:

– губернаторы в 2006 г. представляли собой лояльные президенту полити-

РАСТОРГУЕВ Сергей Викторович – кандидат исторических наук, руководитель центра маркетинга и PR Института делового администрирования и бизнеса при Правительстве РФ. E-mail: fomalgaut71@mail.ru

Ключевые слова: контент-анализ, губернаторские послания, расходы областного бюджета, областные целевые программы.

ческие силы по причине утверждения в должности по рекомендации федерального центра, поэтому их послания должны содержать основные ключевые темы президентского послания как трансляции федеральной политики на региональный уровень;

– губернаторские послания будут различаться друг от друга как в силу субъективных причин, обусловленных личностными качествами губернаторов, так и объективными причинами, связанными со спецификой развития конкретного региона.

Конечно, губернаторские послания не являются калькой с президентского послания, поскольку каждый губернатор призван решать конкретные проблемы своего региона. Тем интереснее сравнить три региона Центрального федерального округа, которые имеют схожую структуру экономики, похожие социально-экономические проблемы, а региональные законодательные органы характеризуются доминированием правящей партии. Специфика региональных тем губернаторских посланий определялась по количеству смысловых абзацев, отведенных данным темам. Однако региональная специфика бюджетной политики рассматривалась прежде всего в привязке к ключевым темам президентского послания.

Послание Федеральному собранию касается большого количества аспектов внутренней и внешней политики России, вопросов федеральной компетенции. Анализ президентского послания 2006 г. выявил следующие ключевые для регионов темы по сферам общественной жизни.

Экономика: национальные проекты «Развитие АПК» и «Доступное жилье», инновационное качество экономики, стимулирование инвестиций в производство и инновации, финансовая стабилизация, энергоэффективность.

Политика: коррупция, политическая система, демократия и гражданское общество.

Социальная сфера: демография, национальные проекты «Образование», «Здравоохранение».

Особое внимание региональных властей в послании президента обращено на четыре задачи:

– работать в сфере образования и здравоохранения;

– расходы региональных бюджетов должны быть ориентированы на конечный результат;

– обеспечить потребности в дошкольных образовательных учреждениях, сократить число детей в интернатах.

В табл. 1 представлено количество обращений в губернаторских посланиях к ключевым темам из президентского послания. В качестве единицы измерения обращений подсчитывались сюжеты, в которых губернаторы раскрывали ту или иную проблему по ключевой теме.

Из табл. 2 видно, что иерархия ключевых тем в посланиях Н.В.Денина и В.Д.Дудки строится следующим образом: экономика – социальная сфера – политика. В послании Д.В.Зеленина наблюдается принципиально иная конфигурация: политика – социальная сфера – экономика. В посланиях брянского и тульского губернаторов сделано по пять прямых ссылок на президентское послание, тверской губернатор сделал только одну ссылку.

Контент-анализ губернаторских посланий также выявил количество позитивных суждений и констатаций фактов, негативных суждений и нерешенных проблем, а также количество суждений в форме прогнозов на будущее. Последние всегда носят позитивный характер, описывая желательную картину будущего. В табл. 3 приведены данные о количестве суждений по текущей ситуации с разбивкой на позитивные и негативные.

Таблица 1

**Количество обращений в губернаторских посланиях к ключевым темам
из президентского послания**

Тема	Области		
	Брянская (Денин Н.В.)	Тверская (Зеленин Д.В.)	Тульская (Дудка В.Д.)
Национальный проект «Развитие АПК»	5	3	3
Национальный проект «Доступное жилье»	5	2	5
Инновационное качество экономики	2	1	3
Стимулирование инвестиций в производство и инновации	4	4	8
Финансовая стабилизация	5	2	5
Энергоэффективность	—	—	2
Коррупция	1	6	—
Политическая система	2	9	9
Демократия и гражданское общество	1	6	—
Демография	5	7	5
Национальные проекты «Образование», «Здравоохранение»	—	7	5
Ориентация расходов региональных бюджетов на конечный результат	—	4	2
Обеспечение потребности в дошкольных образовательных учреждениях, сокращение числа детей в интернатах	2	—	2

Таблица 2

**Карта ключевых тем губернаторских посланий по сферам
(количество обращений к теме и % от общего количества ключевых тем)**

Тема	Области		
	Брянская (Денин Н.В.)	Тверская (Зеленин Д.В.)	Тульская (Дудка В.Д.)
Экономика	21 (66%)	12 (24%)	26 (51%)
Политика	4 (13%)	21 (41%)	9 (18%)
Социальная сфера	5 (16%)	14 (27%)	12 (24%)
Особые поручения регионам	2 (5%)	4 (8%)	4 (7%)

Таблица 3

Тип суждения	Области		
	Брянская (Денин Н.В.)	Тверская (Зеленин Д.В.)	Тульская (Дудка В.Д.)
Позитивные суждения	16 (57%)	12 (71%)	17 (89%)
Негативные суждения	12 (43%)	5 (29%)	2 (11%)

В табл. 4 суждения губернаторских посланий классифицированы по временному критерию: относящиеся к будущему (прогнозы) и констатирующие факты (реальность).

Из табл. 4 следует, что характер посланий трех губернаторов был различен. Доклад об успехах и проблемах в Брянской области в целом позитивный, доклад нацелен на перспективу тверского губернатора, а доклад тульского губернатора можно охарактеризовать как беспроблемный и устремленный в будущее, поскольку он построен на основе разработанной программы социально-экономического развития области.

В губернаторских посланиях также присутствуют темы, которые не вошли в число ключевых тем президентского послания, так как обусловлены местной спецификой и болевыми точками конк-

ретных регионов:

- в послании Д.В.Зеленина (Тверская обл.) такими темами являлись газификация отдельных районов области и культурное развитие;

- в послании Н.В.Денина (Брянская обл.) особо выделяются темы жилищно-коммунального хозяйства и преступности;
- тульский губернатор уделил особое внимание реформе государственной службы, развитию малого бизнеса.

Во всех трех посланиях подчеркивалась важная роль спорта, что, вероятно, связано с политикой федеральных властей по превращению спорта в часть национальной идеологии.

Таким образом, можно констатировать структурные и смысловые совпадения президентского послания и посланий губернаторов в отношении сюжетов регионального развития.

Таблица 4

Критерии суждений	Области		
	Брянская (Денин Н.В.)	Тверская (Зеленин Д.В.)	Тульская (Дудка В.Д.)
Прогнозы	23 (45%)	27 (61%)	35 (65%)
Реальность	28 (55%)	17 (39%)	17 (35%)

На втором этапе исследования было рассмотрено влияние губернаторских посланий на формирование и исполнение областных бюджетов в следующем за посланиями 2007 г.

Именно через бюджетные расходы осуществляется реализация ключевых тем посланий.

Основная гипотеза данного этапа исследования – областные законодательные

органы и губернатор должны увеличить или начать финансирование тех статей бюджетных расходов, которые выделены в качестве ключевых тем губернаторами в предыдущем году, включая как темы президентского послания, так и специфические региональные темы. Поэтому должны приниматься новые областные целевые программы, направленные на решение поставленных задач.

В связи с тем что экономическое развитие страны в 2007 г. определялось увеличением доходной части бюджетов из-за благоприятной внутренней и внешней конъюнктуры рынков сырья, то при анализе исполнения бюджетов 2007 г. необходимо сделать две корректировки.

Во-первых, увеличение финансирования исследуемых расходных статей должно увеличиться в процентном отношении на величину не меньшую, чем прирост доходной части бюджета. В противном случае можно констатировать, что при увеличении абсолютных расходов в 2007 г. произошло относительное уменьшение расходов по сравнению с 2006 г.

Во-вторых, Росстат зафиксировал в 2007 г. следующие цифры по росту потребительских цен в регионах: Брянская область – 12,3%, Тверская область – 12,7%, Тульская область – 15,8%³. Сле-

довательно, увеличение финансирования на величину, равную или меньшую инфляции, реально означает отсутствие увеличения расходов и может рассматриваться как индексация.

Экономическую политику можно анализировать через статьи бюджета «Национальная экономика», «Жилищно-коммунальное хозяйство» и целевые программы. Социальная политика отражена в статьях «Образование», «Культура», «Здравоохранение», «Социальная политика» и целевых программах. Политическая сфера находит частичное отражение в статьях «Общегосударственные вопросы», «Национальная безопасность», трансферты муниципалитетам и некоторых целевых программах.

В *Тверской области* доходы бюджета с 2006 по 2007 г. увеличились на 33% (табл. 5).

Таблица 5

**Увеличения расходов Тверской области в 2007 г.
по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ
по сравнению с 2006 г.⁴**

Статья	Расходы 2007 г./2006 г., %
1. Общегосударственные вопросы	23
2. Национальная безопасность	27
3. Национальная экономика	81
3.1. Сельское хозяйство	64
3.2. Транспорт	32
3.3. Прикладные научные исследования в области национальной экономики	200
3.4. Связь и информатика	796
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	- 7
5. Образование	36
6. Культура	90
7. Здравоохранение, спорт	34
8. Социальная политика	14
9. Межбюджетные трансферты	35
Итого:	36

В табл. 6 представлены новые областные целевые программы 2007 г. и динамика изменения финансирования ра-

нее начатых целевых программ, связанных с ключевыми темами послания областного бюджета.

Таблица 6

Программы		Финансирование к уровню 2006 г., %
новые областные	продолжающиеся	
«Информатизация органов государственной власти»	ФЦП «Дети России»	в 12 раз
«Общественная безопасность и профилактика правонарушений»	ФЦП «Жилище»	260
«Социальная поддержка населения»	ОЦП «Жилище»	242
«Ипотечное жилищное кредитование»	ОЦП «Поддержка развития малого предпринимательства»	21
«Обеспечение повышения собираемости налогов»	ОЦП «Господдержка развития АПК»	59
«Развитие образования»	ОЦП «Молодежь Верхневолжья»	200
«Развитие физической культуры и спорта»		
«Развитие здравоохранения»		
«Сохранение культурного наследия»		
«Развитие сферы культуры»		
Итого: общий рост расходов на ФЦП и ОЦП		38

Примечание: ФЦП – федеральная целевая программа;
ОЦП – областная целевая программа

Анализируя ключевые темы послания губернатора Тверской области и расходы областного бюджета 2007 г. можно сделать следующие выводы.

«Политические» статьи бюджета и целевых программ получили увеличение финансирования в объеме меньше прироста доходной части бюджета, кроме статьи «трансферты», которая обеспечивает деятельность муниципалитетов. Для повышения эффективности работы чиновников инициирована ОЦП «Информатизация органов государственной власти».

Косвенным образом на развитие демократии и гражданского общества влияет развитие малого бизнеса, поэтому увеличение финансирования этой программы можно рассматривать как корреляцию с посланием. Борьба с коррупцией привела к созданию в 2007 г. научно-исследовательского проекта «Проведение комплексного исследования коррупции и разработка рекомендаций по снижению коррупционных рисков», выполненного Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства по заказу Управ-

ления делами аппарата губернатора Тверской области.

Расходы на социальное обеспечение были лишь индексированы на уровень инфляции. Расходы на образование, здравоохранение, детскую и молодежную политику выросли больше, чем доходная часть бюджета.

В 2007 г. были инициированы новые областные программы с уровнем финансирования, значительно превышающим уровень похожих программ предыдущих периодов. Особо выделенная губернатором сфера культуры получила наибольшее увеличение финансирования.

Несмотря на то что экономическим вопросам в послании Д.В.Зеленина отводилось меньше внимания, именно эта сфера получила приоритет среди трех

сфер. Особенно заметно выросли расходы на жилищное строительство и ипотечное кредитование, что соответствует ключевой теме президентского послания. Вдвое против роста доходов выросло финансирование сельского хозяйства.

Инновационную составляющую экономической политики можно косвенно проследить через статьи «Прикладные научные исследования», «Связь и информатика». Они стартовали с низкого уровня и продемонстрировали наивысшие темпы роста. Сократилось финансирование ЖКХ, которое не значилось в приоритетах послания.

Доходная часть бюджета Брянской области в 2007 г. по сравнению с 2006 г. выросла на 25% (табл. 7).

Таблица 7

Динамика расходных статей бюджета Брянской области в 2007 г.⁵

Статья	Расходы 2007 г./2006 г., %
1. Общегосударственные вопросы	39
2. Национальная безопасность	89
3. Национальная экономика	4
3.1. Сельское хозяйство	- 6
3.2. Транспорт	- 7
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	52
5. Образование	16
6. Культура	25
7. Здравоохранение, спорт	9
8. Социальная политика	171
9. Межбюджетные трансферты	- 17
Итого:	29

Расходование бюджетных средств показывает, что область, прежде всего, старается решить вопросы жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения, борьбы с преступностью, которые не ставились в качестве президентских приоритетов послания, но подчеркивались как региональные приори-

теты. Ряд новых областных целевых программ очень плотно коррелируют с приоритетами послания. Инновационные и инвестиционные сюжеты послания остались декларативными (табл. 8).

В бюджет Тульской области в 2007 г. поступило на 33% доходов больше, чем в

2006 г., инфляция в области оказалась одной из самых высоких по ЦФО – 15,8%⁶. Таким образом, увеличение финансирования по бюджетным статьям и целевым

программам на 16% можно рассматривать как индексацию инфляции, а рост финансирования более 16% как реальное увеличение расходов (табл. 9).

Таблица 8

Областные целевые программы Брянской области в 2007 г.

Программы		Финансирование к уровню 2006 г., %
новые областные	продолжающиеся	
«Господдержка малого предпринимательства»	«Энергосбережение»	150
«Жилище»	«Модернизация транспортной системы»	32
«Совершенствование системы профилактики правонарушений»	«Кадровое обеспечение АПК»	56
«Развитие образования»	«Развитие культуры»	- 22
«Социальная поддержка и реабилитация инвалидов»	«Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера»	1
«Дети Брянщины»	«Молодежь Брянщины»	15
«Создание дополнительных мест для детей дошкольного возраста в образовательных учреждениях»		
Итого: общий рост расходов на ОЦП		13

Анализ статистических данных по Тульской области показывает, что наибольший прирост бюджетных расходов пришелся прежде всего на жилищное строительство и ЖКХ. Впервые началось финансирование «инновационных» статей – «Прикладные научные исследования в области национальной экономики», «Информатика и связь». Появились областные целевые программы, соответствующие ключевым темам послания, – дети, молодежь, образование, физическая культура и возросло их финансирование. Здравоохранение оказалось единственной сферой из приоритетов, финансирование которой сократилось.

Таким образом, можно установить прямую зависимость ключевых тем по-

сланий губернаторов и бюджетных расходов, областных целевых программ в 2007 г. Но степень корреляции двух переменных в каждом регионе различна, что объясняется особенностями регионального развития и финансовыми ограничениями. С одной стороны, губернаторы транслируют президентские идеи в регионы и с помощью областных доходов бюджета и трансфертов финансируют их реализацию, а с другой – особенности развития и положение дел в самом регионе диктуют свою логику определения приоритетов и финансирования, в большей или меньшей степени коррелируемую с ключевыми темами президентского послания.

**Динамика расходных статей бюджета Тульской области 2007 г.
по сравнению с 2006 г.**

Статьи	Расходы 2007 г./2006 г., %
1. Общегосударственные вопросы	26
2. Национальная безопасность	20
3. Национальная экономика	30
3.1. Сельское хозяйство	19
3.2. Транспорт	32
3.3. Прикладные научные исследования в области национальной экономики	в 2006 г. не финансировались
3.4. Связь и информатика	в 2006 г. не финансировались
4. Жилищно-коммунальное хозяйство	47
5. Образование	29
6. Культура	38
7. здравоохранение, спорт	– 7
8. Социальная политика	19
9. Межбюджетные трансферты	28
Итого:	20

Как можно оценить результаты усилий исполнительной и законодательной власти в регионах по решению ключевых вопросов с позиции дня сегодняшнего? Можно посмотреть на три ключевые темы, суммарно набравшие максимальное количество голосов, это: политическая система, демография, стимулирование инвестиций в производство и инновации.

Для первой темы можно посмотреть на результаты думских выборов 2011 г. и сравнить их с результатами выборов 2007 г.

В Тульской области никаких существенных изменений не произошло, партия власти сохранила высокий процент голосов избирателей – 61% против 62% в 2007 г. А вот Брянская и Тверская области стали более протестными, что позволяет говорить о минимизации административного ресурса при агитации

и подсчете голосов. Так, в Брянской области «Единая Россия» получила среднероссийский процент голосов – 50% (минус 12% по сравнению с 2007 г.), а в Тверской области партия власти получила лишь 38% (минус 22% к 2007 г.).

Поскольку инвестиционные риски и потенциал региона во многом зависят от политики властей, то изменение этих показателей за 2007–2011 гг. также позволяет сделать вывод о реформировании политической системы.

По оценкам журнала «Эксперт» ранг экономического потенциала всех трех регионов практически не изменился, а вот риски инвесторов в Брянской и Тульской областях значительно снизились⁷.

Таким образом, экс-губернатор Тверской области, уделивший в послании основное внимание реформе политической системы, получил от экспертов более низкие оценки, чем губернаторы,

**Федеральные и областные целевые программы
Тульской области в 2007 г.**

Программы		Финансирование к уровню 2006 г., %
новые областные	продолжающиеся	
«Модернизация коммунальной инфраструктуры»	ФЦП «Жилище»	60
«Молодежь Тульской области»	ФЦП «Модернизация транспортной системы»	50
«Развитие физической культуры и спорта»	ОЦП «Развитие ипотечного жилищного кредитования»	470
«Комплексные меры борьбы с распространением наркомании»	ОЦП «Переселение граждан из аварийного и жилищного фонда»	34
«Развитие образования»	ОЦП «Поддержка малого предпринимательства»	16
«Культура Тульской области»	ОЦП «Дополнительная поддержка сельского здравоохранения»	- 39
«Улучшение положения детей»	ОЦП «Развитие здравоохранения»	- 50
«Социальная и медицинская реабилитация инвалидов»	ОЦП «Решение проблем инвалидности»	22

уделившие основное внимание экономике. При этом результаты выборов в Государственную думу в 2011 г. по Тверской области могут отчасти объясняться «большой демократичностью» региональной власти вследствие деятельности экс-губернатора Зеленина.

Демографическая статистика по трем областям за 2007–2010 гг. хотя и выглядит положительно, но говорить о переломе в этой проблеме преждевременно.

Коэффициент рождаемости несколько вырос, смертности и абортотворности немного сократился. В среднем эти показатели улучшились к 2009 г. на 2–3%.

Положительный баланс легальной миграции составляет не более 0,3–0,5% от численности занятых в экономике⁸. Но именно на легальную миграцию приходится основной рост численности на-

селения областей. С учетом нелегальной миграции можно смело утверждать, что именно мигранты обеспечивают небольшую положительную динамику роста численности населения.

Инвестиционная активность частных и государственных инвесторов может быть измерена в показателях динамики общего объема инвестиций в основные фонды за 2007–2010 гг., а также в показателях инвестиций на душу населения, занятого в экономике.

В 2007 г. объем инвестиций в основные фонды в Тверской и Тульской областях были практически равным и превышал аналогичные показатели Брянской области более чем на 40%.

В 2010 г. Тверская область была уже абсолютным лидером по объему инвестиций в основной капитал и опережа-

ла Тульскую область на 18%, а Брянскую на 50%⁹.

Также Тверская область являлась лидером по инвестициям в основные фонды на душу населения, занятого в экономике. Однако, несмотря на лидерство по данным показателям, Тверская об-

ласть не получила соответствующих оценок в инвестиционных рейтингах и проигрывает Брянской и Тульской областям по таким показателям, как доля прибыльных предприятий, денежные доходы населения к стоимости набора товаров и услуг¹⁰.

Таким образом, можно констатировать, что ключевые вопросы из губернаторских посланий решались с разной степенью результативности, итоги носят противоречивый характер. К их числу можно отнести и отставки губернаторов Тверской и Тульской обл. в 2011 г.

Примечания

- ¹ URL: www.bryanskobl.ru/authority/governor/speech/speechforduma2007.php; Тверская Жизнь». 2006. № 11. 221 июня; URL: www.admportal.tula.ru/catalog/3072.aspx
- ² URL: www.archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml
- ³ URL: www.gks.ru/bgd/regl/b08_17/IssWWW.exe/Stg/02-06.htm
- ⁴ URL: www.reg.tverfin.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=17
- ⁵ URL: <http://fin.brl.ru>
- ⁶ URL: www.dfto.ru/www/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=243
- ⁷ Эксперт. 2011. № 50. С. 92–96.
- ⁸ Демографический ежегодник России. 2010. С. 74–75, 93, 405–407.
- ⁹ Россия в цифрах. 2010. С. 42–43.
- ¹⁰ Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2010 г. РИА новости. М., 2011 // URL: <http://rian.ru/research>

