

УДК 332.02

Регион: экономика и социология, 2013, № 2 (78), с. 108–132

**ЗАЯВЛЕННЫЕ И РЕАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ
РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ:
ПОДХОД К ВЫЯВЛЕНИЮ И СОПОСТАВЛЕНИЮ**

Б.С. Жихаревич, Н.Б. Жунда, О.В. Русецкая

МЦСЭИ «Леонтьевский центр»

Статья подготовлена при финансовой поддержке Фонда целевого капитала Леонтьевского центра (план НИР 2012 г.)

Аннотация

Рассматриваются подходы к решению задачи измерения степени расхождения заявленных и реальных приоритетов на некотором множестве (субъектов Федерации или муниципальных образований), с тем чтобы протестировать ряд гипотез о факторах расхождения, прежде всего гипотезу о влиянии уровня социального капитала: чем больше социальный капитал, тем меньше расхождение заявленных и реальных приоритетов.

Ключевые слова: приоритет, бюджетная политика, стратегическое планирование, бюджетные расходы, муниципалитет, регион

Abstract

The paper analyzes the approaches which could allow identifying, comparing and explaining a correspondence (or discrepancy) between the declared priorities of the socio-economic policies carried out by regional or municipal authorities (for example, strategic plans) and actual one (for example, those

reflecting how public funds are handled). We tested such approaches for several city districts of the North-West areas of Russia through decomposing the project documents and using tools of budget analysis to show that representation and comparison of such declared and actual priorities in a formal manner is principally realizable.

Keywords: priority, fiscal policy, strategic planning, budget expenditures, municipality, region

Чтобы ответить на вопрос, совпадают ли приоритеты, которые декларируют политики и чиновники в своих публичных выступлениях, программных документах и бюджетных посланиях, с их реальными действиями, прежде всего необходимо выяснить, что такое приоритет и как его измерить. Согласно словарю, приоритет – это «то, что представляется наиболее важным, требует к себе первоочередного внимания» [1]. Малопрактичное определение приоритета имеется в проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании»: приоритет социально-экономической политики – предпочтительное направление и способ действий по достижению целей социально-экономического развития исходя из целесообразности, рациональности и эффективности [2].

Применительно к общественному сектору приоритеты (приоритеты власти) могут быть

- заявленными – зафиксированными в публичных проектных документах (предвыборных речах, посланиях, планах, программах);
- реальными – которым следуют власти в реальной деятельности;
- «правильными» – которых следовало бы придерживаться, если бы решения о выборе приоритетов принимались с учетом общественных интересов и при наличии полной информации.

Причинами расхождений заявленных и реальных приоритетов могут быть популизм, корыстные интересы власти, слабость носителей знаний о «правильных» приоритетах, недостаток социального капитала, мешающий выработке понимания «правильных» приоритетов и их реализации в политике властей.

Включение в рассуждения понятия «правильных» (общественно обоснованных) приоритетов существенно меняет представление

о верности исходной гипотезы о том, что чем выше социальный капитал, тем должно быть меньше расхождение заявленных и реальных приоритетов¹. Поскольку предположение, что заявленные приоритеты являются «правильными», нельзя принять как достоверное, поскольку отклонение реальных приоритетов от заявленных может быть как полезным для общественного блага (если оно корректирует изначально неправильный выбор или происходит в правильном направлении с учетом изменившихся объективных обстоятельств), так и вредным (если продиктовано своекорыстными интересами власти). Поэтому только констатации и даже измерения уровня расхождений недостаточно для того, чтобы оценить расхождение как общественно полезное или вредное, – нужно понимать, в «правильную» или «неправильную» сторону происходит отклонение. А значит, и сопоставление с уровнем социального капитала корректно провести нельзя.

Забудем на время о «правильных» приоритетах. Упростим задачу и попробуем выявить и сравнить между собой приоритеты заявленные и реальные.

Начнем с реальных приоритетов. Наиболее четким и доступным для изучения отражением реальных действий органов власти на всех уровнях является бюджет². Соответственно, задача исследования приоритетов власти может быть сведена к задаче анализа бюджетной политики. С точки зрения бюджетного законодательства все направления расходов равны между собой. Неравенство проявляется в экстренных ситуациях, и роль проявителя приоритетов может сыграть секвестр. Секвестр объявляется не так часто, но существуют его аналоги, случающиеся в процессе разработки и исполнения бюджета. Есть стадия бюджетного процесса между тем временем, как бюджет приняли, и тем, как его исполнили. На этой стадии в закон о бюджете вносятся всевозможные поправки, и делается это, как правило, при гораздо меньшем внимании со стороны общества, «в рабочем порядке».

¹ Гипотеза сформулирована Л.И. Полищуком в обсуждениях с Л.Э. Лимоновым и Б.С. Жихаревичем.

² Авторы благодарны коллегам А.Р. Батчаеву и Л.И. Савулькину, принимавшим участие в обсуждении постановки задачи и убедительно аргументировавшим этот тезис.

И если взглянуть на бюджет, принятый в последнем, третьем, чтении, а потом – на отчет о его исполнении, расхождения будут весьма заметны. Появляются статьи расходов, которые профинансированы в меньшем объеме, чем планировалось, и наоборот.

Изучение этой ситуации и может стать ключом к выявлению реальных приоритетов. Так, рост расходов по статьям, где он не предусмотрен планом, – пример ситуации, которую можно трактовать как попытку подменить заявленный приоритет другим, не заявленным. Иными словами, заявленными приоритетами можно считать те, что отразились в плановом бюджете, а реальными – те, что зафиксированы в исполненном бюджете. Можно предложить интегральный *показатель непрозрачности* (показатель расхождения слова и дела), характеризующий масштаб корректировок бюджета по ходу реализации. Показатель вычисляется как сумма модулей разницы фактических и плановых расходов по подразделам классификации расходов бюджета относительно фактического общего объема расходов бюджета.

Однако трактовка расхождений между планом и фактом – очень непростое дело. В условиях низкой финансовой автономии подавляющего большинства регионов и муниципальных образований спланировать ничего невозможно или почти невозможно. Какой бы совершенной ни была формула распределения федеральных трансфертов, все предпочитают договариваться и используют при этом хорошо известный и универсальный принцип плановой экономики: «проси больше, дадут меньше; сэкономишь – не доплатят». В результате финансовые органы на местах при планировании бюджета имеют склонность к занижению как собственных доходов, так и трансфертов из вышестоящего бюджета. В этом есть и рациональное зерно – стремление жить по средствам, и лукавство, позволяющее делить «бюджетный пирог» за рамками бюджетных чтений.

Наконец, многочисленные поправки бюджета по ходу его реализации могут быть свидетельством не хитрости, а низкой квалификации работников, планирующих расходы. Поэтому попытка проанализировать реальные приоритеты, опираясь только на формальное сопоставление плана и факта, не всегда даст однозначно трактуемые результаты.

Остановимся на интересной попытке сопоставить риторику местных чиновников с реальными бюджетными расходами, предпринятой в 2004 г. в Индии. Там, как и в России, чиновники и политики не скупятся на слова, обозначая приоритеты государственной политики. На всем протяжении истории Индии с момента обретения независимости правительство страны заявляло о своих намерениях работать во благо социального развития и искоренения бедности. И, как признают авторы работы [3], многое действительно было сделано за последние полвека: уровень бедности в стране сократился с 50% в 1950-е годы до 30% в 1990-е, а уровень грамотности за тот же период вырос с 20 до 65%. Эти авторы пытаются проверить, насколько верность первоначальным призывам сохранилась в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Иными словами, насколько декларируемые правительством приоритеты социального развития и борьбы с бедностью оказались подкреплены реальными действиями. Исследователи двигались в нескольких направлениях:

1) определялась степень легитимизации приоритетов, т.е. фиксации их в официальных документах. С этой целью были проанализированы проекты бюджетов и бюджетные послания за период с 1990 по 2002 г. В частности, анализировалось плановое распределение бюджетных средств по соответствующим расходным статьям. В ходе изучения бюджетных посланий анализировалась частота упоминания терминов, связанных с приоритетами в области социальной политики, к каковым были отнесены «бедность», «занятость», «человеческое развитие», «самопомощь», «поддержка (женщин, молодежи)», «микрокредитование», «равенство (неравенство) в распределении доходов»;

2) изучались фактические расходы бюджетов соответствующих лет. Во внимание принимались динамика и удельный вес расходов по социальным статьям в совокупных расходах бюджета и валовом продукте страны и регионов;

3) анализировался бюджетный процесс, и в частности уровень вовлеченности в него заинтересованных сторон и тематика бюджетных дискуссий.

Основные выводы исследования таковы: начиная с 1993–1994 гг. удельный вес планируемых расходов бюджета сокращался, а незапланированных – рос; доля социальных расходов в бюджетных планах увеличилась с 36% в 1991 г. до 51% в 1997–2001 гг.; начиная с 1996–1997 гг. выявилась заметная тенденция сворачивания расходов, связанных с развитием села, в пользу программ, направленных на обеспечение минимальных стандартов проживания; доля социальных расходов в расчете на душу населения росла. Однако если сопоставить данные расходы с динамикой ВВП и совокупных расходов бюджета, то картина получается не такой однозначной. Так много или мало тратится на социальные статьи бюджета в Индии – задаются вопросом авторы статьи. И отвечают: ответ зависит от шкалы измерительного прибора. Но в любом случае тратится меньше, чем рекомендует Программа развития ООН, и зачастую меньше, чем планирует само индийское правительство.

В целом обзор наработанного мировой наукой и практикой в области анализа приоритетов не внушает оптимизма: все выводы делаются с оговорками и не бывают однозначными. Бесспорен, пожалуй, только тезис о том, что без общественного контроля расхождение заявленных и реальных приоритетов будет бóльшим, чем при наличии такового. Наши попытки исследований в области приоритетов также не дают абсолютной ясности, тем не менее они более формализованы.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Подход к изучению темы приоритетов базируется на следующих допущениях.

А. Определение приоритета. Приоритетом социально-экономической политики будем называть упорядоченный вектор из пяти элементов, которыми обозначены направления расходования общественных средств в номенклатуре 22 разделов/подразделов классификации расходов бюджетов [4]: 1) общегосударственные вопросы; 2) национальная оборона; 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность; 4) общеэкономические вопросы; 5) топливно-энергетический комплекс; 6) воспроизводство минерально-сырьевой базы; 7) сельское хозяйство и рыболовство; 8) водное хозяйство; 9) лесное хозяйство; 10) транспорт; 11) дорожное хозяйство (дорожные фонды); 12) связь и информатика; 13) прикладные научные исследования в области национальной экономики; 14) другие вопросы в области национальной экономики; 15) жилищно-коммунальное хозяйство; 16) охрана окружающей среды; 17) образование; 18) культура, кинематография; 19) здравоохранение; 20) социальная политика; 21) физическая культура и спорт; 22) средства массовой информации.

Например, приоритет (6, 5, 22, 12, 8) означает, что в данном регионе приоритетны в порядке убывания: воспроизводство минерально-сырьевой базы (6), топливно-энергетический комплекс (5), средства массовой информации (22), связь и информатика (12), водное хозяйство (8).

Б. Выявление и фиксация заявленных приоритетов социально-экономической политики. Для выявления заявленных приоритетов можно предложить несколько методов.

Метод 1 – анализ текста документов планирования:

модификация 1.1 – формальный контент-анализ. Опирается на подсчет числа упоминаний слов, которые ассоциированы с конкретным разделом/подразделом бюджетной классификации: 1.1.1 – анализ одного из документов, 1.1.2 – анализ совокупности документов;

модификация 1.2 – экспертный анализ текста. Опирается на изучение текста специалистом и выявление либо прямого перечисления приоритетов, либо косвенных признаков: 1.2.1 – анализ одного из документов, 1.2.2 – анализ совокупности документов. В этом случае приоритеты, выявленные в каждом из документов (например, в стратегии развития города и в программе комплексного социально-экономического развития города), сравниваются и итоговый вектор выстраивается с учетом совпадений.

Метод 2 – анализ бюджетных документов:

модификация 2.1 – анализ планового бюджета: 2.1.1 – анализ динамики плановых бюджетных расходов, 2.1.2 – анализ отклонений плановых бюджетных расходов от средних по изучаемой совокупности;

модификация 2.2 – анализ целевых программ. Опирается на изучение наличия и размеров расходов по целевым программам.

В. Выявление и фиксация реальных приоритетов социально-экономической политики. Признаком реального приоритета является устойчивое в течение нескольких лет выделение бюджетных денег на определенное направление (статью) в размерах, превышающих «нормальные». Приоритетность понимается в данном случае не как объем расходов, а как их относительная значимость для властей, «любимость». Определяется по показателям отчетных бюджетов (например, за 5 лет) по следующему набору признаков:

а) признаки динамики: фактический расход по разделу/подразделу превышает плановый не менее чем в течение трех лет из пяти изучаемых; доля расходов по разделу/подразделу растет не менее чем

в течение трех лет из пяти изучаемых; удельные расходы на душу населения по разделу/подразделу растут не менее чем в течение трех лет из пяти изучаемых;

б) признаки целевого финансирования: есть целевая программа по данному направлению, которая финансируется в полном объеме или с превышением;

в) признаки отклонения от «нормы»: доля расходов по разделу/подразделу в общих расходах бюджета выше, чем в среднем по аналогичным объектам наблюдения; удельные расходы на душу населения по разделу/подразделу выше, чем в среднем по аналогичным объектам наблюдения.

Конкретный набор из обозначенных признаков, используемый для выявления и ранжирования приоритетов, может модифицироваться в зависимости от имеющейся информации. Так, признаки динамики можно использовать, когда есть данные по изучаемому объекту за несколько лет, а признаки отклонения – когда есть данные по однородной совокупности изучаемых объектов. В идеале приоритетными являются разделы/подразделы, по которым выполняются все условия. Если число разделов/подразделов, для которых выполняется семь условий, меньше пяти, то в вектор приоритетов включаются те, для которых выполняется шесть условий, и т.д. Упорядочивание может проводиться по критерию «прироста доли».

Г. Определение меры совпадения (расхождения) заявленных и реальных приоритетов:

а) сравнение векторов приоритетов без учета упорядоченности. Мерой совпадения (расхождения) заявленных и реальных приоритетов является показатель совпадения 1 – количество совпадений номеров разделов/подразделов (меняется от 0 до 5);

б) сравнение векторов приоритетов с учетом упорядоченности. Мерой совпадения (расхождения) заявленных и реальных приоритетов является показатель совпадения 2 – количество совпадений номеров разделов/подразделов (меняется от 0 до 5), деленное на коэффициент, вычисляемый как сумма разностей порядковых номеров совпадающих номеров разделов/подразделов;

в) определение показателя непрозрачности как суммы модулей разницы отчетных и плановых расходов по подразделам классификации расходов бюджета, деленной на общий объем расходов отчетного бюджета.

Д. Ограничения. Понятие приоритета применимо к объектам, имеющим бюджет, – муниципальным образованиям, субъектам Федерации. Для изучения факторов расхождения приоритетов анализируемая совокупность должна быть однородной.

Очевидно, что принятые допущения опираются на не вполне реалистичные предпосылки. Например, на предпосылку, что среднее по совокупности характеризует некоторую «норму». На самом деле огромные индивидуальные различия на субфедеральном уровне не позволяют судить по отклонениям от среднего о субъективной приоритетности направления. Так, расходы на образование в регионах с сельским населением будут всегда выше, чем в урбанизированных регионах, и это не свидетельство приоритетности, а отражение объективных различий. Кроме того, в «типовой бюджет» уже может быть заложено искажение в пользу некоторых «любимых» направлений расходов, по которым нецелевое использование средств осуществляется легче (например, строительные работы). Поэтому корректность «работы» признаков группы «отклонения от нормы» зависит от однородности совокупности объектов наблюдения.

Наличие целевой программы также не всегда свидетельствует о собственных приоритетах города (власти города), поскольку часто такие программы появляются по инициативе субъекта Федерации как продолжение региональных.

Применимость части сформулированных методических подходов была проверена на нескольких примерах.

ВЫЯВЛЕНИЕ ЗАЯВЛЕННЫХ ПРИОРИТЕТОВ

Пока довольно редко можно встретить документы планирования, в которых приоритеты социально-экономического развития были бы обозначены явно и четко. К таким редким случаям относятся, пожалуй, документы, разрабатываемые в Республике Татарстан, где с 2007 г.

утверждается реестр публичных приоритетов на текущий год, формируемый с учетом анализа обращений граждан и опросов общественного мнения. Отметим также, что в этом регионе действует порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ [5], а названия программ в большинстве случаев однозначно соотносятся с разделами/подразделами бюджетной классификации, что облегчает фиксацию приоритетов в соответствии с предложенным нами подходом. Однако, как правило, заявленные приоритеты приходится выискивать тем или иным способом.

Формальный контент-анализ³ был применен к анализу 10 документов стратегического планирования муниципального уровня. Выявлялась частота появления в тексте документа слов, которые могут быть ассоциированы с тем или иным разделом/подразделом бюджетной классификации. Например, с разделом «жилищно-коммунальное хозяйство» можно соотнести различные сочетания со словами «ЖКХ», «жилищное», «коммунальное», «благоустройство» и т.д.

Попытка делать выводы о приоритетах на основе документов стратегического планирования социально-экономического развития путем «лобового» использования контент-анализа оказалась неэффективной. Методика работает только при участии человека с высоким уровнем подготовки. Тем не менее контент-анализ можно использовать для того, чтобы определить, насколько часто затрагивается та или иная специфическая тема, например защита окружающей среды (по частоте упоминания различных сочетаний со словом «экология») или инновационная экономика (сочетания со словом «инновации»). При сравнении результатов по нескольким стратегиям можно формально определить, какая стратегия является более «инновационной» или «экологичной». Наличие подобной тематической окраски демонстрирует табл. 1. Обилием модных терминов отличаются стратегии Астрахани, Краснодара и Кемерово, а по частоте упоминаний с учетом объема текста самыми «инновационными» оказываются Ростов-на-Дону, Вологда и Воронеж.

³ Апробацию данного подхода провел Т.К. Прибышин.

Таблица 1

Некоторые результаты контент-анализа документов стратегического планирования

Город (год принятия документа)	Тип документа	Кол-во слов	Использованные слова «инновации»		Использованные слова «экология»	
			Кол-во	Частота, %	Кол-во	Частота, %
Армавир (2010)	Стратегия	24704	19	0,08	1	0,00
Астрахань (2011)	Стратегия	64378	136	0,21	66	0,10
Белгород (2007)	Стратегия	13008	4	0,03	16	0,12
Вологда (2011)	Стратегия	27117	59	0,22	15	0,06
Воронеж (2010)	Стратегический план	16575	56	0,34	9	0,05
Калининград (2011)	Стратегия	18550	34	0,18	28	0,15
Кемерово (2010)	Концепция	57026	115	0,20	72	0,13
Краснодар (2007)	Стратегия	94056	121	0,13	111	0,12
Новосибирск (2005)	Стратегический план	75425	37	0,05	73	0,10
Ростов-на-Дону (2009)	Стратегический план	19861	67	0,34	17	0,09

Экспертный анализ документов долгосрочного планирования.

Приоритеты местной социально-экономической политики, как правило, заявляются властями в документах социально-экономического и бюджетного планирования. В городах основными документами планирования долгосрочного социально-экономического развития являются стратегии или стратегические планы, а среднесрочного – программы социально-экономического развития. Для апробации предложенного подхода к выявлению заявленных приоритетов проведен анализ долгосрочных плановых документов нескольких городских округов – столиц регионов Северо-Запада России. Изучение официальных сайтов их администраций и представительных органов власти показало, что в пяти из восьми рассматриваемых городских округов действуют официально утвержденные документы долгосрочного планирования социально-экономического развития. Поиск заявленных

плановых приоритетов логичнее всего начинать в разделах стратегических документов, посвященных целевым показателям. Формулировки миссии, главной цели и приоритетов развития, имеющиеся в долгосрочных плановых документах пяти городских округов, представлены в табл. 2.

Основной миссией в стратегических документах изучаемых городов определены обеспечение комфортной городской среды для жизни, ведения бизнеса, туризма, а также использование имеющихся у них конкурентных преимуществ в рамках развития регионов и России в целом. Так, Архангельск – столица Русского Севера [6], Мурманск – российский центр освоения Арктики с приоритетами развития в сферах рыбохозяйственной деятельности и транспорта [7], Псков – самобытный древнерусский город [8], Сыктывкар – столица Коми, научно-образовательный, культурный, экономический центр сбалансированного развития [9].

В качестве главной стратегической цели во всех трех городах, где она сформулирована, выбрано повышение (рост) качества жизни населения. Причем пути достижения этой цели в разных городах имеют некоторую специфику. Количество заявленных приоритетов (приоритетных направлений) развития колеблется в анализируемых документах от трех в Архангельске и Сыктывкаре до 15 в Вологде. Промежуточное положение занимают Мурманск, у которого заявлено четыре приоритета, и Псков – семь приоритетов. При этом под «приоритетом» в стратегиях развития Архангельска, Вологды и Пскова понимаются наиболее важные благоприятные характеристики города для проживания горожан и ведения бизнеса, а также характеристики города, отражающие его роль во внешней среде. В стратегиях развития Сыктывкара и Мурманска определены приоритеты развития традиционных городских сфер. В рамках каждого приоритета сформулированы цели/задачи развития. Общее количество таких целей/задач колеблется от 11 в стратегии Сыктывкара до 33 в стратегии Пскова. В стратегическом плане Мурманска – 14 задач, Вологды – 15, Архангельска – 17 задач.

Основная сложность экспертной работы состоит в том, что надо осуществить переход от образных формулировок целей и приоритетов в стратегических документах к сухим разделам бюджетных расходов в соответствии с классификацией расходов. Формулировки приоритетов

Миссия, главная (основная) цель и приоритетные направления

	Архангельск	Вологда
Миссия	Архангельск – образовательная, культурная и инжиниринговая столица Русского Севера. Город, в котором хранятся традиции и накапливаются знания для осуществления амбициозных проектов нового освоения Русской Арктики. Город, включенный в мировые коммуникационные процессы и коридоры. Архангельск – город возрождения и формирования арктического движения XXI в. и столица Русского Севера	Вологда – комфортный город
Главная (основная) цель	–	Повышение качества жизни населения Вологды путем создания максимально комфортных условий для жителей, гостей и эффективно работающих компаний
Приоритеты (кол-во целей/задач развития города в рамках приоритета)	Цель 1. «Опорный город» (5): включение города в систему опорных городов России, в первую очередь как транспортного, кадрового и инжинирингового центра. Цель 2. «Гуманитарное развитие» (4): развертывание в городе производства конкурентоспособных гуманитарных продуктов (образовательных, медицинских, культурных и рекреационных), востребованных в Баренц-регионе и регионах Русского Севера. Цель 3. «Капитализация человеческих ресурсов» (8): удержание, воспроизводство и привлечение населения, в первую очередь разделяющего и принимающего традиции, ценности «поморского духа» и Русского Севера	1. Эффективное управление городом (1). 2. Вологда – здоровый город (1). 3. Вологда – спортивный город (1). 4. Вологда – благоустроенный город (инженерная инфраструктура) (1). 5. Вологда – удобный город (транспорт) (1). 6. Вологда – культурная столица Русского Севера (1). 7. Вологда – строящийся город (1). 8. Вологда – обеспеченный город (1). 9. Вологда – безопасный город (1). 10. Вологда торговая (1). 11. Вологда – город добрых дел (1). 12. Вологда – информационно открытый город (1).

Таблица 2

долгосрочного развития столичных городов Северо-Запада России

Мурманск	Псков	Сыктывкар
Мурманск – город высокого качества жизни, комфортной городской среды проживания, российский центр освоения Арктики с приоритетами развития в сферах рыбохозяйственной деятельности и транспорта	Псков – самобытный древнерусский город, устойчиво развивающийся, открытый для сотрудничества, комфортный для жизни и привлекательный для посещения	Столица Коми, научно-образовательный, культурный, экономический центр сбалансированного развития. Город, где можно реализоваться; город для активных людей
–	Стабильное повышение качества жизни всех слоев населения на основе устойчивого развития Пскова как экологически чистого, социально безопасного, экономически сильного города с качественной средой и активными жителями	Рост качества жизни населения за счет повышения уровня благоустройства города и модернизации социальной сферы; создание элементов конкурентоспособной инновационной экономики
<p>1. Повышение уровня и качества жизни населения города (3).</p> <p>2. Развитие конкурентоспособной экономики (8).</p> <p>3. Инфраструктурная модернизация и обеспечение комфорта городской среды (8).</p> <p>4. Развитие муниципального управления и институтов гражданского общества (5)</p>	<p>1. Псков – <i>благополучный</i> в социальном аспекте город, в котором созданы все условия для гармоничного развития личности независимо от целевой группы, к которой относится гражданин (5).</p> <p>2. Псков – <i>любимый</i> город для всех категорий горожан, в котором им хочется жить, учиться, работать, отдыхать (5).</p> <p>3. Псков – <i>комфортный</i> город, удобный для проживания, с качественной городской средой (5).</p> <p>4. Псков – <i>региональная столица</i>, эффективно выполняющая административную, экономическую, инфраструктурную, научно-образовательную и культурную функции столицы области (5).</p> <p>5. Псков – <i>деловой</i> центр, идеальный для ведения бизнеса и инвестиционно привлекательный (5).</p>	<p>1. Социальная сфера, общественная безопасность (здоровье, образование, культура, безопасность) (4).</p> <p>2. Экономика, бюджетно-финансовая система (инвестиции, диверсификация, инновации, бюджет и финансы) (4).</p> <p>3. Инфраструктура, ЖКХ, экология (повышение качества городской среды, модернизация коммунальной инфраструктуры, развитие транспортной инфраструктуры) (3)</p>

	Архангельск	Вологда
		13. Вологда – город профессионалов (1). 14. Вологда – площадка инноваций (1). 15. Вологда – город мастеров (1)
Общее кол-во приоритетов	3	15
Общее кол-во целей/задач по всем приоритетам	17	15

зачастую носят качественный характер; отсутствуют количественные измерители, например объемы финансирования того или иного приоритетного направления. В большинстве случаев установить соответствие между формулировкой целей и задач и направлениями бюджетных расходов можно только экспертно путем последовательного анализа сформулированных в долгосрочном плановом документе миссии, главной цели, приоритетных направлений, а также целей и задач согласно порядку их следования в рамках приоритетных направлений. В процессе последовательного анализа каждого из вышеперечисленных элементов долгосрочного планового документа эксперт должен зафиксировать заявленные в нем приоритеты и определить соответствующие разделы/подразделы бюджетных расходов.

Так, анализ формулировки миссии Архангельска позволяет определить четыре приоритета, – это образование, культура, инжиниринг, транспорт. Пятый приоритет – медицина – может быть определен в результате анализа цели «гуманитарное развитие», достижение которой предполагает развертывание в городе производства конкурентоспособных гуманитарных продуктов (образовательных, медицинских, культурных и рекреационных), востребованных в Баренц-регионе и регионах Русского Севера. Подобный анализ позволил зафиксировать заявленные приоритеты (табл. 3).

Заявленные и реальные приоритеты региональных и местных властей:
подход к выявлению и сопоставлению

Окончание табл. 2

Мурманск	Псков	Сыктывкар
	6. Псков – <i>туристический</i> центр, привлекательный для приезжих и гостей города (4). 7. Псков – центр <i>приграничного</i> региона, открытый для любых направлений сотрудничества (4)	
4	7	3
14	33	11

Таблица 3

Заявленные в долгосрочных документах планирования приоритеты социально-экономической политики столичных городов Северо-Запада России

Город	Номера в классификации	Названия
Архангельск	17, 18, 13, 10, 19	Образование; культура; прикладные научные исследования в области национальной экономики, транспорт, здравоохранение
Вологда	4, 19, 21, 15, 10	Общеэкономические вопросы; здравоохранение; физическая культура и спорт; жилищно-коммунальное хозяйство; транспорт
Мурманск	19, 4, 10, 7, 15	Здравоохранение; общеэкономические вопросы; транспорт; сельское хозяйство и рыболовство; жилищно-коммунальное хозяйство
Псков	16, 3, 4, 15, 19	Охрана окружающей среды; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; общеэкономические вопросы; жилищно-коммунальное хозяйство; здравоохранение
Сыктывкар	17, 18, 13, 15, 19	Образование; культура; прикладные научные исследования в области национальной экономики; жилищно-коммунальное хозяйство; здравоохранение

Эксперимент показал, что выявление заявленных приоритетов таким методом оказывается, во-первых, трудоемким, во-вторых, неизбежно субъективным. В массовом порядке применить данный метод для решения первоначальной задачи – создания массива данных о расхождениях заявленных и реальных приоритетов малореально. Однако этот метод весьма перспективен при изучении и сравнении содержания стратегических документов. Он позволяет формализовать основное содержание стратегий, выявить и попытаться объяснить существующую заметную дифференциацию в наборе приоритетов, отразившуюся в табл. 3.

Технический анализ планового бюджета. Модификация метода выявления заявленных приоритетов 2.1.2 была опробована применительно к тому же типу городов. Проанализирована информация⁴ о планируемых бюджетных расходах по разделам/подразделам классификации расходов бюджета в семи городах Северо-Запада России. Была рассчитана структура распределения бюджетных расходов по разделам/подразделам классификации расходов бюджета в 2013 г. и плановом периоде 2014–2015 гг. Для определения приоритетов проведено сопоставление доли разделов/подразделов в общей сумме расходов бюджета конкретного объекта со средней долей соответствующего раздела/подраздела по совокупности объектов (табл. 4).

Положительный знак отклонения означает, что доля данного раздела/подраздела в общих расходах бюджета данного города выше, чем в среднем по совокупности из рассматриваемых семи городов, на соответствующее число процентных пунктов. В этом случае можно говорить, что данный раздел/подраздел является приоритетным для данного города на соответствующий планируемый период (в табл. 4 значения отклонения выделены курсивом). Пять

⁴ По состоянию на 5 января 2013 г.

Таблица 4

Отклонение доли бюджетных расходов по разделам/подразделам в общих расходах бюджета от среднего значения соответствующего показателя по городам Северо-Запада России в бюджетах на 2013 г., п.п.

Раздел/подраздел классификации расходов бюджетов	Архангельск	Великий Новгород	Вологда	Калининград	Мурманск	Петрозаводск	Сыктывкар	Среднее значение
Общегосударственные вопросы	0,0	-2,0	-1,8	-0,3	2,4	-1,8	2,2	8,2
Национальная оборона	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	-0,3	0,4	-0,1	0,0	0,1	-0,4	0,5	0,6
Национальная экономика	3,1	-4,8	-1,9	6,1	-6,6	8,2	-4,8	12,2
Общэкономические вопросы	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Топливо-энергетический комплекс	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Воспроизводство минерально-сырьевой базы								
Сельское хозяйство и рыболовство	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Водное хозяйство	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Лесное хозяйство	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Транспорт	-0,2	-1,3	-0,8	1,8	-0,4	0,6	-0,9	1,3
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	4,3	-2,6	-1,0	2,2	-5,8	6,7	-3,0	9,5
Связь и информатика	-0,1	0,1	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Прикладные научные исследования в области национальной экономики								
Другие вопросы в области национальной экономики	-1,0	-0,9	0,0	1,4	-0,2	1,1	-0,8	1,2

Окончание табл. 4

Раздел/подраздел классификации расходов бюджетов	Архангельск	Великий Новгород	Вологда	Калининград	Мурманск	Петрозаводск	Сыктывкар	Среднее значение
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	4,9	-4,8	3,3	1,7	-6,0	-2,0	11,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,1
Образование	-2,2	-13,3	-4,0	-4,0	4,6	6,7	14,2	50,8
Культура, кинематография	-0,5	0,0	-0,5	0,2	1,4	-1,6	-0,3	3,0
Здравоохранение	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	2,8	-0,7	-0,7	0,7
Социальная политика	1,1	16,3	10,7	-5,7	-4,8	-4,4	-6,8	10,0
Физическая культура и спорт	-0,7	-0,5	3,5	-0,8	-0,4	0,2	-0,8	1,3
Средства массовой информации	0,0	0,0	0,3	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	-0,1	0,0	-0,6	2,0	-0,8	0,2	-1,2	1,5

разделов/подразделов с наибольшим отклонением составляют вектор приоритетов. В некоторых городах количество разделов/подразделов с положительным отклонением меньше пяти. В таких случаях в вектор добавляются разделы/подразделы с нулевым или наименьшим отрицательным отклонением. При наличии нескольких разделов/подразделов с одинаковым значением отклонения выбирается тот, доля которого в расходах выше.

По такому алгоритму получены следующие заметно различающиеся векторы приоритетов: Архангельск – 11, 20, 5, 15, 16; Великий Новгород – 20, 15, 3, 12, 3; Вологда – 20, 21, 22, 4, 14; Мурманск – 17, 19, 1, 15, 18; Петрозаводск – 11, 17, 14, 10, 21; Сыктывкар – 17, 1, 3, 9, 7.

ВЫЯВЛЕНИЕ РЕАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ

Для апробации предложенной схемы выявления реальных приоритетов на основе изучения плановых и отчетных бюджетов была собрана информация по расходной части бюджетов городских округов Сыктывкар, Петрозаводск, Псков, Великий Новгород и Вологда за 2008–2010 гг. Информация была взята из открытых источников: плановые цифры там, где это было возможно, – из решений совета муниципального образования об утверждении основных характеристик бюджета муниципального образования на соответствующий год (без учета внесенных в дальнейшем поправок), а данные о фактическом исполнении бюджета – из решений совета муниципального образования об утверждении отчета об исполнении бюджета муниципального образования за соответствующий год.

Основные расходы бюджетов четырех из пяти рассматриваемых муниципальных образований в течение всего анализируемого периода приходятся на три раздела бюджета: ЖКХ, образование и здравоохранение. В Сыктывкаре они составляют от 88,1 до 88,4%, в Петрозаводске – от 81,8 до 87,8%, в Пскове – от 82 до 85,5%, в Вологде – от 74,3 до 81,6%. В Великом Новгороде такими разделами являются ЖКХ, образование и социальная политика (от 66 до 77%).

При определении реальных приоритетов в данном случае использовано два критерия: превышение фактических расходов над плановыми на протяжении не менее двух лет из трех; постоянный рост доли фактических расходов от года к году. Ситуация по рассматриваемым городам представлена в табл. 5.

Поскольку во всех городах двум критериям соответствует меньше пяти разделов, применено правило сокращения числа критериев. Приоритеты определены по критерию «превышение фактических расходов над плановыми на протяжении не менее двух лет из трех» и ранжированы с учетом второго критерия. Если по первому критерию число разделов было меньше пяти (Вологда), то добавлялся раздел, отвечающий второму критерию с наибольшим показателем роста доли

Таблица 5

Разделы/подразделы бюджета, соответствующие критериям определения реальных приоритетов властей столиц регионов Северо-Запада России в 2008–2010 гг.

Городской округ	Превышение отчетных расходов бюджета над плановыми в течение двух лет	Постоянный рост доли расходов	Одновременно по двум критериям
Великий Новгород	Культура, кинематография; социальная политика; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; ЖКХ; здравоохранение	Образование; культура, кинематография; социальная политика	Культура, кинематография; социальная политика
Вологда	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность; культура, кинематография; ЖКХ; здравоохранение	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; образование; культура, кинематография	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность; культура, кинематография
Петрозаводск	ЖКХ; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; образование; культура, кинематография; здравоохранение; социальная политика	ЖКХ	ЖКХ
Псков	Национальная экономика; ЖКХ; культура, кинематография; социальная политика; физическая культура и спорт	Нет	Нет
Сыктывкар	Национальная экономика; ЖКХ; образование; здравоохранение; социальная политика	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	Нет

Таблица 6

Сравнение приоритетов

Город	Приоритеты			
	Заявленные долгосрочные / заявленные бюджетные / реальные	Заявленные долгосрочные	Заявленные бюджетные на 2013 г.	Реальные в 2008–2010 гг.
Архангельск	17, 18, 13, 10, 19 / 11, 20, 5, 15, 16 ПС(дб): 0	Образование; культура; прикладные научные исследования в области национальной экономики; транспорт; здравоохранение	Дорожное хозяйство (дорожные фонды); социальная политика; топливно-энергетический комплекс; ЖКХ; охрана окружающей среды	–
Вологда	4, 19, 21, 15, 10 / 20, 21, 22, 4, 14 3, 18, 15, 19, 17 ПС(дб): 2 ПС(др): 2 ПС(бр): 0	Общэкономические вопросы; здравоохранение; физическая культура и спорт; ЖКХ; транспорт	Социальная политика; физическая культура и спорт; средства массовой информации; общэкономические вопросы	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность; культура и кинематография; ЖКХ; здравоохранение; образование
Мурманск	19, 4, 10, 7, 15 / 17, 19, 1, 15, 18 ПС(дб): 2	Здравоохранение; общэкономические вопросы; транспорт; сельское хозяйство и рыболовство; ЖКХ	Образование; здравоохранение; общегосударственные вопросы; ЖКХ; культура; кинематография	–
Псков	16, 3, 4, 15, 19 / 0, 15, 18, 20, 21 ПС(др): 1	Охрана окружающей среды; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; общэкономические вопросы; ЖКХ; здравоохранение	–	Национальная экономика; ЖКХ; культура и кинематография; социальная политика; физическая культура и спорт

Город	Приоритеты			
	Заявленные долгосрочные / заявленные бюджетные / реальные	Заявленные долгосрочные	Заявленные бюджетные на 2013 г.	Реальные в 2008–2010 гг.
Сыктывкар	17, 18, 13, 15, 19 / 17, 1, 3, 9, 7 0, 15, 17, 19, 20 ПС(дб): 1 ПС(др): 2 ПС(бр): 1	Образование; культура; прикладные научные исследования в области национальной экономики; ЖКХ; здравоохранение	Образование; общегосударственные вопросы; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; лесное хозяйство; сельское хозяйство и рыболовство	Национальная экономика; ЖКХ; образование; здравоохранение; социальная политика

Примечание: реальные приоритеты определялись по укрупненной номенклатуре разделов (номер 0 соответствует разделу «Национальная экономика»). ПС – показатель совпадения. Индексы при ПС: д – долгосрочные; б – бюджетные; р – реальные.

за два года. Сравнение заявленных и реальных приоритетов можно провести по нескольким городам (табл. 6).

Оценить заметное расхождение между заявленными долгосрочными и реальными бюджетными приоритетами сложно, поскольку для разных временных горизонтов действительно могут быть разные приоритеты. А в данном случае сравнение еще и не вполне корректно, поскольку использовался разный набор разделов и подразделов для реальных и заявленных приоритетов и рассматривались разные временные периоды. Более тщательный анализ и содержательная трактовка выявленных фактов – предмет дальнейшего исследования. Пока важно отметить, что предлагаемый методический подход работает и предмет исследования существует: приоритеты изменчивы и сильно различаются как между городами, так и внутри одного города, а показатель совпадения нигде не поднимается выше двух.

* * *

Исследовательская задача в исходной постановке фактически не может быть решена. Решению препятствуют неопределенность понятия «приоритет» и сложность оценки выявленных расхождений с точки зрения общественного блага. Задача может быть решена в упрощенной постановке: формализуется понятие «приоритет» в терминах бюджетной классификации, интерпретируется расхождение заявленных и реальных приоритетов как различие планового и отчетного бюджетов.

Экспериментальные расчеты показали следующее:

- исходная информация (плановый и отчетный бюджеты) может быть собрана как по субъектам Федерации, так и по муниципальным образованиям;
- существует набор признаков для выявления заявленных и реальных приоритетов;
- изучаемые города различаются по приоритетам и по степени расхождения реальных и заявленных приоритетов.

С наименьшими затратами исходную гипотезу о наличии связи между уровнем социального капитала и степенью учета властями интересов общества можно протестировать с использованием двух предложенных нами показателей: *показателя непрозрачности*, отражающего долю расходов бюджета, осуществляемых в рамках незапланированных расходов, и *показателя разрыва*, отражающего соотношение заработной платы работников органов муниципального управления и средней зарплаты по городу [10].

Предложенный метод формализации приоритетов может быть полезным инструментом при экспертном анализе и сравнении содержания документов стратегического планирования, разрабатываемых городами и регионами.

Литература

1. **Крысин Л.П.** Толковый словарь иноязычных слов. – М.: Эксмо, 2008. – 944 с.
2. **Законопроект** «О государственном стратегическом планировании». – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02> (дата обращения 09.02.2013).
3. **Moouj J., Mahendra Dev S.** Social sector priorities: An analysis of budgets and expenditures in India in the 1990s // *Development Policy Review*. – 2004. – V. 22, No. 1. – P. 97–120.
4. **Приказ** Министерства финансов РФ от 21.12.2011 «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // *Финансовая газета*. – 2012. – 26 янв.
5. **Постановление** Кабинета Министров РТ от 31.12.2012 №1199 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Татарстан и перечня государственных программ Республики Татарстан» // *Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти*. – 2013. – № 7. – Ст. 0197.
6. **Стратегия** социально-экономического развития муниципального образования «Город Архангельск» на период до 2020 года: Утверждена постановлением мэра города Архангельска от 20.03.2008 №120 // *Новый Архангельск*. – 2008. – 2 февр.
7. **Стратегический** план социально-экономического развития города Мурманска до 2020 года: Утвержден решением Совета депутатов города Мурманска от 30.05.2012 № 49-660 // *Вечерний Мурманск*. – 2012. – 31 мая.
8. **Стратегия** развития города Пскова до 2020 года: Утверждена решением Псковской городской думы от 01.12.2011 № 1989 // *Псковские новости*. – 2011. – 16 дек.
9. **Стратегия** социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Сыктывкар» до 2025 года: Одобрена решением Совета муниципального образования городского округа «Сыктывкар» от 8 июля 2011 г. № 03/2011 – 61 // *Панорама столицы*. – 2011. – 14 июля.
10. **Жихаревич Б.С., Русецкая О.В.** Заработная плата муниципальных чиновников в городах России: кто дальше от народа // *Известия Русского географического общества*. – 2013. – № 3. – С. 17–31.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 12.03.2013 г.

© Жихаревич Б.С., Жунда Н.Б., Русецкая О.В., 2013