

УДК: 332.14(571.17)

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

И. Г. Степанов, А. В. Шарнин

DEVELOPMENT STRATEGY OF THE MUNICIPAL SOCIAL SERVICES

I. G. Stepanov, A. V. Sharnin

Рассмотрен механизм использования социальных нормативов в качестве измерителей стратегических целей социального развития муниципального образования.

The mechanism of using social specifications as measuring instruments for the strategic targets of a municipal union's social development is considered.

Ключевые слова: стратегический план, социальный норматив, инвестиции социальная услуга, уровень достижения норматива.

Keywords: strategic plan, the social norm, investments, social service, the level of standards achievement.

В настоящее время муниципальные образования (МО) активизируют свою деятельность на разработке и применении стратегических планов. При этом они сталкиваются с рядом проблем, одной из которых является слабо разработанная методическая база стратегического планирования развития социальной сферы, являющейся областью ответственности и полномочий органов власти субъектов федерации и МО и финансируемой в основном за счет бюджетных средств.

В данной работе представлена разработанная авторами методика формирования стратегического плана социальной сферы МО. Количественную оценку стратегических целей предлагается осуществлять на основе социальных нормативов, установленных государством для большинства социальных показателей в здравоохранении, образовании, культуре и др. При отсутствии таковых или при их достижении, что случается не часто, нормативы могут быть установлены органами власти на уровне субъектов федерации или МО.

Указанная методика включает ряд этапов:

1. Вне зависимости от вида норматива (нормативы, как правило, выступают в двух видах: в виде абсолютного показателя на определенное количество жителей (норматив первого вида), когда они распространяются на все население страны (субъекта федерации, МО), и в относительном виде (норматив второго вида, в процентах) на определенную группу людей (страту), объединенных по общим социальным признакам), необходимо трансформировать его в абсолютную величину в расчете на все население муниципального образования или на его страту. Для этого используются следующие выражения.

Для норматива первого вида:

$$V_n = \frac{C_n}{C_{nn}} \times C_{на}, \quad (1)$$

где V_n – объем предоставленной услуги при достижении нормативного значения, ед.;

C_n – численность населения МО, чел.;

C_{nn} – численность населения, охватываемая социальным нормативом, чел.;

$C_{на}$ – значение социального норматива в абсолютном выражении, ед.

Для норматива второго вида:

$$V_n = C_n \times \frac{CH_o}{100\%}, \quad (2)$$

где C_n – численность страты, чел.;

CH_o – значение социального норматива, %.

Определение необходимого объема услуг (в абсолютном выражении) для достижения нормативного значения социальных нормативов (V_{gni}). С этой целью используется формула:

$$V_{gni} = V_{ni} - V_{fi}, \quad (3)$$

где V_{fi} – фактический объем i -ой предоставляемой услуги.

Если $V_{ghi} > 0$ – норматив по данной услуге не достигнут. При $V_{ghi} \leq 0$ – норматив по данной услуге достигнут, и при необходимости возможно введение нового значения норматива.

1. На данном этапе осмысливается значение V_{ghi} : анализируется и прогнозируется социально-экономическое, демографическое развитие МО и принимается решение о степени достижения (выполнения) каждого социального норматива, имеющего $V_{ghi} > 0$, на период действия стратегического плана. Это зависит как от приоритетности соответствующей сферы деятельности, так и возможностей (в первую очередь, финансовых) МО. В результате закрепляется планируемый объем по каждой услуге (V_{gni}) при соблюдении условия: $V_{gni} \leq V_{ni}$ и определяется плановый уровень достижения каждого норматива ($УД_i$) по формуле:

$$УД_i = \frac{V_{fi} + V_{gni}}{V_{ni}} \times 100\%, \quad (4)$$

где V_{gni} – включаемый в стратегический план прибавочный объем i -й услуги.

2. Распределение прибавочного объема услуг (включаемого в план) по временным периодам плана. Определяется исходя из анализа социально-экономического (в первую очередь, финансового) и демографического состояния МО.

Определение необходимого объема инвестиций через удельные капитальные вложения по формуле:

$$U_i = R_i \times V_{gni}, \quad (5)$$

где R_i – удельные капитальные затраты на единицу i -ой услуги.

Покажем применение данной методики на примере системы образования Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области.

В таблице 1 представлены основные параметры данной сферы.

Таблица 1

Основные параметры системы образования Новокузнецкого муниципального района

<i>Учреждения</i>	<i>Период</i>		
	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
1. Дневные общеобразовательные школы:			
– количество, ед.	40	25	24
– число мест, ед.	8362	7287	6937
– численность учащихся, чел.	4872	4705	4570
– наполняемость классов, чел.	12,2	14,4	15,4
2. Дошкольные образовательные учреждения:			
– количество, ед.	20	20	20
– число мест, ед.	2108	2164	2356
– число детей дошкольного возраста, чел.	3036	3270	3465
3. Дополнительного образования (детские школы искусств, дома детского творчества):			
– количество, ед.	13	13	13
– число мест, ед.	2817	2871	2949
– численность учащихся, чел.	4872	4705	4570

Как видно, произошло сокращение дневных общеобразовательных учреждений (ОУ) с 40 до 24, что связано с малокомплектностью ликвидируемых школ.

Судя по данным таблицы за 2010 год, число мест в школах значительно (в 1,5 раза) превышает число обучаемых. Однако при анализе ситуации в социальной сфере следует принимать во внимание такую особенность муниципальных районов, как наличие поселений в составе каждого из них. Так, в состав Новокузнецкого муниципального района входят 16 поселений, и ситуация с различными социальными объектами, в том числе и со школами, довольно неоднородна: в трех поселениях число мест в школах превышает число обучаемых в 2 и более раз, в двух – недостаток мест на 10 – 25 %.

Что касается дошкольных детских учреждений, то лишь в трех из 16 поселений выполняется социальный норматив, то есть число мест составляет не менее 80 % от числа детей дошкольного возраста. В целом же по району социальный норматив на 2010 год «освоен» на 68 %, с широкой степенью дифференциации по отдельным поселениям (от 0 до 100 %).

В дополнительном образовании при нормативе 60 % охвачено 65 % детей, но по отдельным поселениям картина также разнородная: в шести из них норматив не достигнут.

Используя представленную выше методику, определим недостающее количество мест, для достижения норматива по каждому виду образовательных услуг для каждого поселения. В результате получаем: для выполнения социального норматива необходимы до-

полнительные места в общеобразовательных школах – 110 (в двух поселениях), в дошкольных образовательных учреждениях – 416 (в двенадцати поселениях) и учреждениях дополнительного образования – 179 (в шести поселениях). Однако полученные значения числа дополнительных мест не учитывают изменения численности рассматриваемых страт за период действия стратегического плана (10 лет). Прогнозируемая на этот период (с разбивкой по временным этапам) численность детей школьного и дошкольного возрастов была рассчитана для всех поселений района с использованием комбинированного метода прогнозирования (методы экстраполяции и экспертный) и представлена в табл. 2.

Примечание:

1) Ш – школьного возраста, Д – дошкольного возраста;

2) ОУ – дневные образовательные учреждения (школы);

ДОУ – дошкольные образовательные учреждения;

УДО – учреждения дополнительного образования;

3) рассчитывается на конец периода реализации СП при неизменном количестве мест в образовательном учреждении.

**Прогнозируемая численность детей школьного и дошкольного возрастов
на период действия стратегического плана (2011 – 2020 гг.)**

Поселения Новокузнецкого муниципального района	Исходные данные на начало периода (2010 г.)								Прогнозируемая численность детей по этапам реализации СП								
	численность детей, чел.		количество мест, ед.			уровень вы- полнения соц. нормативов, %			2014		2017		2020		уровень выполнения соц. нор- мативов на момент оконча- ния действия СП при неиз- менном числе мест, %		
	Ш	Д	ОУ	ДОУ	УДО	ОУ	ДОУ	УДО	Ш	Д	Ш	Д	Ш	Д	ОУ	ДОУ	УДО
1. Ата- манов- ское	432	395	560	276	318	130	87	123	474	457	573	440	525	425	106	81	100
2. Безру- ковское	200	270	380	178	123	190	82	103	220	320	265	300	250	285	152	78	82
3. Бунгур- ское	433	275	784	183	290	181	83	111	475	325	570	310	530	300	148	76	91
4. Елан- ское	225	208	320	137	146	142	82	108	246	240	293	220	280	200	114	86	87
5. Ильин- ское	373	290	752	210	297	201	91	133	408	322	490	310	455	290	165	91	109
6. Костен- ковское	185	197	320	105	73	173	67	65	202	240	240	230	235	205	136	64	52
7. Красу- линское	543	230	792	139	318	146	76	97	595	280	705	270	650	260	122	67	82
8. Кузде- евское	394	200	445	95	250	113	59	106	432	245	510	225	460	205	97	58	90
9. Курту- ковское	167	145	610	113	64	365	97	64	183	215	216	205	210	195	290	72	51
10. Метал- лургов- ское	397	410	320	305	249	81	93	104	436	480	520	470	570	450	56	85	73
11. Орлов- ское			0														
12. Сары- Чумыш- ское	153	80	120	0	63	78	0	68	168	96	200	92	180	85	66	0	58
13. Сидо- ровское	225	130	320	126	85	142	121	63	246	172	300	165	305	145	105	109	46
14. Сос- новское	234	200	480	175	227	205	109	162	257	247	305	235	290	225	165	97	130
15. Тер- синское	104	31	195	65	44	187	260	71	114	40	140	35	145	35	134	232	51
16. Чисто- горское	504	404	664	249	402	132	77	133	552	460	670	450	640	435	104	72	105
В целом по рай- ону:	4570	3465	6937	2356	2949	152	85	107	5010	4139	5997	3957	5725	3740	133	79	86

Полученные результаты выглядят следующим образом: количество школ с дефицитом мест составило 3 (в трех поселениях из шестнадцати), дошкольных образовательных учреждений – 13, учреждений дополнительных образований – 11 (в одиннадцати поселениях).

В целом же по району дефицита мест в школах не будет, в дошкольных образовательных учреждениях дефицит мест составит 636 и в учреждениях дополни-

тельного образования 498 мест при условии достижения социальных нормативов во всех поселениях.

При принятии решений о включении в стратегический план возведение новых объектов по оказанию образовательных услуг в качестве основного ограничения следует принимать прогнозируемые объемы инвестиций в данную сферу. Применительно к сфере образования рассматриваемого муниципального района он составляет 1,6 млрд руб. К примеру, за пред-

шествующие три года среднегодовой объем инвестиций составлял 100 млн.руб. Кроме того, необходимо учитывать следующие обстоятельства:

1. Определенная часть инвестиций может быть направлена на возведение нового объекта взамен действующего в связи с физическим износом последнего, что может не вызвать роста числа мест. Например в п. Металлург школа находится в аварийном состоянии.

2. Часть школьников из поселений с дефицитом мест в образовательных учреждениях могут обучаться в соседних поселениях, расположенных на расстоянии не более 30 км и имеющих свободные места в своих образовательных учреждениях. При этом для их транспортировки должны быть выделены специальные автобусы.

Далее осмысливается необходимое количество мест, введение которых позволит достигнуть нормативов, а также анализируется и прогнозируется социально-экономическое, демографическое развитие МО и принимается решение о степени достижения каждого социального норматива на период действия стратегического плана.

Для достижения социальных нормативов, необходимо к 2021 году ввести в эксплуатацию: две школы на 720 мест, двенадцать дошкольных образовательных учреждений на 980 мест, открыть в одиннадцати поселениях района 498 мест дополнительного образования. Для достижения этих целей необходимо инвестиций в объеме 1,9 млрд руб.

Учитывая финансовые возможности муниципального образования (1,6 млрд руб.), определяем приоритетные направления развития системы образования Новокузнецкого района до 2021 года: строительство двух школ на 720 мест, детских садов на 720 мест и учреждений дополнительного образования на 200 мест, ввод которых обеспечит выполнение социальных нормативов с учетом демографического состояния района соответственно на 133, 103 и 91 %.

Так, предлагается с 2011 по 2020 годы ввести в эксплуатацию:

1. Школы:

- п. Металлург на 600 мест в 2011 – 2012 гг. (взамен выбывающих 320 мест);
- с. Сары – Чумышское на 120 мест в 2017 – 2018 гг.

2. Детские сады:

- с. Атаманово на 100 мест в 2013 – 2014 гг.;
- п. Металлург на 80 мест в 2015 – 2016 гг.
- п. Чистогорский на 100 мест в 2017 – 2018 гг.;
- с. Казанково на 80 мест в 2017 – 2018 гг.;
- п. Кузедеево на 80 мест в 2019 – 2020 гг.;
- п. Костенково на 80 мест в 2019 – 2020 гг.;
- п. Загорский на 80 мест в 2019 – 2020 гг.;
- с. Сары – Чумышское на 60 мест в 2015 – 2016 гг.

– с. Куртуково на 60 мест в 2017 – 2018 гг.;

3. Учреждения дополнительного образования:

- с. Костенково на 100 мест в 2015 – 2016 гг.;
- с. Красулино на 100 мест в 2019 – 2020 гг.

На следующем этапе определяем необходимый объем инвестиций на строительство образовательных учреждений через удельные капитальные вложения. Например: сметная стоимость строительства детского сада на 100 мест, исходя из $R_i = 1$ млн руб. в расчете на одно место составляет 100 млн руб., сметная стоимость школы на 600 мест, исходя из $R_i = 1,08$ млн руб. на одно место, 650 млн руб., учреждения дополнительного образования на 100 мест исходя из $R_i = 0,5$ млн руб. на одно место, 50 млн руб.

Объем необходимых инвестиций для достижения нормативов по обеспечению общеобразовательными и дошкольными учреждениями дополнительного образования составит 1597 млн руб., что составляет 99 % от прогнозируемого.

В результате проведенных мероприятий в Новокузнецком районе, к 2021 году уровень поэтапного выполнения социальных нормативов в 2014 и 2017 гг. и на момент окончания СП (2020 г.) представлен в табл. 3.

В 2021 году в Новокузнецком районе охват детей дошкольными учреждениями составит 82 %, (при нормативе 80 %), общеобразовательными учреждениями – 128 %, охват детей услугами дополнительного образования – 55 % (при нормативе 60 %).

В данной статье на примере Новокузнецкого муниципального района показано, как на основе достижения социальных нормативов можно планировать развитие социальной сферы муниципального образования на долгосрочный период.

Таблица 3

Уровень выполнения социальных нормативов с учетом предлагаемых мероприятий в СП, %

Поселения	Годы окончания временного этапа								
	2014			2017			2020		
	ОУ	ДОУ	УДО	ОУ	ДОУ	УДО	ОУ	ДОУ	УДО
1.Атамановское	118	99	111	97	107	92	106	110	100
2.Безруковское	172	69	93	143	74	77	152	78	82
3.Бунгурское	165	70	101	138	74	85	148	109	91
4.Еланское	130	71	99	109	78	83	114	86	87
5.Ильинское	184	81	121	153	85	101	165	91	109
6.Костенковское	158	55	60	133	57	90	136	113	92
7.Красулинское	133	62	89	112	64	75	122	105	107
8.Кузедеевское	103	48	96	87	52	81	97	106	90
9.Куртуковское	333	66	58	282	69	49	290	110	51
10.Металлурговское	137	79	95	115	102	80	105	107	73
11.Сары – Чумышское	71	0	63	60	81	53	133	88	58

Продолжение таблицы 3

12.Сидоровское	130	92	58	107	95	47	105	109	46
13.Сосновское	187	88	147	157	93	124	165	97	130
14.Терсинское	171	203	65	139	232	52	134	232	51
15.Чистогорское	120	68	121	99	69	100	133	100	86
В целом по району	144	74	98	120	82	82	128	102	91

Литература

1. Постановление правительства РФ «О социальных нормативах и нормах» № 1063-р от 3.07.1993г.
2. Закон Республики Башкортостан от 28.12.2006 № 402-з.
3. Закон Республики Карелия от 23 марта 2000 года.
4. Комплексная программа социально-экономического развития на период до 2025 года.

Информация об авторах:

Степанов Игорь Германович – профессор, доктор экономических наук, заведующий кафедры менеджмента и маркетинга, НФИ КемГУ, 89039417096, root@nkfi.ru.

Stepanov Igor Germanovich – Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Novokuznetsk branch of KemSU.

Шарнин Андрей Валерьевич – соискатель кафедры менеджмента и маркетинга, КемГУ, заместитель главы Новокузнецкого района по социальным вопросам, 89059031919, sharnin2@mail.ru.

Sharnin Andrey Valer'evich – post-graduate student at the Department of Management and Marketing of KemSU, Deputy Head of the Novokuznetsk district for Social Affairs.