

СОЦИАЛЬНЫЕ НОРМАТИВЫ КАК ЦЕЛЕВЫЕ ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

Елена Сергеевна Кусмагамбетова

Научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса
Центрально-Черноземного района Российской Федерации

Несмотря на формирование ориентированной на интересы сельских жителей социальной политики, остается нерешенной проблема малодоступности для селян базовых условий социального комфорта, не преодолены территориальные диспропорции в обеспеченности социальной инфраструктурой. Обоснована необходимость использования социальных стандартов жизни в качестве целевых индикаторов программ комплексного развития социальной инфраструктуры на сельских территориях, что позволит проанализировать степень выполнения социальных нормативов в динамике и оценить эффективность принимаемых управленических решений. На примере Воронежской области проведена оценка обеспеченности сельского населения социально значимыми объектами на предмет ее соответствия социальным нормативам, выявившая, что сельская социальная инфраструктура представлена лишь отдельными элементами, но не сформирована в полном объеме. Разработаны прогнозные параметры развития сельской социальной инфраструктуры Терновского муниципального района, направленные на создание условий для улучшения жизни, быта и деятельности сельского населения и учитывающие степень выполнения социальных стандартов жизни на селе в рамках трех сценарных вариантов изменения уровня развития социальной инфраструктуры. По оптимистичному сценарию прогнозируется обеспечение селян объектами в соответствии с действующими социальными нормативами по всем отраслям, кроме здравоохранения. Предложенные к реализации мероприятия соотнесены в части финансового обеспечения с возможностями бюджетов различных уровней и действующими целевыми программами. Использование социальных стандартов в качестве целевых ориентиров развития сельской социальной инфраструктуры позволит нивелировать территориальные диспропорции в обеспеченности сельского населения объектами, расширить доступ селян к социальным услугам и в перспективе повысить воспроизводственный, интеллектуальный, образовательно-профессиональный и культурно-нравственный потенциал сельского населения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: сельская социальная инфраструктура, сельские территории, социальные нормативы, прогноз.

SOCIAL STANDARDS AS TARGET REFERENCE POINTS OF DEVELOPMENT OF THE SOCIAL INFRASTRUCTURE IN RURAL TERRITORIES

Elena S. Kusmagambetova

Research Institute of Economy and Organization of Agro-Industrial Complex
of the Central Chernozem Region of the Russian Federation

Despite the formation of the social policy focused on the interests of the rural population, there is an unresolved issue of inaccessibility of basic conditions of social comfort for this population, and the territorial disproportions in the social infrastructure coverage are not eliminated. The author has substantiated the necessity of using the social standards of living as the target indicators for the programs of complex development of social infrastructure in rural territories, which will allow analyzing the extent of implementation of social standards over time and estimating the efficiency of administrative decisions being made. Voronezh Oblast was used as an example to assess the availability of socially important objects for the rural population and its compliance with the social standards. It was revealed that the rural social infrastructure was represented only by separate elements, but not formed completely. The author has determined the expected parameters of development of the rural social infrastructure of the Ternovsky municipal district aimed at creating the conditions for improving the life and everyday activities of the rural population. These parameters also take into account the extent of implementation of social standards of living in the village within the framework of three scenarios of changing the level of development of the social infrastructure. According to the optimistic scenario the rural population will be provided with all objects according to the existing social standards for all industries except healthcare. The proposed

activities were financially correlated with the capabilities of budgets of various levels and existing target programs. The use of social standards as the target reference points of development of the rural social infrastructure will allow neutralizing the territorial disproportions in terms of availability of objects to the rural population. It will also allow increasing the accessibility of social services and in the longer term increasing the reproductive, intellectual, educational, professional, cultural and moral potential of the rural population.

KEY WORDS: rural social infrastructure, rural territories, social standards, forecast.

Несмотря на значительный научный и практический интерес к вопросам развития сельских территорий, расположенная на них социальная инфраструктура до сих пор не позволяет обеспечить население необходимыми объектами и социальными услугами в соответствии с его потребностями и современными общественными требованиями, что способствует сохранению территориальных диспропорций развития непроизводственной сферы. В связи с этим приобретает особую актуальность использование социальных стандартов жизни в качестве целевых ориентиров развития сельской социальной инфраструктуры, что может быть осуществлено посредством проведения оценки обеспеченности сельского населения социально значимыми объектами на предмет ее соответствия социальным нормативам и внедрения социальных стандартов в практику управления [1].

Для сельского развития важное значение имеет достаточная сформированность социальной инфраструктуры, позволяющей удовлетворять широкий спектр потребностей населения посредством создания материально-вещественной базы для функционирования всех институтов социальной сферы и способствующей образованию предпосылок для развития сельской экономики.

По нашему мнению, под сельской социальной инфраструктурой следует понимать целостную систему взаимосвязанных звеньев сельской экономики (учреждений, предприятий, производств и видов деятельности), способствующую социально-экономическому развитию территории, а также обеспечивающую жизнедеятельность человека и влияющую на качество его жизни посредством удовлетворения потребностей. Подобное понимание сельской социальной инфраструктуры раскрывает ее комплексность и показывает значимость как для непосредственного потребителя социальных услуг (населения сельского района, поселения, рабочего поселка и т. п.), так и для социально-экономического развития сельской территории.

В состав сельской социальной инфраструктуры включены учреждения, предприятия и производства, расположенные на сельских территориях и функционирующие в следующих сферах: образование, обслуживание трудовой деятельности, здравоохранение, рекреация, социальная поддержка, культура и досуг, физкультура и спорт, розничная торговля, бытовое обслуживание, общественное питание, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожно-транспортное обслуживание, связь. Результатом деятельности предприятий и учреждений социальной инфраструктуры являются социальные услуги, часть из которых является безвозмездным общественным благом.

В настоящее время развитие социальной инфраструктуры на сельских территориях проводится фрагментарно в рамках различных федеральных и региональных целевых программ [1]. Безусловно, реализуемые мероприятия позволили существенно продвинуться в решении социальных проблем села, важным достижением стало осуществление проектов комплексной компактной застройки на сельских территориях с ускоренным развитием АПК [2, 4]. Но в целом по общероссийским и общерегиональным программам и проектам финансовые ресурсы направляются на потребности села по остаточно-му принципу, а по программам устойчивого развития сельских территорий средства концентрируются на решении отдельных проблем социальной инфраструктуры, хотя в последующие годы планируется наращивание темпов комплексного развития сельских муниципальных образований.

В большинстве программных документов главной целью является достижение отдельных целевых индикаторов, рассмотрение которых в динамике не позволяет проследить изменения в уровне обеспеченности населения социальными объектами и услугами. На наш взгляд, целевые индикаторы программ комплексного развития социальной инфраструктуры на сельских территориях должны отражать степень выполнения социальных нормативов обеспеченности селян объектами социальной инфраструктуры и учитывать региональные особенности, что позволит проанализировать в динамике степень выполнения социальных нормативов и оценить эффективность принимаемых управлеченческих решений. В долгосрочной перспективе целесообразно разработать и утвердить государственные стандарты обеспечения сельского населения социальными услугами и в дальнейшем ориентироваться на их соблюдение.

Итак, в ближайшее время усилия органов управления должны быть направлены на достижение такого уровня обеспеченности селян объектами социальной инфраструктуры, который бы соответствовал или был выше социальных нормативов и норм, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р «О социальных нормативах и нормах» [9].

Для оценки обеспеченности сельского населения объектами социальной инфраструктуры, расположенными на сельских территориях, выбрана Воронежская область (табл. 1). Имеющиеся статистические данные и находящиеся в открытом доступе документы муниципального уровня управления позволили оценить инфраструктурную обеспеченность селян на предмет ее соответствия социальным нормативам и нормам в разрезе следующих отраслей: образование, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт, торговля и общественное питание.

Результаты оценки показали, что фактическое наличие общеобразовательных и культурно-досуговых учреждений, а также предприятий торговли и общественного питания находится, в основном, в пределах установленных социальных нормативов. Примерно половина муниципальных районов имеет сельские территории, полностью обеспеченные фельдшерско-акушерскими пунктами и библиотеками, в трети районов наличие амбулаторно-поликлинических учреждений и спортивных сооружений на селе превышает необходимый минимум. Во всех без исключения районах сельские территории не обустроены детскими дошкольными учреждениями (обеспеченность составляет от 27,6 до 76,5% от нормативной) и больничными организациями (24,0-46,2% от нормативной). Следовательно, сельская социальная инфраструктура Воронежской области представлена лишь отдельными элементами, но не сформирована в полном объеме.

Полученные в итоге оценки результаты могут служить базой и обоснованием для принятия управлеченческих решений различного уровня, которые позволят уже в краткосрочном периоде повысить обеспеченность селян социальными услугами, что скажется на росте благосостояния населения и социальной устойчивости области.

Для того чтобы представить перспективы развития сельской социальной инфраструктуры, нами выбран Терновский муниципальный район, являющийся сельским как по административно-территориальной принадлежности (имеет в своем составе лишь сельские поселения), так и по структуре населения (все население – сельское), что позволяет рассмотреть специфику формирования и развития инфраструктуры именно на сельских территориях, а также полнее изучить потребности местного населения в социальном обустройстве сел на основании документов муниципального уровня (отчетов глав администрации, программ комплексного развития социальной инфраструктуры сельских поселений, генеральных планов и стратегий развития поселений).

По состоянию на 2015 год сельское население Терновского района не в полной мере обеспечено фельдшерско-акушерскими пунктами (на 94,3%), плоскостными спортивными сооружениями (на 95,6%); имеется существенная потребность в больничных и дошкольных образовательных учреждениях (нормативы выполнены соответственно на 34,3 и 56,1%).

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Таблица 1. Обеспеченность сельского населения муниципальными районами Воронежской области объектами социальной инфраструктуры в 2015 г., %

Муниципальные районы	Обеспеченность сельского населения объектами социальной инфраструктуры в разрезе отраслей, %									
	Здравоохранение			Образование			Культура			Физкультура, спорт
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Аннинский	40,5	172,2	65,3	56,1	100,0	156,3	114,3	99,8	115,3	214,2
Бобровский	46,0	33,7	77,5	55,1	100,0	99,6	89,6	102,6	109,8	285,5
Богучарский	29,2	184,1	121,6	44,7	100,0	253,9	123,6	90,4	107,6	164,7
Борисоглебский	46,2	110,9	118,5	58,8	100,0	223,6	112,6	76,9	92,3	530,7
Бутурлиновский	40,3	134,6	79,7	60,5	100,0	100,3	98,2	91,3	99,9	120,9
Верхнемамонский	34,4	35,4	159,4	71,1	100,0	100,7	85,3	123,1	110,3	337,7
Верхнехавский	30,4	82,4	74,8	43,9	100,0	102,3	94,6	98,7	112,9	243,9
Воробьевский	46,6	116,7	78,3	51,1	100,0	186,3	86,9	135,3	146,3	268,9
Грибановский	37,4	148,7	72,0	38,5	100,0	126,7	107,3	103,9	119,8	205,1
Калачеевский	40,5	82,5	111,7	60,0	100,0	100,9	100,6	87,9	95,8	201,3
Каменский	33,9	171,1	15,3	50,8	100,0	129,6	111,1	102,7	125,3	194,2
Кантемировский	33,2	143,6	80,1	49,1	100,0	131,7	107,8	119,4	127,4	211,8
Каширский	29,1	82,6	168,5	35,8	100,0	98,3	83,9	115,5	121,2	153,5
Лискинский	45,8	100,3	49,3	62,2	100,0	286,9	100,9	132,2	153,5	117,8
Нижнедевицкий	33,8	98,9	189,7	49,6	100,0	102,6	97,8	89,6	96,3	187,1
Новоусманский	29,1	28,0	54,1	46,8	100,0	99,8	86,9	74,4	92,6	260,1
Новохоперский	38,5	83,3	55,2	55,1	100,0	108,9	100,6	83,4	89,7	177,2
Ольховатский	29,9	71,8	158,2	52,8	100,0	97,9	84,9	89,1	93,7	266,3
Острогожский	37,9	151,2	15,4	47,2	100,0	198,3	95,3	87,6	75,9	154,4
Павловский	39,4	77,2	54,0	70,9	100,0	156,9	108,7	75,1	85,9	179,0
Панинский	35,7	128,9	40,9	27,6	100,0	101,6	86,1	82,6	89,3	163,1
Петропавловский	39,6	90,7	140,5	45,6	100,0	153,2	121,4	84,7	98,9	126,6
Поворинский	38,9	68,9	33,6	36,2	100,0	83,4	80,9	73,6	79,1	154,4
Подгоренский	29,7	138,6	27,2	46,4	100,0	87,6	83,9	78,7	80,6	117,9
Рамонский	24,9	116,2	86,0	60,1	100,0	149,3	115,8	79,1	89,3	888,5
Репьевский	40,2	114,1	121,5	54,7	100,0	92,3	82,6	79,9	98,2	255,1
Россошанский	39,5	120,5	21,2	76,5	100,0	219,6	123,7	95,2	98,9	223,3
Семилукский	35,5	128,2	47,3	50,5	100,0	104,8	96,7	75,9	81,3	107,5
Таловский	38,1	125,7	21,1	48,4	100,0	146,7	124,9	73,6	95,8	132,1
Терновский	34,3	94,3	110,7	56,1	100,0	109,7	138,8	106,7	95,6	259,9
Хохольский	24,0	75,9	65,6	48,4	100,0	106,7	96,7	75,9	86,3	260,2
Эртильский	36,5	180,5	28,8	34,1	100,0	99,9	86,7	76,3	87,9	110,1
										272,3
										196,2

Примечание: 1 – больничные учреждения, коек; 2 – ФАП, ед.; 3 – АПУ, посещ./смен.; 4 – ДОУ, чел.; 5 – общественные учреждения, чел.; 6 – учреждения культуры и досугового типа, мест; 7 – муниципальные библиотеки, ед.; 8 – спортивные залы, кв. м; 9 – спортивные сооружения, кв. м; 10 – предприятия торговли, кв. м; 11 – предприятия общественного питания, мест.

Следует сказать, что в районе с 2012 г. действует Стратегия социально-экономического развития Терновского района (на период до 2020 г.), в рамках которой реализуются Программа комплексного социально-экономического развития и ряд целевых муниципальных программ, способствующих восстановлению социальной инфраструктуры [8, 10]. Однако приведенная в программных документах информация требует актуализации, а предложенные к реализации меры – корректировки в части доведения обеспеченности населения социально значимыми объектами до законодательно установленного минимального уровня.

В связи с этим нами разработаны первоочередные мероприятия по восстановлению и развитию социальной инфраструктуры на сельских территориях Терновского района на период до 2025 г. В частности, в сфере общего образования и культуры планируется проведение капитального ремонта имеющихся инфраструктурных мощностей, в сферах дошкольного образования, здравоохранения, физкультуры и спорта намечено новое строительство и реконструкция зданий и сооружений (помимо капремонта). При разработке рекомендаций учтены мероприятия, планируемые к реализации в рамках действующих программных документов, их перечень дополнен на основе подробного анализа отчетов глав сельских поселений района. Предложенные меры необходимо включить в целевые программы, проводимые на различных уровнях управления.

Итак, поскольку политика развития и модернизации сельской социальной инфраструктуры должна иметь целенаправленный характер с ориентацией на соблюдение социальных стандартов жизни на селе и создание условий для улучшения быта и жизнедеятельности сельского населения, то и разрабатываемые мероприятия необходимо четко продумать, соотнести в части финансового обеспечения с возможностями бюджетов различных уровней и проводимыми целевыми программами, спрогнозировать ожидаемые результаты их реализации [7].

Автором разработаны прогнозные параметры развития социальной инфраструктуры на сельских территориях Терновского муниципального района Воронежской области (табл. 2), представляющие ожидаемые результаты реализации мероприятий в рамках трех сценарных вариантов изменения уровня развития социальной инфраструктуры села.

В случае развития по пессимистичному сценарию прогнозируется снижение объемов строительства социальной инфраструктуры, моральное и физическое старение материально-технической базы объектов, ухудшение качества обслуживания селян; по базовому – сохранение учреждений социальной инфраструктуры в малонаселенных и отдаленных селах, сокращение сверхнормативного износа основных фондов предприятий и учреждений, повышение уровня квалификации работников; в случае реализации оптимистичного сценария – положительная динамика ввода социально значимых объектов при отсутствии мощностей социальной инфраструктуры, требующих проведения капитального ремонта или находящихся в аварийном состоянии, повышение доли объектов, оснащенных всеми видами благоустройства, повышение качества оказываемых услуг.

Согласно базовому и оптимистичному вариантам предложенные мероприятия обеспечат большую доступность социально значимых объектов и повысят охват сельского населения соответствующими услугами. В рамках оптимистичного сценария прогнозируется обеспечение селян инфраструктурными мощностями в соответствии с действующими социальными нормативами по всем отраслям, кроме здравоохранения, поскольку существующий уровень обеспеченности стационарной медицинской помощью крайне низок и для его повышения требуются значительные финансовые вложения.

Предполагается, что основным источником финансирования разработанных мероприятий станет региональный бюджет, доля финансовых ресурсов которого составит от 40 до 98% в общем объеме (в зависимости от отраслевой принадлежности объекта инвестирования, масштабности и значимости проекта, вида проводимых работ и пр.). Мероприятия по капитальному ремонту и реконструкции учреждений сфер здравоохранения и культуры предлагаем на 40-60% финансировать за счет средств муниципального бюджета.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

**Таблица 2. Прогнозные параметры развития социальной инфраструктуры на сельских территориях
Терновского муниципального района Воронежской области**

Наименование объектов (населенный пункт)	Срок исполнения, годы	Объемы финансирования, тыс. рублей				Ожидаемый результат (по сценариям развития)*		
		всего	федераль- ный бюджет	областной бюджет	муниципаль- ный бюджет	Пессими- стичный	Базовый	Оптими- стичный
Образование	2016-2018	61549	1846	59087	615	56,1	63,8	100,0
	2019-2021	98478	2954	94539	985			
	2022-2025	86169	2585	82722	862			
	2016-2018	26654	0	26121	533			
	2019-2021	42646	0	41793	853	100,0	100,0	100,0
	2022-2025	37316	0	36569	746			
	2016-2018	7906	0	3558	4349			
	2019-2021	19766	0	8895	10871	34,3	39,3	44,4
	2022-2025	11860	0	5337	6523			
	2016-2018	725	0	290	435			
Здравоохранение	2019-2021	1812	0	725	1087	110,7	113,3	117,6
	2022-2025	1087	0	435	652			
	2016-2018	3800	0	3610	190			
	2019-2021	3500	0	3325	175	94,3	103,6	110,8
	2022-2025	1717	0	1631	86			
Культура	2016-2018	1524	0	914	610			
	2019-2021	2258	0	1355	903	109,7	115,6	129,8
	2022-2025	1863	0	1118	745			
	2016-2018	5566	0	5454	111			
	2019-2021	8245	0	8080	165	95,6	98,9	112,3
Спорт	2022-2025	6802	0	6666	136			

* в % выполнения социального норматива

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Безусловно, для стимулирования развития социальной инфраструктуры на сельских территориях необходимо решить проблемы ее финансового регулирования, чему будет способствовать использование всего спектра способов финансового обеспечения, закрепленного законодательно: от прямого финансирования и использования межбюджетных трансфертов, что является традиционным в настоящее время, до участия органов региональной власти в качестве кредитора реализации социальных проектов, а также финансового стимулирования частного сектора и сотрудничества с ним на основе софинансирования проектов [5, 6].

Таким образом, в настоящее время для сельского развития особую значимость приобретает формирование и развитие социальной инфраструктуры. В качестве целевых ориентиров этого процесса необходимо использовать социальные стандарты, обеспечивающие обоснованность и целесообразность принимаемых управленческих решений по территориальному размещению и развитию объектов. Это позволит нивелировать территориальные диспропорции в обеспеченности сельского населения социальной инфраструктурой, расширить доступ селян к социальным услугам и в перспективе повысить воспроизводственный, интеллектуальный, образовательно-профессиональный и культурно-нравственный потенциал сельского населения.

Библиографический список

1. Закон Воронежской области от 8 июня 2012 г. №80-ОЗ (ред. от 18.07.2016) «О программе социально-экономического развития Воронежской области на 2012 - 2016 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/18141065/#ixzz_4KPIAWrki (дата обращения: 20.02.2017).
2. Концептуальные положения по формированию стратегии жизнеобеспечения сельского населения / И.Н. Меренкова, В.Н. Перцев, И.И. Новикова, А.Л. Медков. – Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР России Россельхозакадемии, 2012. – 48 с.
3. Меренкова И.Н. Взаимосвязь между ресурсной обеспеченностью сельских территорий и устойчивостью сельскохозяйственных организаций / И.Н Меренкова, И.И. Новикова // Микроэкономика. – 2012. – № 5. – С. 73-77.
4. Меренкова И.Н. Диагностика уровня развития сельских территорий / И.Н. Меренкова // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – № 24 (159). – С. 49-56.
5. Меренкова И.Н. Многофункциональность сельских территорий – основа жизнеобеспечения сельского населения / И.Н. Меренкова, В.Н. Перцев, И.И. Новикова // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. – 2014. – Вып. 1-2 (40-41). – С. 273-278.
6. Методические рекомендации по оценке жизнеобеспечения сельского населения / И.Н. Меренкова, В.Н. Перцев, И.И. Новикова, А.Л. Медков, А.С. Суровцев. – Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР РФ, 2012. – 53 с.
7. Методические рекомендации по оценке устойчивого развития сельских территорий / И.Н. Меренкова, Д.И. Попов и [др.]. – Воронеж : ГНУ НИИЭОАПК ЦЧР РФ, 2009. – 43 с.
8. Программа комплексного социально-экономического развития Терновского района на 2013-2017 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ternovadmin.ru> (дата обращения: 15.02.2017).
9. Распоряжение Правительства РФ от 03.07.1996 №1063-р (ред. от 23.06.2014) «О социальных нормативах и нормах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92726/ (дата обращения: 15.02.2017).
10. Стратегия социально-экономического развития Терновского района на период до 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ternovadmin.ru/economy/ Стратегия+на+период +до+2020г.html](http://ternovadmin.ru/economy/) (дата обращения: 15.02.2017).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ Принадлежность к организации

Елена Сергеевна Кусмагамбетова – научный сотрудник отдела управления АПК и сельскими территориями, ФГБНУ «Научно-исследовательский институт экономики и организации агропромышленного комплекса Центрально-Черноземного района Российской Федерации», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 222-99-40, E-mail: ESKus@bk.ru.

Дата поступления в редакцию 16.02.2017

Дата принятия к печати 16.04.2017

AUTHOR CREDENTIALS Affiliations

Elena S. Kusmagambetova – Scientific Researcher, the Division of Management of Agro-Industrial Complex and Rural Territories, Research Institute of Economy and Organization of Agro-Industrial Complex of the Central Chernozem Region of the Russian Federation, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 222-98-50, E-mail: ESKus@bk.ru.

Date of receipt 16.02.2017

Date of admittance 16.04.2017