

КАК ОПРЕДЕЛЯТЬ НОРМАТИВНУЮ ПОТРЕБНОСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЪЕКТАХ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Реализация провозглашенной Правительством России социально-экономической политики по обеспечению конституционных социальных гарантий населению в рамках модели «субсидиарного» государства предполагает расширение многоканальности финансирования социальной сферы, включая привлечение средств предприятий и семейных бюджетов, конкретизацию государственных социальных гарантий на основе минимальных, гарантируемых государством социальных стандартов, определения минимальных бюджетных потребностей на обеспечение функционирования и развития отраслей социальной сферы в той мере, в которой государство в состоянии их выполнить в соответствии с бюджетными возможностями и в которой общество не может этого сделать самостоятельно.

Проблема согласования объема и качества гарантируемых государством (бесплатных) социальных услуг с бюджетными возможностями государства является одной из наиболее острых проблем российской экономики. Ее решение в настоящее время в значительной мере связывается как с завершением децентрализации бюджетной системы, с более четким и справедливым разграничением расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, так и с созданием системы государственных минимальных социальных стандартов, введением принципов нормативного и подушевого финансирования в системе межбюджетных отношений между федеральными и субфедеральными уровнями бюджетной системы, субфедеральными и муниципальными уровнями, ориентированными на выравнивание бюджетной обеспеченности, создание прозрачности, стабильности и предсказуемости межбюджетных отношений.

Необходимо отметить, что действовавшая с 1994 года система межбюджетных отношений выявила необходимость перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Россий-

ской Федерации, предоставляющего большие возможности для субъективных решений, к единым правилам распределения ее на формализованной основе.

Недостатки этой системы были связаны прежде всего с тем, что:

- не в полной мере были обоснованы и закрепились расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы;
- трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов (далее ФФПР) определялись с учетом текущих расходов и не оказывали влияния на территориальное перераспределение государственных инвестиций;
- не уделялось должного внимания вопросу совершенствования других, кроме трансфертов из ФФПР, форм финансовой поддержки из федерального бюджета. Отсутствовал комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ;
- отсутствовала нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах на социальные нужды;
- отсутствовало законодательство, определяющее государственные минимальные социальные стандарты, позволяющие упорядочить расходы на социальную сферу между уровнями бюджетной системы, повысить ответственность субъектов РФ за качественное обеспечение конституционных гарантий в части предоставления социальных услуг. В настоящее время федеральными органами управления активно ведется работа по созданию нормативно-методической базы нормативного и подушевого финансирования отраслей социальной сферы, которую следует разделить на 2 направления:

1) текущее финансирование отраслей социальной сферы;

2) финансирование развития и структурной перестройки отраслей социальной сферы.

Излагаемые рекомендации относятся к методическому обеспечению в рамках второго из вышеназванных направлений.

Определение нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной сферы требует оценки состояния и тенденций развития материально-технической базы отраслей социальной сферы, которые на современном этапе характеризуются:

- наличием широко разветвленной сети учреждений социальной сферы с низкой фондовооруженностью и устаревшим оборудованием;
- несоответствием существующей сети учреждений социальной сферы структуре потребностей населения как в части объемов, так и в части качества предоставляемых услуг;
- сокращением числа учреждений социальной сферы вследствие структурных изменений;
- ограниченностью финансовых средств на содержание и поддержание материально-технической базы объектов социальной сферы;
- снижением объемов капитальных вложений в социальную сферу, замедлением темпов ввода объектов в эксплуатацию, ростом незавершенного строительства;

– неравномерностью обеспечения объектами социальной сферы регионов и муниципальных образований, создающей неравные условия для реализации конституционных социальных гарантий.

В условиях ограниченных бюджетных средств развитие существующей сети учреждений социальной сферы требует рационального использования государственных инвестиционных ресурсов путем избирательной инвестиционной поддержки регионов в рамках бюджетных возможностей.

Следует отметить, что в рамках «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 года № 862 выравнивание уровня гарантированных социальных услуг (текущие затраты) осуществляется за счет средств Федерального фонда поддержки регионов, в то время как выравнивание уровня развития материально-технической базы (развитие сети объектов социальной сферы) осуществляется за счет средств Фонда регионального развития (ФРР). На восполнение недостающих средств в финансировании социальных расходов из федерального бюджета субъекты РФ могут получить социальный трансферт, а на строительство, реконструкцию объектов социальной сферы – государственную поддержку в виде государственных инвестиций.

Избирательная инвестиционная поддержка регионов на безвозвратной основе осуществляется с целью создания социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации гарантий, установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством, на следующих основных принципах:

– обусловленности выделения средств на социальную сферу и повышения контроля и ответственности за их использование регионами;

– установления порядка определения избирательности и объема инвестиционной поддержки территорий по строительству объектов социальной инфраструктуры;

– совместного финансирования за счет средств федерального и бюджетов субъектов Российской Федерации с привлечением внебюджетных источников.

Обязательным условием для выделения Фондом регионального развития средств на строительство учреждений социальной сферы в регионах должна стать разработка органами исполнительной власти плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъекта РФ.

Разработке инвестиционного плана должен предшествовать анализ фактической обеспеченности региона объектами социальной сферы с учетом состояния их материально-технической базы.

Для установления фактической обеспеченности должны быть определены:

- сеть действующих учреждений социальной сферы, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности; состояние их основных фондов, потенциальная мощность, фактическая загрузка;
 - сеть действующих учреждений социальной сферы, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности; состояние их основных фондов, потенциальная мощность, фактическая загрузка;
 - сеть действующих учреждений иной, негосударственной собственности и их потенциальная мощность (объем оказанных услуг);
 - суммарная мощность (пропускная способность) действующих учреждений (в территориальном разрезе: район, город, область, край) с учетом их полной профильной загрузки;
 - численность работающих в учреждениях, ставок, число персонала по группам: основного, административно-хозяйственного, вспомогательного, число ставок по группам персонала;
 - численность обслуживаемого контингента (в том числе детей) по видам и типам учреждений социальной сферы;
 - мощность действующих учреждений, оказывающих услуги и находящихся в аварийном состоянии;
 - прогноз численности всего населения (в том числе детей);
 - степень удаленности этих учреждений от мест проживания населения;
 - плотность населения;
 - состояние дорог;
 - наличие транспорта;
 - прочие региональные условия.
- Суммарная мощность (пропускная способность)



действующих учреждений всех форм собственности отражает фактическую обеспеченность регионов объектами социальной сферы.

В основе определения нормативной потребности регионов в объектах социальной сферы должны быть использованы минимальные нормативы обеспеченности населения услугами конкретной отрасли.

Потребности регионов в инвестициях на развитие сетей объектов социальной сферы определяются на основе сопоставления фактической и нормативной обеспеченности регионов.

Решение о выделении средств на развитие той или иной отрасли социальной сферы должно базироваться на сравнительном анализе нормативных потребностей населения в данном виде услуг и возможности удовлетворения этой потребности действующими объектами отрасли. Таким образом, нормативная потребность в развитии (M_p) определяется как разность между нормативной обеспеченностью региона (M_n) в данном виде услуг и его фактической обеспеченностью (M_f):

$$M_p = M_n - M_f \quad (1).$$

В случаях, когда фактическая обеспеченность региона превышает нормативную, регионами должна быть произведена реструктуризация сети этих учреждений, включая перепрофилирование и ликвидацию избыточных мощностей.

В случаях, когда фактическая обеспеченность региона меньше нормативной, должны быть в первоочередном порядке рассмотрены все варианты возможного применения менее затратных направлений, которые могут восполнить недостающие потребности в необходимых мощностях учреждений социальной сферы:

- проведение капитального ремонта зданий и оснащение современным оборудованием;
- расширение, реконструкция или техническое перевооружение действующих учреждений, работающих с перегрузкой;
- продолжение строительства объектов, используя незавершенное строительство;
- перепрофилирование учреждений из числа подлежащих перепрофилированию или ликвидации;
- приобретение зданий или сооружений.

Только при недостаточности этих мер формируется недостающая потребность в объектах социальной сферы и принимается решение о строительстве нового объекта. При этом должна быть проанализирована возможность содержания дополнительных мощностей субъектом Российской Федерации исходя из собственных ресурсов. В случае невозможности содержания этих учреждений в связи с высокой дотационностью региона потребность в строительстве объектов социально-культурной сферы должна быть рассмотрена на федеральном уровне. Приведенные выше положения методики выдвигают задачу разработки единой модели оценки фактической обеспеченности населения

объектами социальной сферы в регионах и входящих в них муниципальных образованиях на основе единой информационной модели объектов социальной сферы, включающей показатели состояния основных фондов.

Из изложенного выше следует, что необходимы единые для всех регионов методики определения нормативной и фактической обеспеченности регионов объектами социальной сферы.

В основу методики определения нормативной обеспеченности регионов объектами социальной сферы положены социальные нормы и нормативы, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 года № 1063-р, демографический прогноз по возрастным и социальным группам населения, прогнозируемые (нормативные) объемы гарантированных социальных услуг, рассчитанные на базе демографических прогнозов и социальных норм и нормативов, используемых в зависимости от типа, вида учреждения социальной сферы. Например, для определения нормативных объемов медицинской помощи по ее видам следует использовать Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, а в образовании – Методику расчета федеральных нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений.

Нормативные объемы гарантированных социальных услуг должны обеспечиваться мощностями объектов соответствующего профиля деятельности при условии их полной номинальной загрузки.

Исходя из недостающих потребностей в необходимых мощностях учреждений социальной сферы, по типовым проектам определяются число дополнительно необходимых объектов и их стоимость, независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности.

План инвестиционной деятельности региона по увеличению мощности с учетом совместного финансирования из средств регионального, местных и федерального бюджета, а также внебюджетных источников должен включать соответствующие инвестиционные мероприятия.

Фактическая обеспеченность зависит от состояния основных фондов. Это связано с тем, что физический и моральный износ основных фондов снижают фактические мощностные характеристики объектов.

Эта зависимость может быть учтена путем введения коэффициента износа основных фондов – K .

При этом

$$M_f = M_n \times K \quad (2),$$

где M_n – проектная мощность объекта. В связи с тем, что износ снижает пропуск-



ную способность объекта, коэффициент K не может быть больше единицы, при этом чем выше износ основных фондов, тем меньше должно быть значение коэффициента.

В теории анализа движения основных фондов выделяют их физический износ и моральное старение. Каждая из этих составляющих оказывает самостоятельное влияние на снижение мощностных характеристик объектов, в связи с чем введенный коэффициент K должен учитывать влияние как физического, так и морального износа. На практике при решении подобного класса задач обычно используются эмпирические и эвристические модели.

Эмпирические модели основываются на использовании статистических данных и построенных на них статистических зависимостей. В настоящее время ввиду отсутствия необходимой статистики для определения статистических зависимостей между износом основных фондов и снижением мощностных характеристик использование такой модели не представляется возможным.

Эвристические подходы в условиях использования множества независимых факторов (коэффициентов) обычно используют аддитивные и мультипликативные модели. В соответствии с этим коэффициент K может быть выражен в виде аддитивной или мультипликативной функции от коэффициентов физического износа и морального старения, то есть:

$$K = (K_{\text{фи}} + K_{\text{ми}}) : 2 \quad (3);$$

$$K = K_{\text{фи}} \times K_{\text{ми}} \quad (4).$$

Каждый из этих коэффициентов, независимо от используемой модели, так же, как и коэффициент K , должен быть меньше единицы.

Мультипликативные модели обладают таким недостатком, что при достаточно малых значениях аргументов $K_{\text{фи}}$ и $K_{\text{ми}}$ резко снижают значение функции K (формула 4). Это может приводить к существенному занижению оценки фактической пропускной способности объектов. В этой связи более целесообразным является применение аддитивной модели с усреднением влияния факторов физического и морального износа (формула 3).

В целях упрощения методики оценки влияния износа основных фондов на пропускную способность объектов социальной сферы основные фонды целесообразно представить двумя группами:

- основные фонды с длительными сроками службы (20 лет и более), к которым относятся здания и сооружения;
- основные фонды с относительно короткими сроками службы (около 5 лет), к которым мы будем относить все другие виды основных фондов и условно обозначать далее «оборудование».

В первой группе основных фондов существенным является фактор физического износа. Для второй группы более существенным является

фактор морального износа. В этой связи коэффициент физического износа применяется далее к оценке состояния зданий и сооружений, а коэффициент морального износа используется применительно к оборудованию.

Такое разделение соответствует специфической структуре объектов социальной сферы и позволяет перейти к построению расчетных формул $K_{\text{фи}}$ и $K_{\text{ми}}$.

Коэффициент физического износа может быть определен по формуле:

$$K_{\text{фи}} = (100 - P_{\text{износа}}) : (100 - P_{\text{кр}}) \quad (5),$$

где:

$P_{\text{износа}}$ – процент износа зданий (сооружений);

$P_{\text{кр}}$ – критический процент износа зданий, после которого начинается снижение мощностных характеристик объекта.

Процент износа зданий ($P_{\text{износа}}$) определяется как отношение фактического срока службы ($T_{\text{ф}}$) к проектному сроку службы ($T_{\text{пр}}$), выраженное в %:

$$P_{\text{износа}} = (T_{\text{ф}} : T_{\text{пр}}) \times 100 \quad (6).$$

Часто фактические сроки службы зданий превышают сроки службы, предусмотренные проектом. Обычно это происходит вследствие проведения капитальных ремонтов зданий, т.е. капитальные ремонты увеличивают проектный срок их службы:

$$T_{\text{пр}} = T_{\text{пр}}^0 + T_{\text{пр}}^P,$$

где:

$T_{\text{пр}}^0$ – срок службы здания, определенный проектом его строительства;

$T_{\text{пр}}^P$ – дополнительный срок службы здания после его последнего капитального ремонта.

Ситуация, когда $T_{\text{ф}}$ превышает $T_{\text{пр}}$, является аномальной и требует принятия специального решения муниципальных или региональных властей о целесообразности и условиях дальнейшего использования объекта по целевому назначению.

По экспертным оценкам, влияние физического износа на пропускную способность объекта начинает сказываться при износе зданий (с учетом текущих и капитальных ремонтов) более чем на 60%. В этой связи $P_{\text{кр}}$ для производимых оценок принято равным 60.

В мировой практике принято считать, что в среднем срок морального старения оборудования составляет около пяти лет. По экспертным оценкам, влияние фактора морального старения на мощностные характеристики объектов существенно, если средний возраст оборудования превышает срок морального старения в 1,4–1,5 раза.

В соответствии с этим коэффициент морального старения может быть исчислен по формуле:

$$K_{\text{ми}} = 1,4 T_{\text{мс}} : T_{\text{ср}} \quad (8),$$

где:



$T_{мс}$ – срок морального старения основного оборудования;

$T_{ср}$ – средний возраст основного оборудования.

При оценке мощностных характеристик учет фактора морального износа используется при $K_{ми}$ меньше 1.

Ниже на условных примерах показан расчет коэффициента снижения мощностных характеристик объектов за счет морального и физического износа основных фондов.

Пример 1.

Библиотека 1. Здание библиотеки построено в 1980 году. Проектный срок службы здания с учетом последнего капитального ремонта – 40 лет (последний капитальный ремонт был произведен в 1995 году). Основное оборудование имеет срок морального износа 8 лет. Средний возраст основного оборудования – 5 лет.

Процент износа здания в конце 2000 года составил $(20 : 40) \times 100 = 50\%$.

Коэффициент физического износа

$$K_{фи} = (100 - 50) : (100 - 60) > 1.$$

Как было указано выше, если это соотношение превышает 1, то $K_{фи} = 1$.

Коэффициент морального износа основного оборудования

$$K_{ми} = 1,4 \times 8 : 5 = 2,24 > 1,$$

то есть $K_{ми}$ следует принять равным 1.

Коэффициент снижения мощностных характеристик от износа основных фондов K составит:

$$K = (K_{фи} + K_{ми}) : 2 = 1.$$

Пример 2.

Библиотека 2. Здание построено в 1960 году. Проектный срок службы здания – 40 лет. Последний капитальный ремонт был произведен в 1998 году, в результате чего проектный срок службы здания стал составлять 53 года. Основное оборудование имеет срок морального износа 5 лет. Средний возраст основного оборудования – 8 лет.

Процент износа здания в конце 2000 г. составил $(40 : 53) \times 100 = 76\%$.

Коэффициент физического износа

$$K_{фи} = (100 - 76) : (100 - 60) = 0,6.$$

Коэффициент морального износа основного оборудования

$$K_{ми} = 1,4 \times 5 : 8 = 0,9.$$

Коэффициент снижения мощностных характеристик от износа основных фондов K составит:

$$K = (K_{фи} + K_{ми}) : 2 = (0,6 + 0,9) : 2 = 0,75.$$

Пример 3.

Библиотека 3. Здание построено в 1950 году. Проектный срок службы здания – 40 лет. Капитальные ремонты не производились. Основное оборудование имеет срок морального износа 5 лет. Средний возраст основного оборудования – 7 лет.

Процент износа здания в конце 2000 г. составил

$(50 : 40) \times 100 > 100\%$, это означает, что необходимо принятие специального решения о целесообразности и условиях использования данного объекта по его назначению. Оценка обеспеченности муниципальных образований и субъектов Российской Федерации требует разработки информационной модели объектов, включающей показатели, необходимые для реализации вышеизложенного подхода к оценке снижения мощностных характеристик объектов с учетом износа основных фондов.

Предлагаемая информационная модель объекта социальной сферы, ориентированная на решение этой задачи, апробирована на одном из районов Московской области. Оценка фактической обеспеченности муниципального образования объектами социальной сферы с учетом состояния их основных фондов осуществляется по типам объектов, расположенных на территории муниципального образования – в целом и по формам собственности, включая федеральную собственность, собственность субъекта Федерации, муниципальную собственность, ведомственную и частную собственность.

Все объекты социальной сферы, находящиеся на территории муниципального образования группируются по типам объектов, а в рамках каждого типа – по формам собственности. По каждой группе объектов одного типа составляется отдельная форма.

Изложенные выше методические рекомендации ориентированы на получение оценок фактических мощностных характеристик отраслей социальной сферы с учетом деятельности объектов всех форм собственности по типам объектов для последующего их сопоставления с нормативами обеспеченности и определения потребности в развитии сетей этих объектов в субъектах Федерации и их муниципальных образованиях в рамках возможностей бюджетов всех уровней и с учетом реструктуризации сети.

В основу методических рекомендаций положена информационная модель оценки состояния объекта отрасли социальной сферы для обоснования дальнейшего развития отрасли, состав показателей которой базируется на существующих в статистике показателях. Ряд показателей в информационной модели получается расчетным путем. Методические рекомендации позволяют оценивать фактическую обеспеченность регионов и муниципальных образований объектами всех форм собственности, а также фактический вклад каждой из них в обеспечение населения соответствующими услугами.

Информационная модель объекта социальной сферы и таблицы для обоснования потребности регионов и муниципалитетов в объектах социальной сферы содержат справочные показатели, которые могут быть использованы для анализа достоверности используемых данных, а также углубленного анализа при обосновании намечаемых решений. Перечень объектов, подлежащих строитель-



ству, определяется отдельно по городской и отдельно по сельской местности.

При определении потребности в учреждениях социальной сферы в сельской местности следует иметь в виду, что важнейшим фактором доступности социальных учреждений для населения является степень удаленности этих учреждений от мест проживания населения.

Определение потребности в социальных объектах для сельского населения должно осуществляться также с учетом конкретных условий, влияющих на организацию социальных услуг населению (в отдельных районах, городах, областях, краях, республиках) – плотность населения, состояние дорог, транспорта, климатические условия и т.д.

РУКОВОДИТЕЛЬ ДЕПАРТАМЕНТА СФЕРЫ
УСЛУГ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ

О.П. Маркова,

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА
СФЕРЫ УСЛУГ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ

В.М. Донин,

ЗАВЕДУЮЩИЙ ЛАБОРАТОРИЕЙ
ГУП «ИНСТИТУТ МИКРОЭКОНОМИКИ»

Ю.В. Лунин