

Тема 5. Социальная сфера муниципального сектора

Социальные функции муниципального сектора, функционирование системы здравоохранения, функционирование образовательной системы, сфера культуры и искусства, социальная защита населения.

Структура отраслей социальной сферы и полномочия местного самоуправления в обеспечении социального развития

Социальная сфера – совокупность различных видов, функций и организационных форм социальной деятельности, общими задачами которых являются:

- охрана здоровья и жизни людей;
- улучшение их жилищных и бытовых условий; предоставление им равных прав и возможностей для получения образования, подходящей работы и справедливой оплаты труда;
- приобщение к современным средствам социокультурного развития;
- материально обеспеченная и достойная старость путем создания и доведения до потребителей соответствующих социальных гарантий, продуктов и услуг.

Развитие социальной сферы происходит в рамках социального сектора муниципального хозяйства. Социальная сфера муниципального сектора включает совокупность отраслей, основными из которых являются: здравоохранение, образование, культура, социальная защита населения.

Социальная сфера базируется на нормативном методе планирования и финансирования, системе социальных стандартов. Государственные стандарты определяют объем социальных услуг, предоставляемых бесплатно или на льготной основе за счет бюджетной системы. Они используются и как нормативы бюджетной обеспеченности при формировании расходов бюджетов различных уровней на социальные нужды, в качестве ориентира для финансовой поддержки местных бюджетов. Субъекты РФ и муниципальные образования могут устанавливать собственные стандарты, дополняющие и превышающие федеральные при условии их обеспечения за счет дополнительных финансовых средств своего бюджета. Основные расходы по финансированию социальной сферы приходятся на местные бюджеты.

В полномочия местного самоуправления включены:

- 1) создание условий для оказания медицинской помощи населению; создание и развитие лечебно-оздоровительных местностей и курортов; обеспечение условий для развития физической культуры и спорта;
- 2) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего и дополнительного образования; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 3) обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 4) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; создание условий для массового отдыха населения; организация библиотечного обслуживания населения;
- 5) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- 6) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;
- 7) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Виды, порядок планирования и финансирования сети муниципальных учреждений здравоохранения

Основу сферы здравоохранения составляют лечебно-профилактические учреждения: больницы разного профиля, диспансеры, амбулатории и поликлиники, санатории, станции скорой медицинской помощи, переливания крови и др. В государственную систему здравоохранения входят медицинские организации, в том числе лечебно-профилактические учреждения; фармацевтические предприятия и организации; аптечные учреждения, создаваемые

органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Вместе с Российской академией медицинских наук они в пределах своей компетенции осуществляют планирование и реализацию мер по охране здоровья граждан.

На органы местного самоуправления возлагаются задачи организации, содержания и развития муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия населения муниципальных образований. Кроме того, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, направленную на создание условий, способствующих укреплению здоровья человека: осуществляют развитие физической культуры и спорта, участвуют в охране окружающей среды и т. д. К муниципальной системе здравоохранения относятся находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, а также муниципальные органы управления здравоохранением.

В России действует бюджетно-страховая модель с финансированием из бюджетных и внебюджетных источников. Каналы оплаты медицинских услуг:

- финансирование государственных гарантий оказания медицинских услуг, в том числе программ ОМС;
- ассигнования на основании смет расходов медицинских учреждений, соответствующих бюджетной классификации;
- расходы территориальных фондов ОМС (кроме государственных гарантий);
- страховые медицинские организации по обязательному и добровольному медицинскому страхованию;
- фонд социального страхования для финансирования санаторно-курортного лечения;
- взаиморасчеты между субъектами ОМС;
- платные услуги населению в системах общественного и частного медицинского обслуживания;
- предприятия на основе договоров, определяющих стоимость услуг по установленному тарифу;
- косвенное бюджетное финансирование (налоговые льготы);
- скрытая экономическая деятельность.

Основные расходы на медицинскую помощь финансируются системой обязательного медицинского страхования (ОМС), которая строится на следующих принципах:

- организационном разделении тех, кто предоставляет медицинские услуги населению, и тех, кто их оплачивает;
- стимулировании конкуренции среди производителей за получение финансовых средств от покупателей;
- обеспечении права пациентов на выбор врача, медицинского учреждения и посредника во взаимоотношениях с ними.

Территориальный фонд ОМС – это государственная внебюджетная некоммерческая кредитно-финансовая организация. Территориальные фонды ОМС аккумулируют обязательные взносы работодателей на медицинское страхование работающих и платежи из местных бюджетов на медицинское страхование неработающего населения. Федеральный фонд ОМС регулирует расход средств ОМС в территориях в целях выравнивания региональных различий финансирования. Средства ОМС, бюджетов разных уровней органов власти и другие источники образуют консолидированный бюджет здравоохранения. Услуги ОМС предоставляются по договорам между страхователями (работодателями для работающего населения) или органами исполнительной власти субъектов РФ (для неработающего населения) и страховыми медицинскими организациями и лечебно-профилактическими учреждениями.

Потребность в средствах для обеспечения государственных гарантий бесплатной медицинской помощи определяется по нормативам. Она принимает форму бюджетной обеспеченности и отражается в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований. Расходы местных бюджетов определяются по нормативам, ежегодно утверждаемым Законом субъекта федерации «О нормативах бюджетной обеспеченности, применяемых при составлении прогноза консолидированного бюджета». Основными нормативами являются расходы (в год):

- на содержание амбулаторно-поликлинических учреждений (по видам) — на 1 штатную врачебную должность;
- на содержание одной койки в больничных учреждениях (по видам);
- на оказание одному жителю скорой медицинской помощи и помощи при социально значимых заболеваниях;
- льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях больных с социально значимыми заболеваниями, дифференцированное по группам муниципальных образований — на одного жителя, пользующегося льготами по лекарственному обеспечению;
- льготное лекарственное обеспечение в амбулаторных условиях прочих контингентов населения, пользующихся льготами по лекарственному обеспечению, — на одного жителя, относящегося к прочим контингентам;
- оказание прочей медицинской помощи и мероприятий, дифференцированных по группам муниципальных образований, — на одного жителя.

Перечень заболеваний и видов медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно в рамках ОМС, Методика разработки Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи, Условия и порядок оказания медицинской помощи в учреждениях здравоохранения, нормативы объемов медицинской помощи и финансовых затрат регламентируются «Методическими рекомендациями по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи» утверждённой Министром здравоохранения РФ 28.08.2001 N 2510/9257-01, а так же Письмом Министерства здравоохранения РФ «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 12 декабря 2014 г. N 11-9/10/2-9388.

Проектирование сети лечебно-профилактических учреждений осуществляется на основе «Методики определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры», одобренной распоряжением Правительства РФ № 1683-р от 19 октября 1999 г. В этой методике определяется целесообразность размещения, типология, номенклатура, число, мощность и структура учреждений. При этом учитываются:

- сложившаяся в области организация медицинской помощи в соответствии с иерархией расселения;
- медицинское районирование и зонирование сети лечебных учреждений;
- специфика сети лечебных учреждений муниципального образования, обеспечение соответствия мощности существующих учреждений здравоохранения планируемыми объемами медицинской помощи, рекомендуемым типологическим расчетным нормативам и ожидаемым финансовым ресурсам.

Расчеты нормативной потребности муниципальных образований в объектах физической культуры и спорта (ОФКС) осуществляются с учетом данных о мощности (пропускной способности) физкультурно-спортивных сооружений, действующих в муниципальных образованиях, социальных нормативов и норм, одобренных распоряжением Правительства РФ № 1063-р от 3 июля 1996 г. (ред. от 23.06.2014). Используемый в расчетах показатель Единовременная пропускная способность (ЕПС) определенного вида физкультурно-спортивных сооружений установлена приказом Госкомспорта РФ «Об утверждении планово-расчетных показателей количества занимающихся и режимов эксплуатации физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений» № 44 от 4 февраля 1998 г.

Состояние и эффективность здравоохранения определяются комплексом показателей, характеризующих обеспеченность населения медицинскими учреждениями и персоналом, специализированной медицинской помощью; деятельность поликлиник и стационаров; динамику заболеваемости, рождаемости, смертности и т.д. Обеспеченность учреждениями здравоохранения и медицинским персоналом рассчитывается, как правило, на 10 000, а заболеваемость — на 100 000 человек населения.

Виды и определение потребности в муниципальных образовательных учреждениях

Основой государственной политики в области образования является Федеральная программа развития образования. Она дополняется региональными программами, которые учитывают социально-экономические, национально-культурные, демографические и другие особенности регионов. Правительство РФ утверждает положения об основных типах и видах образовательных учреждений, государственные образовательные стандарты среднего и высшего профессионального образования.

Как отрасль система образования включает в себя:

- совокупность образовательных программ и стандартов;
- сеть образовательных учреждений;
- органы управления образованием.

Основные виды образовательных учреждений:

- дошкольные;
- общеобразовательные: начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
- начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования;
- дополнительного образования детей;
- специальные (коррекционные) для обучающихся с отклонениями в развитии;
- для детей — сирот и оставшихся без попечения родителей;
- другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

К полномочиям муниципального образования в области образования относятся: организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Законом «Об образовании» предусмотрена необходимость разработки федеральных и региональных нормативов для планирования образования в качестве минимально допустимых уровней при разработке территориальных бюджетов. Нормативы применяются также для планирования материальной базы и текущего финансирования образовательных учреждений.

Потребность муниципальных образований в объектах образования определяется на основе «Методики определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры», одобренной распоряжением Правительства РФ № 1683-р от 19 октября 1999 г. Предусмотрены нормативы потребности в дошкольных образовательных учреждениях, в общеобразовательных учреждениях, в учреждениях профессионального образования.

Расходы на финансирование образовательных учреждений определяются на основе разработки нормативов бюджетной обеспеченности. Утверждение региональных и местных нормативов финансирования образования входит в компетенцию законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. Нормативы отражают расходы на текущее содержание образовательных учреждений в расчете на одного обучающегося (воспитанника) в год по типам и видам образовательных учреждений.

Нормативы в сфере образования можно классифицировать по следующим основным группам.

1) Нормативы дошкольных образовательных учреждений:

- на содержание одного ребенка в учреждениях дошкольного образования в городах, в сельской местности.

2) Нормативы общеобразовательных учреждений:

- на содержание одного обучающегося в общеобразовательной школе по городу, в сельской местности;
- на содержание одного обучающегося в гимназии;
- на содержание одного обучающегося в лицее.

- 1) Нормативы образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста:
 - на содержание одного обучающегося в начальной школе – детском саду.
- 2) Нормативы общеобразовательных школ-интернатов:
 - на содержание одного воспитанника общеобразовательной школы-интерната.
- 3) Нормативы оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении:
 - на содержание одного обучающегося в оздоровительном образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении.
- 4) Нормативы специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением:
 - на содержание одного воспитанника специальной общеобразовательной школы.
- 5) Нормативы специальных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии:
 - на содержание одного обучающегося в специальной (коррекционной) общеобразовательной школе;
 - на содержание одного воспитанника в специальной (коррекционной) общеобразовательной школе-интернате.
- 6) Нормативы вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений:
 - на содержание одного обучающегося в вечерней (сменной) общеобразовательной школе.
- 7) Нормативы образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:
 - на содержание одного воспитанника детского дома;
 - на содержание одного воспитанника детского дома-школы и школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
- 8) Нормативы учреждений дополнительного образования детей:
 - на содержание одного обучающегося в детско-юношеской спортивной школе;
 - на содержание одного обучающегося в специализированной детско-юношеской школе олимпийского резерва;
 - на содержание одного обучающегося в центре дополнительного образования;
 - на содержание одного обучающегося в доме детского творчества;
 - на содержание одного обучающегося в музыкальной школе;
 - на содержание одного обучающегося в школе искусств.
- 9) Нормативы учреждений начального профессионального образования:
 - на содержание одного обучающегося в профессиональном училище;
 - на содержание одного обучающегося в профессиональном лицее;
 - на содержание одного обучающегося в специальном учреждении начального профессионального образования.
- 10) Нормативы учреждений среднего профессионального образования:
 - на содержание одного обучающегося в педагогическом училище;
 - на содержание одного обучающегося в колледже;
 - на содержание одного обучающегося в медицинском училище;
 - на содержание одного обучающегося в музыкальном училище.
- 11) Нормативы учреждений высшего профессионального образования:
 - на содержание одного обучающегося в учреждении высшего профессионального образования.
- 12) Нормативы учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации специалистов):
 - на содержание одного обучающегося в учреждениях дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов.
- 13) Нормативы прочих учреждений образования:
 - расходы логопедического пункта на обслуживание одного учреждения образования;
 - расходы методического кабинета на обслуживание одного учреждения образования;

- расходы фильмотеки на обслуживание одного учреждения образования;
- расходы централизованной бухгалтерии на обслуживание одного учреждения образования;
- расходы межшкольного учебного комбината на обслуживание одного учреждения образования;
- расходы хозяйственно-эксплуатационной конторы на обслуживание одного учреждения образования.

Классификация и нормативы содержания муниципальных учреждений культуры

К учреждениям культуры и искусства относятся музеи, дома, дворцы культуры, театры, организации кинематографии, средства массовой информации (телевидение, радиовещание, периодическая печать и издательства), концертные организации (эстрадные, филармонические), библиотеки, учебные заведения.

Состояние и уровень развития подразделений культуры определяются показателями:

1) Абсолютные показатели определяют соотношение между количеством учреждений культуры и численностью населения:

- число библиотек, клубных учреждений, киноустановок на 10 тыс. человек населения;
- число книг, журналов и брошюр в массовых библиотеках, мест в зрительных и лекционных залах клубных учреждений и киноустановок на 1000 человек населения;
- показатели, характеризующие посещаемость учреждений культуры: численность посетителей музеев, зрителей в театрах на 1000 человек населения, а также число посещений кино-сеансов в среднем одним жителем;
- выпуск печатной продукции в расчете на 1000 человек населения и средний тираж печатного издания;
- вместимость зрелищных учреждений: общая вместимость (число всех посадочных мест, в том числе служебных) и коммерческая вместимость (число мест, поступающих в продажу, без служебных).

2) Относительные показатели:

- обращаемость библиотечного фонда – показатель интенсивности использования фонда, определяется как отношение числа книговыдач к объему фонда;
- читаемость – показатель, характеризующий интенсивность использования библиотечного фонда читателями, определяется как отношение годовой книговыдачи к численности читателей библиотеки.
- посещаемость зрелищного предприятия – показатель численности зрителей на спектакле, концерте и других представлениях, устанавливается по числу проданных билетов, определяется по каждому спектаклю, концерту, киносеансу, а также зрелищному предприятию или группе их в абсолютном и относительном выражении (на 1000 человек населения).
- наполняемость зрительного зала театра – отношение посещаемости театра к общей пропускной способности, умноженное на 100.

Анализ показателей служит основанием для оценки достигнутого уровня развития различных подразделений культуры в сравнении с потребностями по установленным нормативам. Потребность муниципальных образований в объектах культуры определяется на основе «Методики определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры», одобренной распоряжением Правительства РФ № 1683-р от 19 октября 1999 г.

К полномочиям органов местного самоуправления в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов.

В соответствии с Законом «Основы законодательства РФ о культуре» (№ 3612-1 от 9 октября 1992 г.) организация культуры покрывает свои расходы за счет средств учредителя (учредителей), доходов от собственной деятельности и иных разрешенных законодательством РФ доходов и поступлений. Финансовое обеспечение предусматривается также Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», ежегодными законами о бюджетах, постановлениями Государственной Думы и Правительства РФ. Этими документами определены принципы финансирования расходов на культуру при сочетании бюджетного финансирования с элементами коммерческой деятельности. Финансирование осуществляется на основе нормативов бюджетной обеспеченности, которые отражают уровень бюджетных расходов на содержание и организацию работы учреждений культуры, находящихся в государственной и муниципальной собственности, филиалов, представительств, а также на проведение прочих мероприятий в системе культуры и искусства:

- на содержание и организацию работы библиотек; музеев; театрально-концертных учреждений;

- на содержание и организацию работы дворцов, домов культуры, других учреждений клубного типа;

- организацию работы киноустановок;

- на проведение прочих мероприятий (в расчете на одного жителя).

Рассчитываются нормативы на одного жителя муниципального образования:

- на строительство, содержание и организацию работы муниципальных учреждений культуры (домов культуры, библиотек, театров, кинотеатров и иных учреждений);

- на создание условий для деятельности учреждений культуры, средств массовой информации;

- на организацию зрелищных, культурных мероприятий;

- на организацию и содержание муниципальной информационной службы;

- на сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

- на реставрацию и содержание местных памятников истории и культуры (по смете на каждый конкретный местный памятник истории культуры);

- на содействие сохранению и развитию местных традиций и обычаев.

Определение потребности в учреждениях социальной защиты населения

Отрасль социальной защиты населения включает учреждения:

- дома-интернаты для престарелых и инвалидов;

- дома-интернаты для малолетних инвалидов;

- центры социальной помощи населению;

- отделения социальной помощи на дому;

- учреждения социальной помощи семье и детям;

- службы занятости;

- центры социального обслуживания временного пребывания, пожилых граждан и инвалидов;

- центры социального обслуживания дневного пребывания: пожилых граждан и инвалидов;

- реабилитационные центры для инвалидов-взрослых;

- реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями;

- специализированные учреждения для несовершеннолетних;

- кризисные центры для женщин.

Комплексная система социальной защиты и поддержки населения предусматривает предоставление как материальной помощи, социальных пособий, компенсаций, субсидий, так

и социальных услуг, включая медико-социальные, социально-педагогические, психолого-социальные, юридические и т.д. Перед системой социальной защиты населения стоят задачи смягчения негативных последствий бедности, снижения социального неравенства и предотвращения социального иждивенчества; повышения эффективности социальных пособий и предоставления других форм помощи малоимущим семьям; улучшения положения и качества жизни граждан из так называемых групп риска; расширения рынка и повышения качества предоставляемых социальных услуг гражданам, пользующимся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами.

Эту работу выполняют структурные подразделения:

- управления социальной защиты города;
- отделы социальной защиты населения администраций городских районов;
- учреждения социального обслуживания;
- центры социального обслуживания, социальной реабилитации несовершеннолетних и детей с ограниченными возможностями.

Социальная защита населения базируется на правовых актах, стандартах, нормативах финансовых затрат. Например, выплаты ветеранам, инвалидам, гражданам, имеющим маленьких детей, регулируются законом «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов» и др. Финансирование расходов по социальной защите населения включает выделение средств:

- на строительство, содержание и организацию работы учреждений социальной защиты населения (детских домов, домов престарелых, интернатов и др.);
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- текущее содержание учреждений.

Для определения расходов на социальную защиту населения при составлении областного бюджета и бюджетов муниципальных образований используются нормативы бюджетной обеспеченности. Перечень социальных нормативов включает услуги, учитываемые по разделам функциональной структуры бюджетных расходов: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная политика. Значения социальных нормативов определяются в ежегодном бюджетном послании губернатора и утверждаются законодательным органом в составе основных направлений бюджетно-финансовой политики.