



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY



Т. А. Смирнова, Е. В. Лобкова
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ОБРАЗОВАНИЕМ

УДК 37.091:35
ББК 74.04к2
С506

Р е ц е н з е н т ы:

О. Я. Фролова, доктор экономических наук, профессор кафедры управления персоналом ФГБОУ ВО «Красноярский государственный аграрный университет»;

А. В. Цветцых, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет науки и технологий им. академика М. Ф. Решетнева»

Смирнова, Т. А.

С506 Совершенствование системы государственного управления образованием : монография / Т. А. Смирнова, Е. В. Лобкова. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2019. – 180 с.
ISBN 978-5-7638-3985-2

Исследованы дифференциация обеспеченности населения образовательными услугами, повышение качества образовательных услуг и совершенствование системы оплаты труда профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Предназначена государственным и муниципальным служащим, слушателям отделений переподготовки и повышения профессиональной квалификации по экономическим направлениям и специальностям, может быть полезна магистрантам и аспирантам экономических и управленческих направлений подготовки.

Электронный вариант издания см.:
<http://catalog.sfu-kras.ru>

УДК 37.091:35
ББК 74.04к2

ISBN 978-5-7638-3985-2

© Сибирский федеральный университет, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	5
ВВЕДЕНИЕ	7
Г л а в а 1. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	9
1.1. Образовательная инфраструктура как необходимое условие развития общества	9
1.2. Диагностика социально-инфраструктурного потенциала территории	12
1.3. Государственное регулирование процесса обеспечения населения объектами социальной инфраструктуры.....	20
Г л а в а 2. НАПРАВЛЕНИЯ СГЛАЖИВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В КРУПНОМ ГОРОДЕ	27
2.1. Оценка развития социальной инфраструктуры города	27
2.2. Анализ обеспеченности объектами образовательной инфраструктуры Красноярска	41
2.3. Методический подход в планировании очередности строительства общеобразовательных объектов	44
Г л а в а 3. СИСТЕМА ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	50
3.1. Теоретические аспекты управления качеством образовательных услуг	50
3.2. Государственное регулирование системы оценки качества образовательных услуг	53
3.3. Система оценки качества образовательных услуг	58
Г л а в а 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	87
4.1. Направления совершенствования государственной системы оценки качества деятельности учреждений высшего образования.....	87

4.2. Система критериев и показателей оценки качества образовательных услуг	92
4.3. Совершенствование системы показателей и критериев качества высшего образования	104
Глава 5. СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ	107
5.1. Теоретико-методологические основы построения системы оплаты труда преподавателей высшей школы	107
5.2. Государственное регулирование системы оплаты труда преподавателей в высших учебных заведениях Российской Федерации	110
5.3. Зарубежный опыт построения системы стимулирования деятельности преподавателей высшей школы	115
Глава 6. СИСТЕМА СТИМУЛИРОВАНИЯ И ПОКАЗАТЕЛИ ОПЛАТЫ ТРУДА ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА РОССИЙСКИХ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ	118
6.1. Основные показатели системы оплаты труда преподавателей	118
6.2. Система стимулирующих выплат профессорско-преподавательского состава	124
6.3. Система стимулирования труда преподавателей в Сибирском федеральном университете	127
Глава 7. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ	134
7.1. Методика оценки эффективности труда профессорско-преподавательского состава высшей школы ...	134
7.2. Разработка и обоснование показателей эффективности труда профессорско-преподавательского состава	138
7.3. Перспективы совершенствования системы управления образованием	152
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	158
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	162
ПРИЛОЖЕНИЯ	172

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Образовательная инфраструктура как необходимое условие развития общества

В современном мире повышение уровня социально-экономического развития территорий, несомненно, связано с повышением качества жизни населения. Это необходимо осуществлять в рамках оказания населению различных услуг объектами социальной инфраструктуры. Для целей агрегированного анализа воздействия социальной инфраструктуры на качество жизни в регионах используется понятие «система инфраструктурного обеспечения качества жизни». Для субъектов Российской Федерации как взаимосвязанных и взаимодополняемых элементов используется термин «региональная социальная инфраструктура». Создаваемые на ее основе социальные услуги влияют на улучшение условий жизнедеятельности, воспроизводственный потенциал, доходы и удовлетворенность населения региона, т. е. на параметры качества жизни населения [12].

Прежде чем рассмотреть понятие «социальная инфраструктура», необходимо изучить понятие «инфраструктура». Это экономическая категория, представляющая область материального производства, которая способствует получению конечной продукции. Инфраструктура делится на две группы: производственную, к которой относят отрасли, обслуживающее материальное производство, и социальную.

Социальная инфраструктура – совокупность объектов, которые создают условия для эффективного функционирования общественного производства, а также обеспечивают нормальную жизнедеятельность населения. Непосредственно в создании конечной продукции отрасли социальной инфраструктуры не участвуют, однако они способствуют удовлетворению потребностей производства в кадрах, обеспечивают безопасность и охрану труда.

Социальная инфраструктура возникает вследствие усложнения содержания труда, повышения в связи с этим как интеллектуальных, так и профессиональных требований к человеку. В современном мире для существования и деятельности в качестве объективного фактора выступает среда жизнеобеспечения. Таким образом, социальная инфраструктура –

комплекс материально-вещественных элементов, которые создают условия для рациональной организации основных видов деятельности человека (трудовой, общественной, образовательной и т. д.).

Для наиболее подробного изучения темы рассмотрим основные функции и объекты социальной инфраструктуры. Среди наиболее важных функций выделяют следующие:

- эффективное использование трудовых ресурсов;
- создание благоприятных условий для формирования положительных закономерностей в демографических процессах;
- воспроизводство рабочей силы, которая отвечает уровню развития производства;
- организация и обеспечение благоприятных жилищных и бытовых условий жизни населения;
- поддержание здоровья населения;
- организация досуга.

Фундаментальную роль в обеспечении высокого уровня и качества жизни населения играет достигнутый в регионе уровень развития и текущее состояние отраслей социальной инфраструктуры, в том числе таких социально значимых, как здравоохранение и образование, а также жилищно-коммунальное хозяйство [82].

Социальная инфраструктура делится на социально-бытовую, которая включает в себя жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, транспорт, страхование, кредитование, торговлю, и социально-культурную – образование, здравоохранение, спорт и туризм, искусство. Каждая отрасль имеет свои особенности развития и размещения.

Не менее важным элементом системы социальной инфраструктуры является образовательная инфраструктура. По мнению доктора философских наук О. Н. Смолина, именно образование является фундаментом культуры [99]. Обеспечение населения в полном объеме услугами, которые оказываются объектами образовательной инфраструктуры, является одной из самых сложных задач. Для разработки ее решения необходимо в первую очередь рассмотреть понятие «образовательная инфраструктура».

В статье «Индекс образовательной инфраструктуры субъектов Российской Федерации в 2014 г.», опубликованной в журнале «Факты образования» [40], образовательная инфраструктура – это комплекс ресурсов, делающих возможным функционирование системы образования в соответствии с федеральными государственными стандартами. Он включает кадровое, материально-техническое и информационно-методическое оснащение, а также здания и коммуникации системы образования.

Образование способствует формированию человеческого капитала, что подтверждается в трудах многих авторов, изучающих проблемы в сфе-

ре российского образования. «Человеческий капитал сегодня – это интенсивный производительный фактор развития экономики, общества и семьи, включающий образованную часть ресурсов, знания, инструментарий интеллектуального и управленческого труда, среду обитания и трудовой деятельности, обеспечивающий эффективное функционирование человеческого капитала как производительного фактора развития» [33].

Образовательная инфраструктура представлена образовательными учреждениями, в рамках которых осуществляется образовательный процесс по определенным программам. Первая ступень образования – дошкольные учреждения, которые представлены яслями и детскими садами для развития детей от 1,5 до 7 лет. На этом этапе происходит самое первое обучение детей базовым навыкам, таким как письмо и чтение, которые будут необходимы им для обучения на следующих ступенях образования. В качестве показателя для оценки обеспеченности населения дошкольными учреждениями может быть принят удельный вес детей, посещающих такие учреждения, в общей численности детей. Кроме того, важным качественным показателем является обеспеченность кадрами – воспитателями, музыкальными и медицинскими работниками.

Вторая ступень системы образования в целом – общее образование, которое представлено школами, гимназиями, лицеями. Именно на этом этапе осуществляется развитие ребенка как члена общества, его нравственное, физическое и эстетическое образование. Материальная база школ характеризуется обеспеченностью учеников классными комнатами. Очень важным качественным показателем развития образовательной инфраструктуры на территории является доля детей, обучающихся во вторую смену, в общей численности учащихся, а также численность учителей на 1 000 учащихся.

Не менее важной сферой социально-духовной инфраструктуры является культурное обслуживание. К нему относятся театры, кинотеатры, концертные и выставочные залы, цирки, музеи, библиотеки. Степень обеспеченности последними выражается в показателе количества библиотек на 10 000 жителей. Развитие культурной сферы играет важную роль в жизни населения. Культурная среда способствует сохранению существующих ценностей, передаче знаний через поколения, развитию общественной нравственности, повышению качества взаимодействия между людьми и др.

Развитие отраслей социальной инфраструктуры учитывает основные задачи социальной политики государства, главными из которых являются повышение качества жизни населения, уровня его благосостояния, формирование и воспроизводство здорового и творчески активного населения. Таким образом, необходимо рассмотреть, с помощью каких инструментов и нормативно-правовой базы государство регулирует обеспечение объектами социальной инфраструктуры на региональном и местном уровне.

1.2. Диагностика социально-инфраструктурного потенциала территории

Социальная инфраструктура как группа обслуживающих отраслей и видов деятельности призвана удовлетворять потребности людей; гарантировать необходимый уровень и качество жизни населения территории; обеспечивать воспроизводство человеческих ресурсов и профессионально подготовленных кадров для всех сфер национальной экономики.

В связи с тем, что рыночные механизмы не предполагают решение базисных социальных проблем общества (социально-экономическое неравенство, безработица и т. д.), это предопределяет необходимость усиленного внимания государства к социальной сфере. Значение государственного регулирования, прогнозирования и планирования социальной инфраструктуры в регионах велико.

По одному из определений социальная инфраструктура – это совокупность материально-вещественных элементов, которые жизненно необходимы населению, так как создают условия для качественного развития индивида, удовлетворения его потребностей, воспроизводства человеческих ресурсов, что способствует повышению уровня и качества жизни населения, развитию человеческого потенциала и, следовательно, общества в целом. Совокупность факторов, которая определяет социально-экономические и пространственные особенности функционирования социальной инфраструктуры, составляет потенциал ее развития.

Потенциал социальной инфраструктуры количественно характеризует способность территориальной системы обслуживания выполнять целевую функцию – удовлетворять различные потребности населения территории в услугах [49].

Социально-инфраструктурный потенциал территории является важнейшей компонентой качества жизни населения и характеризует резервы региона в сфере улучшения медицинского, бытового, культурного, торгового и жилищно-коммунального обслуживания населения. В структуре социально-инфраструктурного потенциала регионов выделяют ряд компонентов, характеризующих отдельные составляющие: здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культурно-спортивный комплекс, транспорт и связь, торговлю, т. е. социально-инфраструктурный потенциал регионов России характеризуется сложной структурой показателей, включающих несколько блоков, каждый из которых, в свою очередь, описывается целым комплексом показателей.

В общем виде социальная инфраструктура включает в себя две части:

- социально-бытовую инфраструктуру (торговля, общественное питание, жилищное, коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, пассажирский транспорт, связь, социальное обеспечение и др.);

• социально-духовную инфраструктуру (просвещение, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды, массовая информация и т. п.).

Наиболее полный отраслевой состав социальной инфраструктуры приведен в работе авторов Ю. Д. Шмидта и А. Б. Иванова [116] (табл. 1).

Таблица 1

Отраслевой состав социальной инфраструктуры региона

Отрасли	Содержание социальной инфраструктуры
Отрасли, обслуживающие потребление материальных благ	Торговля Финансовые услуги Банковская деятельность Транспорт Связь Пенсионное и социальное обеспечение Страхование Деловые и информационные услуги
Отрасли, обеспечивающие производство услуг для личного потребления	ЖКХ и бытовые услуги: ЖКХ; бытовые услуги; гостиничные услуги; общественное питание Охрана здоровья: здравоохранение; физическая культура; санаторно-курортное обслуживание Организация отдыха и досуга: зоны отдыха; туристские услуги; организация досуга
Отрасли, обеспечивающие формирование общественно-го сознания	Образование Наука Просвещение Культура и искусство Спорт Издательская деятельность и книготорговля Средства массовой информации
Отрасли, обеспечивающие функционирование государственной системы	Управление и охрана общественного порядка: государственное управление; охрана общественного порядка; услуги правового характера Обеспечение личной безопасности Обеспечение военной безопасности Обеспечение экологической безопасности

Многие авторы предлагают измерять уровень социально-инфраструктурного потенциала по комплексному критерию. Применение комплексной оценки направлено на обоснованное и более дифференцированное изучение социально-инфраструктурного потенциала региона и в значительной степени его возможностей.

А. С. Корнеевой [49] рекомендуется проводить анализ социально-инфраструктурного потенциала при межтерриториальном сопоставлении по следующим направлениям:

- определение уровня потенциала здравоохранения региона;
- определение уровня жилищно-коммунального потенциала региона;
- определение уровня образовательного потенциала региона;
- определение уровня культурно-спортивного потенциала региона;
- определение уровня потенциала транспорта и связи региона;
- определение уровня торгового потенциала региона;
- расчет интегрального показателя социально-инфраструктурного потенциала региона;
- формирование сравнительной шкалы оценок уровня социально-инфраструктурного потенциала региона при межтерриториальном сопоставлении.

Методика оценки социально-инфраструктурного потенциала, предлагаемая автором, состоит из двух уровней.

На первом уровне определяется комплексная оценка потенциала в рамках блоков (отраслей социальной инфраструктуры), а на втором – в рамках показателей блоков.

1. Определение комплексной оценки потенциала в рамках блоков включает:

- расчет относительной меры достижения i -м параметром эталонного значения в k -м блоке:

$$B_{ik} = \frac{x_{ik}^0}{x_{ik}^*}, \quad (1)$$

где x_{ik}^0 – фактическое значение i -го параметра k -го блока в оценке потенциала обеспеченности региона объектами социальной инфраструктуры; x_{ik}^* – значение i -го параметра k -го блока в оценке эталонного «условного» региона;

- расчет весомости (значимости) i -го параметра в комплексной оценке k -го блока:

$$a_{ik} = \frac{B_{ik}}{\sum_{i=1}^n B_{ik}}, \quad (2)$$

где B_{ik} – относительная мера достижения i -м параметром эталонного значения в k -м блоке; $\sum_{i=1}^n B_{ik}$ – суммарная комплексная оценка k -го блока;

- определение комплексной оценки k -го блока:

$$c_k^0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{x_{ik}^0}{x_{ik}^*}, \quad (3)$$

где n – количество параметров (частных показателей) k -го блока.

2. Определение интегральной оценки потенциала социальной инфраструктуры региона включает:

- расчет относительной меры достижения k -м блоком эталонного значения:

$$B_k = \frac{c_k^0}{c_k^*}, \quad (4)$$

где c_k^0 – комплексная оценка k -го блока; c_k^* – комплексная оценка k -го блока эталонного «условного» региона;

- определение весомости (значимости) k -го блока в интегральной оценке обеспеченности региона объектами социальной инфраструктуры:

$$a_k = \frac{B_k}{\sum_{k=1}^m B_k}; \quad (5)$$

где B_k – относительная мера достижения k -м блоком эталонного значения; $\sum_{k=1}^m B_k$ – суммарная комплексная оценка k -го блока;

- определение интегральной оценки потенциала социальной инфраструктуры региона:

$$c^0 = \frac{1}{m} \sum_{k=1}^m c_k^0, \quad (6)$$

где m – количество блоков показателей (блоков параметров), используемых для оценки социально-инфраструктурного потенциала.

Система показателей обеспеченности регионов объектами социальной инфраструктуры включает показатели насыщенности учреждениями и организациями, обеспечивающими процессы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, культуры и спорта, транспортного и торгового обслуживания.

Автором А. С. Корнеевой [49] составлен следующий перечень показателей для оценки социально-инфраструктурного потенциала региона (основан на официальных статистических данных):

1. *Здравоохранение*: число больничных учреждений на 100 000 чел. населения, ед.; число больничных коек на 10 000 чел. населения, ед.; число амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения, ед.; мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения, число посещений в смену; численность врачей на 10 000 чел. населения, чел.; численность среднего медицинского персонала на 10 000 чел. населения, чел.; ввод в действие коек в больничных учреждениях на 10 000 чел. населения, ед.; ввод в действие амбулаторно-поликлинических учреждений на 10 000 чел. населения, посещений в смену; число санаториев, профилакториев на 100 000 чел. населения, ед.; инвестиции в основной капитал на развитие здравоохранения на душу населения, тыс. руб.

2. *Жилье и коммунальные услуги*: обеспеченность населения жильем, м² на человека; удельный вес общей площади, оборудованной: водопроводом, %; канализацией, %; отоплением, %; ваннами (душем), %; газом, %; горячим водоснабжением, %; напольными электроплитами, %; удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %; ввод в действие жилых домов на 1 000 чел. населения, м² общей площади.

3. *Образование*: число дошкольных образовательных учреждений на 10 000 чел. населения, ед.; обеспеченность детей дошкольными образовательными учреждениями в процентах от численности детей соответствующего возраста; ввод в действие дошкольных учреждений на 10 000 детей дошкольного возраста, мест; число дневных общеобразовательных учреждений на 10 000 чел. населения, ед.; ввод в действие общеобразовательных учреждений на 10 000 детей школьного возраста, мест; число образовательных учреждений начального профессионального образования на 100 000 чел. населения, ед.; число образовательных учреждений среднего профессионального образования на 100 000 чел. населения, ед.; число образовательных учреждений высшего профессионального образования на 100 000 чел. населения, ед.

4. *Культурно-спортивный комплекс*: число стадионов на 100 000 чел. населения, ед.; число спортзалов на 10 000 чел. населения, ед.; число плавательных бассейнов на 100 000 чел. населения, ед.; библиотечный фонд на 1 000 чел. населения, экз.; выпуск газет на 1 000 чел. населения, экз.

5. *Транспорт и связь*: число автобусов общего пользования на 100 000 чел. населения, ед.; густота железнодорожных путей общего пользования, километров путей на 10 000 км² территории; густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, километров дорог на 1 000 км² территории; удельный вес автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользо-

вания, %; наличие квартирных телефонных аппаратов сети общего пользования на 1 000 чел. населения, ед.; число зарегистрированных абонентских терминалов сотовой связи на 10 000 чел. населения, тыс. ед.

6. *Торговля и общественное питание*: число розничных рынков на 100 000 чел. населения, ед.; число торговых мест на розничных рынках на 10 000 чел. населения, ед.; число хозяйствующих субъектов торговли (организаций розничной торговли) на 10 000 чел. населения, ед.; число ресторанов и кафе на 10 000 чел. населения, ед.; число баров на 100 000 чел. населения, ед.; число столовых на 100 000 чел. населения, ед.

Другими авторами [17; 48; 52; 97; 99] предлагаются аналогичные методики оценки уровня развития социальной инфраструктуры, включающие несколько этапов:

- отбор и обоснование частных показателей состояния и уровня развития социальной инфраструктуры (чаще всего – статистических показателей, реже – экспертных данных и результатов социологических опросов);
- выделение блоков показателей, характеризующих отдельные аспекты социальной инфраструктуры;
- оценка уровня развития социальной инфраструктуры региона по каждому частному показателю и группе показателей (блоку) на основании сопоставления со средним значением по группе регионов, показателем-эталоном уровня развития, присвоения балльных оценок экспертным или статистическим методом и т. д.;
- нахождение сводных (интегральных, комплексных) показателей (индикаторов) уровня развития социальной инфраструктуры региона (чаще всего как средней арифметической или геометрической);
- составление рейтинга регионов по уровню развития социальной инфраструктуры.

Авторы В. В. Коварда и Е. В. Безуглая [48] выделяют следующие составляющие интегральных значений коэффициентов, характеризующих состояние сферы образования, здравоохранения, культуры, спорта, туризма:

1. Интегральное значение коэффициента, характеризующего состояние *сферы образования*, рассчитывается на основании показателей:

- уровень качества материально-технической базы учреждений образования ($K_{обр1}$) – доля образовательных учреждений, обеспеченных прогрессивными средствами обучения (интерактивные доски, мультимедийные проекторы, оборудованные учебные помещения и т. п.) в общем числе образовательных учреждений региона;
- уровень качества персонала сферы образования ($K_{обр2}$) – степень академической квалификации преподавателей и научных сотрудников учебных заведений;

- уровень качества подготовки учащихся учреждений высшего и среднего профессионального образования ($K_{обр3}$) – доля учащихся, защитивших выпускные квалификационные работы на положительные оценки, от общего числа выпускников;

- уровень качества подготовки учащихся учреждений начального профессионального образования ($K_{обр4}$) – доля учащихся, получивших по результатам сдачи ЕГЭ положительные оценки, от общего числа выпускников;

- уровень качества внеучебной деятельности учащихся учреждений образования ($K_{обр5}$) – процент участников научных обществ, клубов, кружков от общего числа учащихся.

2. Составляющими интегрального значения коэффициента сферы здравоохранения являются:

- коэффициент состояния материально-технической базы учреждений здравоохранения региона ($K_{здр1}$) – соотношение объема финансирования и доли оборудования, закупленного за последние 5 лет;

- уровень здоровья населения региона ($K_{здр2}$) – произведение коэффициентов ожидаемой продолжительности жизни при рождении и динамики заболеваемости.

- эффективность профилактических мероприятий в здравоохранении региона ($K_{здр3}$) – соотношение объема финансирования профилактических мероприятий и динамики обращений к врачу за период времени;

- уровень квалификации персонала сферы здравоохранения ($K_{здр4}$) – среднее значение категории врачебного персонала, периодичность обучения, эффективность его деятельности;

- удовлетворенность населения качеством оказания медицинской помощи ($K_{здр5}$) – опрос пациентов, верификация полученных результатов.

3. Составляющими интегрального значения коэффициента, характеризующего состояние сферы культуры, спорта, туризма, являются:

- уровень качества основных фондов учреждений культуры, спорта, туризма ($K_{инт.кст1}$) – износ основных фондов учреждений культуры, спорта и туризма;

- уровень финансирования учреждений культуры, спорта, туризма из средств местного бюджета ($K_{инт.кст2}$) – доля финансирования учреждений культуры, спорта, туризма из средств местного бюджета от общего объема финансирования;

- уровень качества персонала, оказывающего услуги в сфере культуры, спорта, туризма ($K_{инт.кст3}$) – доля работников, имеющих профильное высшее или среднее специальное образование, в общем количестве работающих;

- уровень реализации мероприятий в сфере культуры, спорта, туризма ($K_{\text{инт.кст4}}$) – доля реализованных мероприятий, проводимых учреждениями сферы культуры, спорта, туризма, от числа запланированных за период;
- доступность услуг сферы культуры, спорта, туризма для потребителей ($K_{\text{инт.кст5}}$) – доля потребителей, имеющих возможность пользоваться услугами сферы культуры, спорта, туризма, от общего числа опрошенных.

Интегральные значения коэффициентов, характеризующих состояние социальной инфраструктуры, авторами предлагается находить путем расчета средней геометрической величины из показателей – составляющих (коэффициентов) отдельных сфер (образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма):

$$K_{\text{сферы}} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n K_i}, \quad (7)$$

где $K_{\text{сферы}}$ – интегральное значение коэффициентов, характеризующих состояние сферы социальной инфраструктуры; K_i – i -я составляющая интегрального значения коэффициента, характеризующего состояние сферы социальной инфраструктуры; n – количество составляющих (частных показателей), используемых для оценки состояния сферы социальной инфраструктуры.

При использовании индикаторов состояния социальной инфраструктуры существует возможность осуществлять мониторинг и анализ темпов достижения стратегических целей развития социальной инфраструктуры региона, что позволит закрепить за соответствующими структурами ответственность за достижение определенных целевых показателей, осуществлять оценку эффективности деятельности элементов структуры управления.

Прогнозирование и планирование социальной инфраструктуры в регионах опирается на территориальные нормативы обеспеченности населения товарами, жильем, учреждениями здравоохранения и образования, детскими дошкольными учреждениями и другими объектами социальной инфраструктуры и социальными благами (в расчете на 1 000, 10 000 чел. и т. д.).

Необходимо отметить, что государственное регулирование и планирование развития инфраструктуры в регионах и стране в целом находятся в центре внимания правительств практически всех стран с развитой рыночной экономикой. В целом ряде научных исследований (например, Д. Ашауера¹, К. А. Хубиева [119]) выявлена и обоснована сильная и прямая взаимосвязь государственных расходов на инфраструктуру с темпами экономического роста в регионах и национальной экономике. Государст-

¹Aschauer D. «Is public expenditure productive?» 1989 [Электронный ресурс]. Р. 177–200. – Режим доступа: www.jstor.org.

венные расходы на строительство дорог, портов, электростанций, линий электропередачи и др. прямо способствуют ускорению товаропотоков, размещению хозяйственных субъектов в регионах и соответственно региональному экономическому росту. Прослеживается также прямая зависимость между динамикой производительности труда и государственными расходами на развитие инфраструктуры.

Уровень развития социальной инфраструктуры оказывает огромное влияние на экономические показатели, поэтому при определении эффективности производства и факторов, влияющих на него, следует учитывать и социальную инфраструктуру. Механизм влияния социальной инфраструктуры на эффективность производства заключается в том, что социальная инфраструктура создает предпосылки для воспроизводства рабочей силы; обеспечивает контроль за здоровьем и образованием населения; обеспечивает население продовольственными и промышленными товарами через сеть торговых учреждений; поддерживает культурно-нравственный потенциал людей [39].

Важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры в настоящее время является состояние финансов субъектов федерации и муниципальных образований. Дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов Российской Федерации способствуют усилению региональных различий социального развития, особенно в регионах с проблемными экономико-географическими особенностями и накопленным за прошлые годы отставанием в социальном развитии.

1.3. Государственное регулирование процесса обеспечения населения объектами социальной инфраструктуры

Процесс обеспеченности объектами социальной инфраструктуры достаточно сложный и имеет определенные особенности. Государство разрабатывает стандарты и нормы, исходя из которых осуществляется расположение того или иного объекта социальной инфраструктуры на территории региона, муниципального образования. Эти стандарты закреплены в различных нормативно-правовых актах.

Для определения необходимого объема строительства жилого фонда на территории нашей страны используются нормы, закрепленные в Жилищном кодексе Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ. Закон устанавливает, что на одного человека необходимо 12 м² жилой площади. Каждый регион может уменьшать или увеличивать этот показатель, при этом учитывать социальные и санитарные нормы. Санитарная норма –

величина постоянная и равняется 6 м^2 , а социальная норма рассчитывается с учетом того, какое количество прописанных лиц проживает на одной жилой площади [2].

Для лиц, остро нуждающихся в улучшении условий проживания, жилищное законодательство определяет норму учета жилья – количество метров жилой площади, которое должно приходиться на 1 человека, если он встал в очередь. Этот показатель устанавливается на региональном уровне и может различаться в разных субъектах Российской Федерации. В соответствии с Жилищным кодексом учетная норма не должна быть меньше 12 м^2 [2].

Не менее важным законодательным актом является Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ. Именно он регулирует порядок организации документов по планировке территории, которые включают в себя проекты планировки территории, межевания территории и градостроительные планы земельных участков. Например, в Красноярске существует Генеральный план территориального развития города, который является стратегическим градостроительным документом, определяющим в долгосрочной перспективе хозяйственное развитие города в интересах населения. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации генеральный план должен содержать:

- 1) положение о территориальном планировании, включая сведения о видах и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения муниципального образования;
- 2) карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального образования;
- 3) карту границ населенных пунктов, входящих в состав образования;
- 4) карту функциональных зон образования [1].

На перечисленных картах должны отображаться объекты социальной инфраструктуры территории.

В области здравоохранения также существуют документы, регулирующие деятельность медицинских организаций – санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность и гигиенические требования к размещению, устройству, оборудованию и эксплуатации больниц, родильных домов и других лечебных стационаров. Документы устанавливают различные требования к зданиям лечебно-профилактических, стоматологических организаций и фельдшерско-акушерских пунктов, к персоналу, правила дезинфекционных и стерилизационных мероприятий и др.

К нормативам, определяющим обеспеченность территории муниципального образования объектами здравоохранения, относятся:

- размер земельного участка поликлиники: рассчитывается на число посещений за смену: 0,1 га на 100 посещений в смену, но не менее 0,5 га на один объект;
- расстояние стоянки машин скорой помощи до жилых домов предусматривается не менее 50 м;
- расположение специализированных больниц мощностью свыше 1 000 коек с пребыванием больных в течение длительного времени, а также стационары с особым режимом работы. Они должны находиться в пригородной зоне или в зеленых массивах, на расстоянии не менее 500 метров от жилой застройки и т. д. [90].

Одной из целей государства, в том числе и региональной власти, в области здравоохранения является повышение качества оказания медицинских услуг. Поэтому на территории Красноярского края действует «Стандарт качества оказания государственных услуг в области здравоохранения» от 11.01.2009 г. Этот документ определяет требования к режиму работы медицинских учреждений, объему оказываемых государственных услуг, например, обеспечению больного койко-местом, лечебным питанием и лекарственными препаратами.

Для внедрения нормативов и правил к размещению образовательного учреждения, требований к его территории, зданию, оборудованию помещений, режиму образовательного процесса, организации медицинского обслуживания обучающихся были утверждены санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях от 29.12.2010 г.

Первое, что закрепляет этот документ, – это обязательное лицензирование образовательной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Условием для принятия решения о выдаче лицензии является предоставление санитарно-эпидемиологического заключения. Одним из нормативов является «пешеходная доступность общеобразовательного учреждения». Она должна быть не более 0,5 км, а в сельской местности не более 2,0 км [91].

Кроме того, согласно статье 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации в муниципальных образованиях могут устанавливаться местные нормативы градостроительного проектирования. При этом нормативы городского округа устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения городского округа и объектами благоустройства территории, а также расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения городского округа [1].

В Красноярске утверждены местные нормативы градостроительного проектирования, которые закрепляют расчетные показатели обеспеченно-