****

**Рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений, направленных на обеспечение равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам**

Оглавление

[Введение 1](#_Toc399790445)

[1. Оценка состояния региональных бюджетов Российской Федерации на современном этапе 2](#_Toc399790446)

[2. Конституционные гарантии Российской Федерации в социальной сфере и проблемы доступа населения Российской Федерации, независимо от места проживания, к гарантированному законодательством РФ набору социальных услуг установленного качества 6](#_Toc399790447)

[3. Меры по совершенствованию межбюджетных отношений, направленные на обеспечение равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам 8](#_Toc399790448)

[3.1. Формирование на федеральном уровне единого перечня конституционно гарантированных социальных услуг 8](#_Toc399790449)

[3.2. Разработка стандартов и регламентов предоставления социальных услуг, соответствующих реальным возможностям бюджетной системы и приоритетам стратегий развития социальных отраслей 10](#_Toc399790450)

[3.3. Перспективное планирование объемов предоставления конституционно гарантированных социальных услуг на основе прогнозирования потребности в них 12](#_Toc399790451)

[3.4. Внедрение альтернативных и инновационных механизмов обеспечения доступности социальных услуг в регионах с разными характеристиками экономического развития 13](#_Toc399790452)

[В сфере здравоохранения 14](#_Toc399790453)

[В сфере образования 15](#_Toc399790454)

[В сфере социальной защиты детей-сирот 17](#_Toc399790455)

[В сфере социальной защиты граждан пожилого возраста 18](#_Toc399790456)

[Использование IT технологий в социальной сфере 18](#_Toc399790457)

[Выводы 18](#_Toc399790458)

[3.5.Возвращение принципа единства кассы региональных бюджетов 20](#_Toc399790459)

[4. Совершенствование методики распределения межбюджетных трансфертов в целях обеспечения равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам 20](#_Toc399790460)

[Выводы 24](#_Toc399790461)

# Введение

Рост регионального экономического неравенства является общемировой тенденцией в связи с односторонне направленным, центростремительным движением бизнеса в территории с конкурентными преимуществами. Это особенно характерно для развивающихся стран и стран догоняющего развития, обладающих обширными территориями. Именного к такой группе стран относится Россия, а также Индия, Китай и Бразилия. Именно за счет концентрации ограниченных финансовых, интеллектуальных и трудовых ресурсов на отдельных территориях с высоким потенциалом развития становится возможным продемонстрировать высокие статистические показатели роста всей национальной экономики. В России ресурсы развития стягивались либо в регионы, исторически обладавшие приличной производственной, социальной и институциональной инфраструктурой, либо в регионы, обладавшие еще одним видом ресурсов – природными. В обоих случаях конкурентоспособность закреплявшегося в этих регионах бизнеса зиждилась на бесплатном доступе к ренте, возникающей либо за счет природы, либо за счет готовой инфраструктуры. Не обладающим такими преимуществами регионам рассчитывать на скорое распространение экономического развития на их территорию, к сожалению, не приходится. Именно поэтому региональные диспропорции экономического роста в России имеют долгосрочный характер.

Территориальная дифференциация экономической деятельности характерна для всех развивающихся и большинства развитых стран и является залогом ускоренного экономического роста. Так, в каждой четвертой стране мира на 5% территории создается более 50% валового внутреннего продукта. Помимо России к этим странам относятся Япония, Норвегия, Бразилия, Таиланд и др. В каждой второй стране мира на 5% территории создается более 30% ВВП[[1]](#footnote-1).

В то же время, территориальная дифференциация качества жизни по мере экономического развития страны сначала возрастает, а затем снижается.

В отличие от экономического, социальное неравенство регионов может быть сокращено, это достигается эффективной и достаточно масштабной перераспределительной (выравнивающей) политикой, обеспечивающей поддержку социально уязвимых групп населения и рост человеческого капитала в регионах. В России на данный момент уже удалось добиться снижения межрегионального неравенства в заработной плате, перестало расти межрегиональное неравенство в душевых доходах населения, однако все еще усиливается неравенство доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных групп населения.

Кроме того, региональная политика должна учитывать растущие проблемы депопуляции, формирование обширной зоны естественной убыли населения, его растущую концентрацию в освоенных регионах Европейской части и в крупных городах. Территориальные диспропорции в заселенности носят устойчивый и долгосрочный характер, что должно приниматься во внимание при планировании развития инфраструктуры, в том числе социальной.

Только баланс двух векторов региональной политики - стимулирующего и выравнивающего – создает условия для устойчивого развития регионов.

Несмотря на резкие различия в потенциале развития отдельных территорий, можно добиться справедливого распределения общественных благ между ними. Лучше всего это делать с помощью испытанных механизмов налогообложения и межбюджетных трансфертов. Такие механизмы позволяют в долгосрочной перспективе добиться сбалансированного социально-экономического развития регионов при их географически несбалансированном росте. Поэтому особенно актуальным становится поиск такой стратегии, реализация которой помогла бы обеспечить выравнивание доступа граждан РФ к конституционно гарантированным социальным услугам без противодействия тенденции неравномерного роста.

# 1. Оценка состояния региональных бюджетов Российской Федерации на современном этапе

Анализ итогов исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012-2013 годах, а также прогнозируемая ситуация с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ в среднесрочной перспективе (2014-2016 годы) свидетельствуют о росте несбалансированности региональных бюджетов по доходам и расходам, и, как следствие, кумулятивному росту дефицита, долга и расходов на его обслуживание.

Динамика налоговых поступлений в региональные бюджеты в 2013 г. приблизилась к ситуации 2008-09 гг., а для многих регионов – повторяет ее.

Кризис региональных финансов не ограничивается только сферой доходов. С середины 2012 г. началась разбалансировка бюджетов субъектов РФ со стороны расходов в связи с ростом расходных обязательств региональных бюджетов, обусловленных выполнением социально-экономических задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Указах от 7 мая 2012 г.

Исходное недофинансирование расходных полномочий регионов в социальной сфере потребовало значительных дополнительных расходов регионов на выполнение указов. В 2013 г. в сфере образования за счет повышения заработной платы расходы региональных бюджетов выросли на 14% при росте совокупных расходов на 5,6%. Очевидно, что такое стало возможным только за счет существенного сокращения расходов по другим статьям, в т. ч. имеющим для регионов приоритетное значение. Всего на рост заработной платы в 2014 г. регионы заложили 8% совокупных расходов субъектов РФ или 1,1% ВВП. При этом, по оценкам регионов, реальная потребность в средствах на реализацию указов в среднем в 2 с лишним раза превышает средства, заложенные в их бюджетах.

Необходимость финансировать установленные на федеральном уровне расходные мандаты в условиях сокращающихся располагаемых доходов вынуждало региональные органы власти осуществлять привлечение как бюджетных кредитов из федерального бюджета, так и заемных средств у кредитных организаций в значительных объемах. Бюджетный дефицит консолидированных региональных бюджетов в 2013 году вырос в 2,3 раза и составил 7,3% от объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. При этом дефицит федерального бюджета в 2013 г. остался на уровне 2,4% федеральных расходов. Для «выравнивания» данного показателя дефицита у региональных и федерального бюджета необходимо было бы перераспределить доходы (или расходы) между этими уровнями бюджетной системы в размере около 260 млрд. рублей.

Возобновляемое из года в год регионами привлечение заемных средств на финансирование текущих расходов привело к тому, что в 2013 г. при среднем уровне долга субъектов РФ в 33% от объема доходов (без безвозмездных перечислений), у 16-ти регионов он составил от 75 до 100%, а еще у семи превысил критический (установленный Бюджетным кодексом) порог в 100%. Есть опасения, что в 2014 г. таких субъектов РФ может стать более 10. На 1 января 2014 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации составил 1 738 млрд. рублей и по сравнению с докризисным 2008 годом увеличился почти в три раза. По сравнению с 01.01.2013 государственный долг субъектов Российской Федерации вырос почти на 30%. По прогнозам Минфина, при сохранении существующей практики финансовых взаимоотношений центра и регионов к 2016 г. субфедеральный долг превысит 3 трлн руб. за счет роста, в первую очередь, банковских кредитов (их доля в структуре составит 51%) и размещения ценных бумаг (37%). При этом объем бюджетного кредитования Минфин к тому времени планирует сократить с 500 млрд. руб. примерно в 2 раза, и его доля в структуре составит лишь 9%.

Вместе с долгами существенно растут расходы региональных бюджетов на обслуживание долга. Так в 2013 г. средние по субъектам РФ расходы на обслуживание долга выросли по сравнению с 2012 г. на 7% (с 0,9% до 1,1% от расходов) и по своему объему превысили расходы на охрану окружающей среды и стали сопоставимы с расходами на среднее профессиональное образование, культуру и физическую культуру. При этом в девяти регионах обслуживание долга превысило 3% расходов, а в Астраханской и Вологодской областях достигло 4% расходов, и значительно превысило расходы на социальное обслуживание населения.

Несмотря на возрастающий дисбаланс доходов и расходов субфедеральных бюджетов, общий объем безвозмездных перечислений регионам из федерального бюджета в 2013 г. сократился по сравнению с 2012 г. почти на 7%. Во взаимоотношениях между федеральным центром и регионами были нарушены принципы компенсации выпадающих доходов и новых расходных обязательств, инициированных федеральными органами власти. Объем средств федерального бюджета, направленный на компенсацию выпадающих доходов по консолидированной группе налогоплательщиков в 2013 г. составил лишь 2% от совокупных потерь регионов. В бюджете 2014 г. такие средства вообще не заложены (предусмотрено лишь изменение оценки налогового потенциала в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, что не может заменить прямой компенсации потерь, тем более, для регионов-доноров, являющихся локомотивами экономического роста).

Направленные в 2013 г. средства на частичную компенсацию расходов региональных бюджетов по реализации указов Президента покрыли лишь треть оцененных Минфином РФ потребностей регионов по повышению зарплаты работникам бюджетной сферы. При этом достижение регионами показателей, установленных отраслевыми министерствами, контролирующими исполнение президентских указов, требуют затрат, в разы превышающих оценку Минфина России. В бюджете 2014 г. соответствующая дотация составляет еще меньшую долю по сравнению с оцененными Минфином РФ потребностями субъектов РФ.

Учитывая негативные прогнозы развития экономической ситуация в России, в среднесрочной перспективе отсутствуют объективные факторы для восстановления доходной базы региональных бюджетов, зависящих от финансовых результатов деятельности отраслей экономики, находящихся в сложной экономической ситуации.

В таких условиях ситуация с исполнением региональных бюджетов ставит под угрозу не только надлежащее исполнение Указов Президента Российской Федерации, направленных на решение неотложных проблем экономического и социального развития страны, но и обеспечение конституционных гарантий равного доступа граждан к основным социальным услугам.

При этом изменения сбалансированности региональных бюджетов регионов чрезвычайно неоднородны в силу различий их социально-экономических характеристик.

Однако необходимо заметить, что и период экономического подъема середины 2000-х годов также сопровождался ростом различий в уровне развития отдельных регионов. За период с 1998 по 2006 г. разрыв между самой богатой территорией (ею неизменно оставалась Тюменская область в совокупности с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО) и самой бедной (также неизменно Республикой Ингушетией) возрос с 17 до 45 раз в текущих ценах подушевом исчислении (Валовый региональный продукт – ВРП - в расчёте на душу населения). При этом ВРП Тюменской области вырос в постоянных ценах на 62%, а ВРП Ингушетии только на 35%.

Из вышеизложенного следует, что основной целью совершенствования межбюджетных отношений должно стать обеспечение доступа населения Российской Федерации, независимо от места проживания, к гарантированному законами Российской Федерации набору социальных услуг установленного качества.

При этом под межбюджетными отношениями следует понимать не только распределение трансфертов (финансовой помощи) из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и далее – в местные бюджеты, но и разграничение доходных источников и расходных обязательств между уровнями публичной власти. При этом под разграничением расходных обязательств подразумеваются взаимоотношения между уровнями публичного управления по поводу всех параметров таких обязательств перед гражданами РФ, включая установление конкретных требований к их реализации и мониторинг их выполнения.

# 2. Конституционные гарантии Российской Федерации в социальной сфере и проблемы доступа населения Российской Федерации, независимо от места проживания, к гарантированному законодательством РФ набору социальных услуг установленного качества

Конституция Российской Федерации устанавливает следующие социальные гарантии гражданам Российской Федерации, независимо от места их проживания:

Статья 39

п.1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Статья 40

п.3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Статья 41

п..1 ...Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Статья 43

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Однако, несмотря на действующий механизм бюджетного выравнивания, фактическое качество и количество предоставления конституционно гарантированных социальных благ далеко не в равной степени доступно всем гражданам РФ.

Основными причинами, вызывающими такое неравенство, являются:

1. отсутствие в отдельных социальных сферах конкретных требований к качеству и количеству социальных услуг, предоставляемых гражданам за бюджетный счет;
2. несоответствие установленных стандартов бесплатных услуг реальным возможностям бюджетной системы и приоритетам направлений бюджетного финансирования;
3. как правило, формальный подход к формированию государственных и муниципальных заданий на оказание социальных услуг (нечеткие требования к качеству услуг и/или отсутствие возможности мониторинга выполнения установленных требований);
4. продолжение сметного характера финансирования значительной доли государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги, направленного, прежде всего, на содержание сети учреждений, а не на предоставление услуг населению в соответствии с установленными стандартами;
5. консервация технологий предоставления социальных услуг, привязанных к сложившейся сети учреждений и не учитывающих изменившейся системы расселения населения в связи с переходом экономики на рыночные принципы;
6. распыление имеющихся ресурсов на финансирование за счет бюджета услуг, бесплатный характер которых не гарантирован законодательством РФ;
7. необоснованное Конституцией РФ установление в ряде случаев бесплатности (или субсидирования) услуг гражданам, или необоснованное оказание услуг повышенного качества для отдельных категорий потребителей.

Для обеспечения законодательно установленных гарантий доступа населения к социальным услугам в условиях неравномерности экономического развития территорий и миграционных процессов, увеличивающих спрос на такие услуги на одних территориях и сокращающих его – на других, необходимо предусмотреть комплекс мер, направленных на обеспечение доступа населения Российской Федерации, независимо от места проживания, к гарантированному Конституцией набору бюджетных услуг установленного качества, а также на обеспечение возможности получения населением дополнительных социальных услуг (или услуг повышенного качества) за плату. Цель, которая должна быть достигнута при совершенствовании межбюджетных отношений в РФ, заключается в повышении доступности и качества социальных услуг, а также внедрение в практику распределения бюджетных средств элементов конкурентности, предполагающей оценку результатов деятельности государственных и муниципальных учреждений по оказанию государственных и муниципальных услуг.

# 3. Меры по совершенствованию межбюджетных отношений, направленные на обеспечение равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам

## 3.1. Формирование на федеральном уровне единого перечня конституционно гарантированных социальных услуг

В настоящее время обеспеченность территорий субъектов РФ учреждениями социальной сферы не отвечает изменившейся структуре расселения граждан на территории РФ. При этом подавляющее большинство государственных и муниципальных учреждений не рассчитано на использование новых, инновационных механизмов оказания социальных услуг. Курс на простую реставрацию таких учреждений в старой системе их размещения или наращивание их количества в отрыве от задач, поставленных стратегическими целями РФ, влечет за собой необходимость растянутых на многие годы значительных капиталовложений, не влекущих за собой адекватного роста экономического потенциала России. Кроме того, введение в строй каждого нового учреждения требует новых текущих расходов бюджета на его содержание.

Принципы распределения бюджетных средств на реализацию функций учреждений социальной сферы также не отвечают в полной мере современным методам государственного управления, и, в частности, ориентации на эффективность и достаточность предоставляемых государственных услуг. Как правило, выделение бюджетных средств на то или иное направление социальной сферы по-прежнему обосновывается не объемом и качеством оказания государственных услуг, а индексацией расходов учреждений прошлых лет.

Для повышения эффективности реализации законодательно закрепленных гарантий необходимо отказаться от планирования бюджетных расходов в разрезе учреждений и перейти на реальное (а не формальное) планирование расходов в разрезе исполняемых полномочий и реализующих их функций и услуг. То есть, не на словах, а на деле внедрить бюджетирование, ориентированное на результаты, предусматривающее тесную увязку выделяемых бюджетных ассигнований с результатами деятельности органов публичного управления. В конечном счете, это позволит оптимизировать как текущие, так и капитальные расходы бюджета.

Для обеспечения социальных гарантий населению необходимо, прежде всего, четко сформулировать, какие именно услуги реализуют эти гарантии за бюджетный счет. Перечень конституционно гарантированных населению услуг должен быть сформирован в результате конкретизации и детализации установленных законодательством РФ полномочий и расходных обязательств органов публичной власти на федеральном и региональном уровнях, и ограничиваться сферами, предусмотренными Конституцией РФ - сферой здравоохранения, образования, социальной защиты. На государственные социальные услуги расходуется наибольший объем бюджетных средств, потребителями этих услуг является большинство граждан Российской Федерации, объем и качество услуг в этих сферах в значительной степени определяют уровень социально-экономического развития страны и создают основу для реализации национальных приоритетов России в области создания потенциала для будущего развития и повышения качества жизни граждан.

Составление перечня конституционно гарантированных социальных услуг должно быть возложено на соответствующие отраслевые министерства Российской Федерации, а также на отраслевые ведомства органов исполнительной власти субъектов РФ. Перечень конституционно гарантированных социальных услуг, оказываемых за счет федерального и региональных бюджетов, должен содержать указание на категорию потребителей, которым та или иная услуга оказывается полностью или частично за счет бюджетных средств.

Для обеспечения процесса планирования и мониторинга предоставления конституционно гарантированных социальных услуг, содержание указанных услуг должно быть определено таким образом, чтобы их можно было количественно измерить и качественно оценить. То есть для каждой услуги должна быть установлена единица измерения, а также статистически измеримые параметры стандарта качества, непосредственно зависящие от деятельности соответствующих отраслевых органов управления.

Формирование перечня конституционно гарантированных социальных услуг, четкое описание содержания и регламента их оказания создаст основу для принятия решений об объемах и структуре социальных услуг, финансируемых за счет средств бюджета, для прогнозирования и планирования бюджетных расходов, принятия решений о возможных направлениях оптимизации бюджетных расходов в рамках различных сценариев экономического развития. Формирование перечня таких услуг даст возможность внедрить современные принципы учета затрат в разрезе услуг и оценки результатов их оказания, обеспечит прозрачность и обоснованность выделения бюджетных средств, создаст условия для разработки системы стимулирования сотрудников учреждений, оказывающих услуги, в зависимости от результатов их деятельности.

## 3.2. Разработка стандартов и регламентов предоставления социальных услуг, соответствующих реальным возможностям бюджетной системы и приоритетам развития социальных отраслей

Конституция Российской Федерации гарантирует своим гражданам широкий спектр прав и свобод, в числе которых – право на получение бесплатной медицинской помощи, дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, социального обеспечения. Длительное время в сфере финансового обеспечения гарантированных Конституцией прав граждан существовали пробелы, которые в значительной степени удалось преодолеть в ходе реформы межбюджетных отношений 2004-2005 гг. и разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы.

Вместе с тем, разграничение полномочий породило другую проблему – проблему оценки исполнения обязательств и стандартизации социальных услуг, обязательность оказания которых вытекает из положений Конституции и другого законодательства РФ. Большое количество принятых правовых документов в области прав граждан на получение гарантированных государством социальных услуг остаются на сегодняшний день недостаточно детализированными, допускающими неоднозначную трактовку тех или иных положений. Нечеткость обязательств, отсутствие описания содержания услуги и обоснования стоимости услуги приводит к крайне неравномерному качеству однотипных услуг, оказываемых разными учреждениями - поставщиками услуг.

Граждане России – потребители социальных услуг сталкиваются сегодня с такими проблемами, как отсутствие систематизированной информации о порядке оказания услуги, административные барьеры на пути к получению услуги, длительное ожидание получения услуги, длительное время предоставления услуги, удаленность места получения услуги от места проживания потребителей, недостаточная квалификация сотрудников, непосредственно оказывающих услугу, необоснованное взимание платы за оказание услуги.

Задачи по обеспечению равного доступа граждан к гарантированным Конституцией РФ социальным услугам не могут быть решены успешно, если не решить вопрос о механизме реализации конституционных прав граждан. Наиболее продуктивным в этом смысле видится установление стандартов и регламентов по гарантированным Конституцией социальным услугам.

В настоящее время в большинстве отраслей производства социальных услуг отсутствует само понятие измеримого качества услуги. Как следствие этого, не налажена система мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг, отсутствует система достоверной и сопоставимой между территориями и даже учреждениями отчетности о качестве предоставляемых услуг. Сложность разработки собственно стандартов услуги заключается также и в объективных ограничителях, таких как недостаточный для предоставления услуги желаемого качества уровень бюджетной обеспеченности финансирующих ее органов власти, и, с другой стороны, невысокий платежеспособный спрос населения, что не позволяет вводить экономически обоснованную плату за услуги повышенного сверх стандарта качества.

Разработка стандартов качества социальных услуг составляет основу повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств и является основой внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат. Только внедрение и использование параметров измерения качества для каждого вида государственных услуг создаст возможность оценивать результаты расходования бюджетных средств и отслеживать реальный рост эффективности управления общественными финансами.

Разработка стандартов качества оказания услуг всегда сопряжена с риском установления завышенных требований к качеству услуг. Стандарты социальных услуг не должны использоваться для раздувания текущих расходов бюджетов, а значит, должны устанавливаться на том уровне, который может быть обеспечен доходами бюджетов. Разработкой стандартов, как сугубо профессиональным вопросом, должны заниматься отраслевые министерства. При этом Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ должны довести до отраслевых ведомств рекомендации по разработке стандартов для того, чтобы пресечь попытки лоббировать резкий рост расходов. Стандарты социальных услуг должны утверждаться ведомственными нормативными правовыми актами и пересматриваться по мере необходимости. Основанием для пересмотра и корректировки стандартов социальных услуг может быть изменение экономической ситуации в стране, рост или сокращение доходов бюджетов, равно как и рост потребностей населения в качественных государственных услугах.

Информация о полном перечне конституционно гарантированных социальных услуг и нормативных стандартах их предоставления должна стать доступной потребителям в каждом учреждении, в средствах массовой информации и в сети Интернет. Мониторинг (инвентаризация) объема и качества социальных услуг, *фактически* предоставляемых населению, создаст основу для оценки органами власти и потребителем эффективности деятельности каждого учреждения, оказывающего такие услуги, а также позволит выявить точки дисбаланса спроса и предложения социальных услуг.

## 3.3. Перспективное планирование объемов предоставления конституционно гарантированных социальных услуг на основе прогнозирования потребности в них

Обеспечение равной доступности социальных услуг предполагает необходимость своевременного отслеживания изменений, происходящих в численности населения, его демографической структуре, доходной обеспеченности, тенденций в изменении расселения, миграционных потоков и т.д. В связи с повышением мобильности населения, изменением его возрастной структуры, изменением размера домохозяйств, изменениями традиционного образа жизни изменяется и потребность в социальных услугах, а также изменяется экономическая эффективность различных форм их оказания. Планирование социальной политики (объемов предоставления населению социальных услуг и качественного состава этих услуг) в таких условиях требует использования подробных данных о составе населения, его доходной обеспеченности, половозрастном составе и т.д., причем эти данные должны быть представлены в подробной территориальной (картографической) привязке, поскольку выбор оптимальной формы предоставления тех или иных услуг зависит, в том числе, и от дистанционной доступности поставщиков услуг для населений или потребителей услуг для мобильных бригад.

Таким образом, планирование социальной политики в современных условиях требует использования данных о демографической структуре населения и его численности в разрезе населенных пунктов. Следовательно, появляется необходимость организации такого учета на уровне субъекта РФ, на основе единого методологического подхода и предоставления данных такого учета администраторам государственных программ как федерального, так и регионального уровня для планирования предоставления всех видов конституционно гарантированных социальных услуг. Причем стратегическое (долгосрочное) планирование влечет за собой необходимость уделять большее внимание анализу демографических тенденций (в отличие от анализа уже сложившейся демографической структуры).

Демографические изменения могут быть связаны как с объективными факторами (половозрастной состав населения, долгосрочные миграционные тенденции), с труднопредсказуемыми воздействиями внешнего характера (макроэкономические изменения, внешнеполитические факторы), так и с управляемыми факторами (политикой расселения, демографической политикой государства и т.д.). В связи с этим для формирования оптимальной национальной социальной политики, которая на обозримом временном горизонте отвечала бы заданным бюджетным ограничениям, необходимо строить не просто демографические прогнозы, но многовариантные сценарии развития. Помимо прогноза численности целевых групп (получателей услуг) необходимо прогнозировать (планировать) удельную потребность целевых групп в адресованных им социальных услугах. В отличие от школьного образования, которое по закону должно быть предоставлено всем детям школьного возраста, для многих других социальных услуг удельная (например, на 100 000 человек) потребность в них является переменным параметром, определяемым, в том числе, уровнем благосостояния населения и ценностными установками общества. К таким услугам относятся услуги по замещающему содержанию детей, оставшихся без родительского попечения, услуги по социальному уходу за престарелыми и инвалидами.

## 3.4. Внедрение альтернативных и инновационных механизмов обеспечения доступности социальных услуг в регионах с разными характеристиками экономического развития

Как указывалось выше, одной из основных причин снижения уровня доступности социальных услуг населению в последние два десятилетия явилось изменение системы расселения в связи с переходом экономики на рыночные принципы. Для принятия решения об использовании тех или иных механизмов обеспечения доступности социальных услуг на той или иной территории, необходимо оценить их по следующим критериям:

1. Характер миграционных потоков (положительный, отрицательный, нейтральный);
2. Обеспеченность социальной инфраструктурой в расчете на потребителя;
3. Уровень заработной платы в бюджетной сфере по сравнению со стоимостью потребительской корзины на данной территории, а также с уровнем заработной платы в конкурентных отраслях.

Беспроблемной, с точки зрения уровня доступности социальных услуг, будет считаться территория, характеризующаяся а) стабильной численностью населения, б) оптимальным уровнем обеспеченности социальной инфраструктурой, в) соответствием заработной платы в бюджетной сфере стоимости потребительской корзины и конкурентоспособностью ее по отношению к другим отраслям.

Наиболее проблемными будут считаться две следующие группы территорий:

1. Территории, характеризующиеся а) убывающей численностью населения, б) избытком (или недостатком) социальной инфраструктуры, в) несоответствием уровня заработной платы в бюджетной сфере стоимости потребительской корзины и неконкурентоспособностью социальной сферы по отношению к другим отраслям экономики.
2. Территории, характеризующиеся а) ростом численности населения, б) недостатком социальной инфраструктуры, в) несоответствием уровня заработной платы в бюджетной сфере стоимости потребительской корзины и неконкурентоспособностью социальной сферы по отношению к другим отраслям экономики.

Очевидно, что главным условием обеспечения доступности социальных услуг на проблемных территориях является привязка заработной заработной платы работников бюджетной сферы к результатам оказания социальных услуг при одновременном обеспечении сопоставимости зарплаты в социальной сфере с уровнем заплаты в других отраслях экономики. Именно на решение этой проблемы направлена реализация Указов Президента РФ. Помимо обеспечения материальной заинтересованности в результатах своего труда, необходимо повысить общественный престиж работников сферы образования и здравоохранения, социальных работников. Для решения этой проблемы должна быть развернута специальная PR кампания.

Решение проблемы доступности социальных услуг на малонаселенных территориях (отнесенных к первой группе) не обязательно решать традиционным способом, т.е. посредством укомплектования полным штатом сотрудников существующих малокомплектных учреждений, и, тем более, посредством строительства новых малокомплектных учреждений в шаговой доступности на территориях с низкой плотностью населения. Эти меры окажутся слишком дорогостоящими.

Та же цель может быть достигнута с помощью использования альтернативных способов предоставления социальных услуг.

### В сфере здравоохранения

Основной формой предоставления услуг здравоохранения на малонаселенных сельских территориях должны стать так называемые «семейно-врачебные амбулатории», в которых будут задействованы специалисты, владеющие основными диагностическими и лечебными навыками по 3-8 смежным специальностям («врачи общей/семейной практики») и оказывающие базовые медицинские услуги всем возрастным категориям населения. Для принятия решения о создании таких амбулаторий на конкретной территории, необходимо провести сравнительный анализ издержек на обеспечение существующих (и вновь создаваемых) семейно-врачебных амбулаторий современным диагностическим оборудованием и издержек на доставку пациентов в более крупный медицинский центр в столице региона. При этом необходимо иметь принимать во внимание, что для экстренных вызовов специалистов или для экстренной транспортировки больных в сельской местности должны быть созданы оборудованные вертолетные площадки для санитарной авиации.

Лечение сложных и редких патологий должно проводиться в столичных центрах субъектов РФ в многопрофильных больницах и клинико-диагностических центрах (КДЦ). Создание КДЦ, связанных с сетью поликлиник и семейно-врачебных амбулаторий при помощи телемедицинских технологий, позволяющих получить консультации у профильных специалистов, позволит решить проблему повышения доступности и качества оказания первичной амбулаторно-поликлинической помощи населению РФ. Соответствующие медицинские учреждения должны обслуживать пациентов, доставляемых, в том числе, из отдаленных мест.

Для комплексного решения проблемы доступности медицинской помощи и повышения ее эффективности необходимо перенести акцент с лечения на профилактику и ранее выявление заболевания путем полного охвата населения профилактическими осмотрами. Для этого, опять-таки, вместо повсеместного строительства и комплектации персоналом и оборудованием стационарных диагностических центров, достаточно оснастить в необходимом количестве передвижные диагностические лаборатории, а также сформировать выездные бригады врачей в целях профилактических осмотров населения, что обеспечит доступность медицинских услуг в тех населенных пунктах, где отсутствуют профильные специалисты.

### В сфере образования

Обеспечение доступности услуг дошкольного и общего школьного образования в малонаселенной (сельской) местности также не обязательно должно основываться на содержании существующих или строительстве новых учреждений образования. Разделение услуг в детских дошкольных учреждениях на услуги воспитания и содержания, с одной стороны, и услуги дошкольного образования, с другой, предоставит основание для разделения формы предоставления этих услуг, как во времени, так и в пространстве. Альтернативой созданию полноценных мест в дошкольных учреждениях (четырехразовое питание, дневной сон и т.п.) может явиться организация дошкольного образования в группах краткосрочного пребывания, размещаемых в действующих бюджетных учреждениях (общеобразовательных школах, библиотеках, клубах и т.п.) в часы, свободные от нагрузки по основному профилю учреждения (включая проведение занятий в выходные дни). Для подготовки детей к школе может быть распространена практика ряда субъектов РФ, где для этого задействованы родители, посредством предоставления им методических рекомендаций или возможности прослушать краткий курс по дошкольной педагогике, выплаты зарплаты как преподавателям семейного детского сада, организации профессиональной супервизии семейных детских садов в форме посещения семьи специалистами для контроля за учебным процессом, оценки достигнутого и, при необходимости, корректировки программы обучения. В случае наличия экономической целесообразности, содержание и воспитание детей в дошкольных учреждениях (требующих содержания здания, а также штата педагогов, воспитателей и обслуживающего персонала) может быть заменено выплатой денежных субсидий родителям, которые при прочих равных позволят кому-нибудь из родителей отказаться от работы до достижения ребенком школьного возраста.

Для повышения качества и доступности общего образования на малонаселенных территориях, альтернативой организации доставки школьников в полнокомплектную школу на школьных автобусах, может явиться развитие крупных базовых школ, имеющих сеть малокомлектных школ-филиалов. В рамках таких школьных сетей можно организовать как выезд «вахтовым методом» бригад учителей или отдельных учителей в малокомплектные школы для интенсивного обучения предметам за ограниченный период времени.

Также в малонаселенной сельской местности необходимо развивать имеющуюся в ряде российских регионов практику предоставления дистанционного образования, когда ученики малокомплектной школы получают основную информацию урока при помощи телекоммуникационных технологий (сети интернет, телевидения) или в записи. Проверку качества знаний и выполнения необходимых заданий осуществляет «тьютор» в дистанционном режиме, или при выезде на место. В то же время преподаватель, постоянно работающий в школе-филиале, должен, подобно «семейному врачу» освоить несколько предметов, но главное, освоить методику организации заочного учебного процесса на месте и осуществлять поддержку ученика при дистанционном изучении предмета, следить за корректностью выполнения заданий. При этом необходимо повышение материально-технического обеспечения школ, в том числе оснащение сети базовых школ необходимым лабораторным оборудованием, а сети школ-филиалов – оборудованием, необходимым для получения дистанционного образования.

### В сфере социальной защиты детей-сирот

Сложившаяся в России система интернатного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, отличается крайней неэффективностью. Стоимость содержания детей в интернатных учреждениях доходит в отдельных регионах до 100 тыс. руб. в месяц на одного ребенка, что намного превышает расходы бюджета на поддержку семейных форм воспитания и стоимость альтернативных услуг, не связанных с помещением ребенка в интернатное учреждение. Кроме того, общество несет существенные потери из-за низкой производительности выпускников детских интернатных учреждений, многие из которых продолжают зависеть от государственной поддержки и после достижения трудоспособного возраста.

Очевидно, что проблему социального сиротства невозможно решить ни увеличением денежных пособий замещающим семьям, ни новыми кампаниями по сокращению числа детских интернатных учреждений. Необходима комплексная стратегия, направленная в первую очередь на поддержку кровной семьи. Такая стратегия должна предусматривать:

1. развитие профилактических услуг для кровных семей с детьми, относящихся к группе риска;
2. развитие семейных форм устройства детей, лишенных родительского попечения, включая развитие услуг по сопровождению и поддержке замещающих семей;
3. план по реструктуризации, перепрофилированию и ликвидации существующих интернатных учреждений
4. реформирование системы управления и финансирования услуг в сфере защиты детства

В сфере социальной защиты детства необходимо разработать и внедрить новые принципы бюджетирования и финансирования услуг. Существующая система бюджетирования интернатных учреждений создает у них заинтересованность в сохранении и даже увеличении численности воспитанников. Эту проблему невозможно решить без перепрофилирования существующих интернатных учреждений, превращения их в центры по подготовке воспитанников к самостоятельной жизни, жизни в семье, центры поиска и подготовки замещающих семей для воспитанников и сопровождения замещающих семей. В среднесрочном аспекте необходимо предусмотреть:

1. переход на региональном и местном уровнях на программные принципы финансирования в сфере социальной защиты детства (бюджетирование, ориентированное на результат),
2. обеспечение возможности использования экономии, достигнутой в результате сокращения финансирования детских интернатных учреждений, для финансирования альтернативных услуг в сфере социальной защиты детства
3. отказ от сметного финансирования интернатных учреждений, переход на финансирование на основании государственного задания и на систему аутсорсинга услуг социально-ориентированным НКО.

### В сфере социальной защиты граждан пожилого возраста

Альтернативой предоставлению услуг социального обслуживания гражданам пожилого возраста в домах престарелых должен стать рост предоставления подобных услуг на дому и обслуживания в центрах дневного пребывания. Повышение качества обслуживания последней категории будет обеспечено как за счет развития сети социальных центров обслуживания на дому, так и стационарных центров и центров дневного пребывания пожилых граждан. Такие центры возьмут на себя предоставление качественного питания своих подопечных, оказания им услуг психологической помощи, дадут возможность социально адаптироваться, а также получать досуговые услуги.

### Использование IT технологий в социальной сфере

В эпоху IT-технологий появляется возможность расширить число услуг, предоставляемых в электронной форме и обеспечить доступность электронных услуг для населения, проживающего в отдаленных малонаселенных территориях. Альтернативные способы предоставления доступа населения к социальным услугам предполагают расширение пропускной способности проводной инфраструктуры в городах, организацию беспроводного широкополосного доступа в Интернет без привязки к проводной инфраструктуре, создание точек временного коллективного доступа в Интернет в общественных местах (почта, библиотеки, школы и т.п.). и т.д. Расширение доступа населения к электронным услугам и телекоммуникационным каналам будет способствовать и обеспечению единого социального пространства, расширит возможности для занятости населения на удаленных территориях. Кроме того, развитие телекоммуникаций обеспечит приток инвестиций в этот прибыльный сектор инновационной экономики и будет способствовать экономическому развитию страны.

### Выводы

Вышеперечисленные альтернативные способы предоставления социальных услуг потребуют на начальном этапе дополнительного вложения бюджетных средств (как инвестиционного характера – на оснащение современным оборудованием, так и текущего характера – на переподготовку или повышение квалификации бюджетных работников). Кроме того, для внедрения альтернативных способов предоставления социальных услуг необходимо будет усовершенствовать систему управления в отраслях социальной сферы. Однако данные вложения уже через несколько лет обернутся экономией текущих бюджетных расходов и повышением доступности и качества предоставления государственных социальных услуг, ростом качества человеческого капитала и, в конечном итоге – ускорением экономического развития Российской Федерации.

Необходимость использования альтернативных способов предоставления социальных услуг в проблемных регионах второго типа (т.е. регионах с растущей численностью населения) стоит не менее остро, однако эта необходимость вызвана другими причинами. Несмотря на то, что в таких регионах традиционные способы предоставления услуг (на базе полномасштабных учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты) оказываются не менее эффективными, сложившаяся социальная инфраструктура этих регионов не способна предоставить место для обслуживания всего быстрорастущего населения. Поэтому в таких регионах проблема доступа населения к социальным услугам должна решаться как за счет строительства новых учреждений, так и за счет освоения альтернативных способов предоставления социальных услуг. Выбор в пользу того или иного подхода должен быть основан на сопоставлении эффективности оказания услуг тем или иным способом с точки зрения конечного результата. Так, например, деинституционализация детей, лишенных родительского попечения, и перенос акцента на профилактику социального сиротства окажется более эффективным способом с точки зрения формирования человеческого капитала как на малонаселенных территориях, так и в крупных агломерациях. В то же время, на густонаселенных территориях не будет иметь смысла развитие дистанционного обучения, если в пешей доступности будет находиться полномасштабная общеобразовательная школа. Однако при недостатке мощности учреждений здравоохранения для обслуживания населения традиционными методами, дистанционная диагностика и передвижные диагностические лаборатории могут оказаться хорошим подспорьем.

Подходы к решению проблемы обеспечения доступа к социальным услугам путем создания и оснащения новых учреждений на территориях с растущей численностью населения должны решаться в рамках государственных программ развития социальных отраслей.

## Возвращение принципа единства кассы региональных бюджетов

Сформированные в соответствием с введенным в 2011 г. требованием федерального законодательства дорожные фонды субъектов РФ и муниципальные дорожные фонды аккумулировали в себе целевым образом значительные ресурсы региональных и местных бюджетов. Средняя доля расходов дорожных фондов в расходах бюджетов субъектов РФ составляла в 2013 г. около 10 %. Для значительного числа регионов размер сформированных за счет целевых доходов дорожных фондов в разы (а для некоторых – в десяток раз) превысил уровень финансирования дорожной отрасли в предыдущие годы.

Формирование Дорожных фондов существенно ограничило возможность региональных властей свободно распоряжаться собственными доходами и направлять их на приоритетные социальные расходы в необходимом объеме. В целях повышения гибкости распоряжения бюджетными средствами и направления их в необходимом объеме на обеспечения равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам рекомендуется отменить целевую привязку ряда региональных и местных налогов к сформированным в рамках бюджета дорожным фондам.

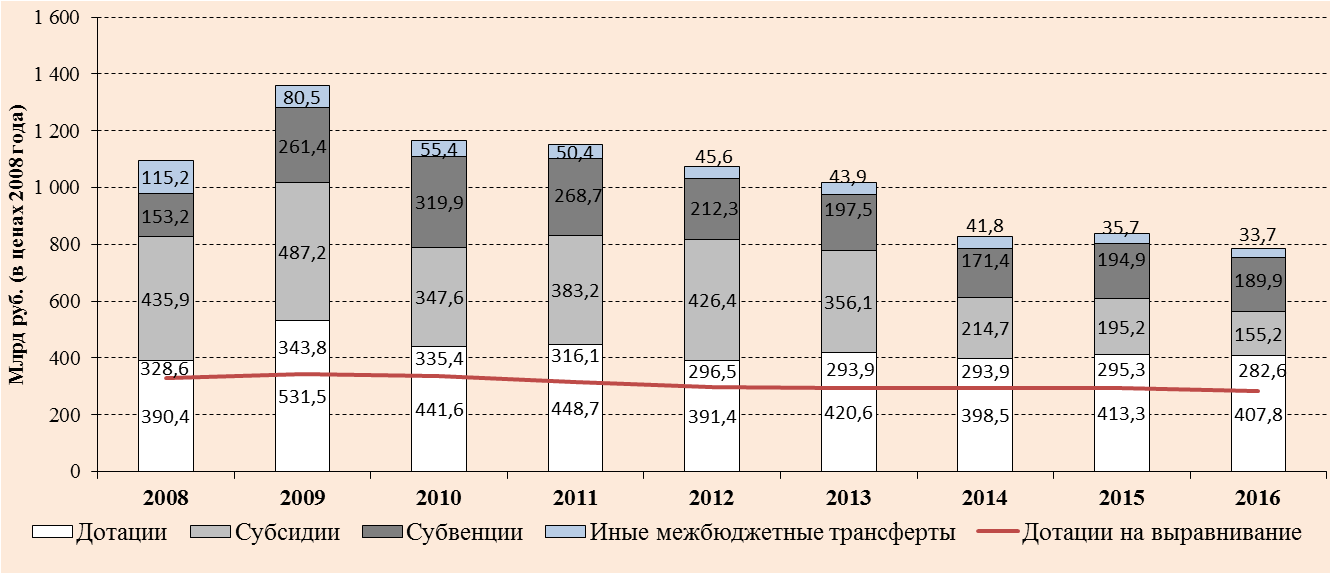
# 4. Совершенствование методики распределения межбюджетных трансфертов в целях обеспечения равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам

Действующая в настоящее время система межбюджетных трансфертов в Российской Федерации включает в себя:

* **дотации** - нецелевые трансферты, направленные на выравнивание подушевой бюджетной обеспеченности субъектов РФ и общую сбалансированность региональных бюджетов,
* **субсидии** - целевые трансферты, направленные на софинансирование со стороны федерального центра полномочий, возложенных на субъекты РФ,
* **субвенции** - целевые трансферты, направленные на финансирование полномочий Российской Федерации, делегированных на уровень субъектов РФ,
* **иные межбюджетные трансферты** -трансферты, назначение которых законодательно не определено; на практике представляют собой межбюджетные трансферты, выполняющие функции дотаций и/или субсидий на цели, связанные с необходимостью реализации вновь принимаемых НПА, возлагающих дополнительные расходные обязательства на нижестоящие бюджеты.

Изменение объема и структуры межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, представлена на рис. 1.

**Рис. 1. Изменение объема и структуры межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, 2008-2016 гг.**



Результатом распределения трансфертов становится сокращение разрыва в уровне бюджетной обеспеченности населения регионов с 34 раз до 13 раз (2013 г.). После распределения межбюджетных трансфертов подушевые расходы субъектов РФ в социальной сфере различаются следующим образом:

* образование: в 10,4 раза (самые низкие подушевые расходы на образование в Кабардино-Балкарской Республике - 8 291 руб. на 1 жителя в год - составили в 2012 г. 58% от среднероссикйских)
* здравоохранение: в 10 раз (самые низкие расходы подушевые расходы на здравоохранение в Республике Дагестан - 5 849 руб. на 1 жителя в год за счет бюджета и внебюджетных фондов – в 2012 г. составили 45,1 % от среднероссийских),
* социальное обслуживание: в 23 раза (самые низкие расходы в Республике Ингушетия - 192 руб. на 1 жителя в год - составили в 2012 г. 8% от среднероссийского уровня).

Обеспечение регионам уровня бюджетной обеспеченности, достаточного для выполнения установленных стандартов качества социальных услуг, является необходимым условием равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам.

Совершенствование распределения трансфертов должно касаться только таких их видов как дотации на выравнивание и субсидии. Основным направлением совершенствования модели распределения межбюджетных трансфертов должно стать **обеспечение всем регионам возможности профинансировать установленные стандарты конституционно гарантированных социальных услуг через предоставление укрупненных (консолидированных, широкоцелевых) субсидий с установлением условий их предоставления субъектам РФ и оценкой эффективности их использования относительно достижения поставленных целей.** На первом этапе в целях обеспечения равного доступа граждан к каждому виду конституционно гарантированных социальных услуг (здравоохранение, образование, социальная защита) целесообразно укрупнять субсидии в рамках каждой государственной программы в каждой из этих сфер. Впоследствии все консолидированные в рамках социальных госпрограмм субсидии можно будет объединить в одну – широкоцелевую. При этом условия их предоставления и порядок оценки эффективности их использования существенно меняться не должны (т.е. эти инструменты управления должны будут по-прежнему охватывать все три отрасли социальной сферы).

О необходимости укрупнения субсидий и предоставления их в консолидированной форме упоминалось в Бюджетном послании Президента РФ на 2014-2016 гг.

Результаты проведенного в рамках Проекта исследования показали отсутствие явной связи между объемом финансирования социальной отрасли и установленных и/или доступных на сегодняшний день статистических показателей результата. Как отмечалось, причиной тому, в первую очередь, является вменение органам управления в социальной сфере таких целей деятельности, достижение которых не зависит непосредственно от усилий соответствующих органов управления. Поэтому первым шагом на пути внедрения консолидированных субсидий в социальной сфере должна стать выработка адекватных статистических показателей (т.е. показателей, формируемых Росстатом), характеризующих условия их предоставления, и показателей, используемых для оценки эффективности их использования.

В упомянутом выше Бюджетном послании Президента РФ отмечалась важность оказания субъектам Российской Федерации методической помощи, «в том числе в части, касающейся реализации отраслевой политики и управления региональными финансами». Доведение до сведения органов государственного управления субъектов РФ четких приоритетов государственной политики в социальной сфере посредством установки и мониторинга адекватных целевых показателей, как будет способствовать решению этой задачи.

*Соотношение дотаций на выравнивание и широкоцелевой субсидии*

В целях совершенствования распределения межбюджетных трансфертов, прежде всего, необходимо установить соотношение между объемом дотаций на выравнивание и суммарным объемом консолидированных субсидий. Рекомендуется установить эту пропорцию в соотношении, повторяющем соотношение средних расходов бюджетов субъектов РФ в социальной сфере (здравоохранение, образование, социальное обслуживание) и всех прочих расходов (в 2012 г. это соотношение составлял 4:6 без учета расходов на здравоохранение из территорильных фондов).

Целесообразно предоставлять консолидированную субсидию без требования ее софинансирования из регионального бюджета. Эта ее характеристика, а также обусловленность ее предоставления достижением органами управления поставленных целей будет сближать такую субсидию с субвенциями.

*Определение размера широкоцелевой субсидии каждому региону*

Расчет размера широкоцелевой субсидии каждому региону рекомендуется сделать аналогичным расчету дотаций на выравнивание. В качестве уровня минимальной бюджетной обеспеченности, используемого в методике выравнивания, рекомендуется использовать уровень бюджетной обеспеченности конституционно гарантированных социальных услуг. Поскольку предоставление гражданам гарантированных Конституцией РФ социальных благ относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предлагается рассчитывать этот уровень исходя из:

- индекса налогового потенциала, рассчитанного только по федеральным налогам, поступающим в бюджеты субъектов РФ,

- индекса бюджетных расходов, рассчитанного на основе индекса стоимости «бюджетной корзины» - показателя, учитывающего только набор товаров и услуг, используемых при оказании услуг в социальной сфере; в отношении такого расходного обязательства, как «медицинское страхование неработающего населения» необходимо сопоставлять численность страхуемого неработающего населения.

Минимальный уровень бюджетной обеспеченности конституционно гарантированных социальных услуг (для краткости – гарантированной бюджетной обеспеченности) рекомендуется устанавливать на уровне медианного значения показателя гарантированной бюджетной обеспеченности для регионов РФ (пока – без Крыма и Севастополя). Такой подход обеспечит больший уровень выравнивания, чем действующая методика распределения дотаций на выравнивание.

Такой расчет размера широкоцелевой субсидии сближает ее с дотациями на выравнивание.

*Расчет дотаций на выравнивание*

Расчет дотаций на выравнивание, играющих в данной схеме роль дополнительного инструмента выравнивания, будет основываться на индексе налогового потенциала по региональным и местным налогам и действующем индексе бюджетных расходов.

Таким образом, схема распределения межбюджетных трансфертов приобретает следующий вид:

**1 этап:** Обеспечение минимального уровня бюджетной обеспеченности по конституционно гарантированным бюджетным услугам.

**2 этап:** Дополнительное выравнивание налогового потенциала по региональным и местным налогам.

**3 этап:** Распределение субвенций на делегированные полномочия (механизм существенных изменений не претерпевает, единственным пожеланием остается отказ от «единой субвенции», показавшей свою неэффективность).

Существенным дополнением механизма выравнивания бюджетных возможностей оказания конституционно гарантированных социальных услуг должен стать механизм выравнивания средств, доступных территориальным фондам обязательного медицинского страхования, за счет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

# Выводы

1. Действующий механизм межбюджетных отношений в Российской Федерации не отвечает целям обеспечения равного доступа граждан к конституционно гарантированным социальным услугам.
2. В условиях экономической стагнации и роста расходных обязательств субнациональных органов власти укрепляется тенденция к разбалансированности региональных бюджетов, что ставит под угрозу не только повышение, но и сохранение качества социальных услуг.
3. Чтобы обеспечить равный доступ граждан к конституционно гарантированным социальным услугам, необходимо реализовать ряд мер, направленных на переориентацию взаимоотношений между уровнями публичного управления в социальной сфере. К таким мерам относятся:
4. формирование на федеральном уровне единого перечня конституционно гарантированных социальных услуг,
5. разработка стандартов и регламентов предоставления конституционно гарантированных социальных услуг, соответствующих реальным возможностям бюджетной системы и приоритетам стратегий развития социальных отраслей,
6. перспективное планирование объемов предоставления конституционно гарантированных социальных услуг на основе прогнозирования потребности в них исходя из демографического прогноза,
7. внедрение альтернативных и инновационных механизмов обеспечения доступности государственных социальных услуг в регионах с разными характеристиками экономического развития,
8. возвращение принципа единства кассы региональных бюджетов,
9. совершенствование механизма распределения межбюджетных трансфертов путем консолидации федеральных субсидий в рамках государственных программы, определения объема широкоцелевых субсидий с учетом эффективности их использования, применения двухканального механизма выравнивания, включающего широкоцелевые субсидии и дотации на выравнивание налогового потенциала по региональным и местным налогам.

В экспертном сообществе и федеральных органах исполнительной власти большинство из высказанных рекомендаций уже обсуждаются, но не системно, а в рамках обсуждения отдельных аспектов межбюджетных отношений, повышения эффективности управления бюджетными расходами, стратегий развития отраслей социальной сферы. Однако к решению поставленной проблемы необходимо подходить комплексно, на уровне Правительства Российской Федерации при самом активном участии Общественной палаты и экспертного сообщества.

1. Доклад Всемирного банка о мировом развитии 2009

   <http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/worlddev2009.pdf> [↑](#footnote-ref-1)