

SPERO.

**Социальная политика:
экспертиза, рекомендации, обзоры**

№ 4

Весна — Лето 2006

Редакционная коллегия

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна, к.э.н., Д.В.А. директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна, к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
Ответственный редактор	Добрякова Мария Сергеевна, к.соц.н., директор публикационной программы НИСП

ISSN 1818-6963

Издание осуществляется при финансовой поддержке
Фонда Дж. и К. Макартуров

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (495) 786 6718

Факс: (495) 692 9651

E-mail: spero@socpol.ru

Электронная версия: <http://spero.socpol.ru>

Редакционный совет журнала

Сильванская-Павлова Марина Павловна (председатель)	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, зав. кафедрой прикладной институциональной экономики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, президент Института национального проекта «Общественный договор»
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневский Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИНП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., D.B.A., директор НИСП, главный редактор журнала
Плискевич Наталия Михайловна	к.э.н., редактор отдела редакции журналов «Общественные науки и современность» и «Social Sciences», Президиум РАН
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ–ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

Содержание

Экспертное мнение: современные проблемы пенсионной сферы	
<i>Колобаев О.М., Кокорев Р.А.</i> Накопительные принципы пенсионной реформы: попытка переосмысления.....	5
<i>Соловьев А.К. и др.</i> Актуарное обоснование совершенствования пенсионной системы	24
<i>Гора М.</i> Возвращаясь к межпоколенному равновесию: ключевые понятия и пример новой польской пенсионной системы.....	44
<i>Синявская О.В.</i> Российские пенсионеры: в чем их бедность и уязвимость?	66
В фокусе внимания	
<i>Чирикова А.Е., Шишкин С.В.</i> Участие бизнеса в социальной политике: формы, интересы, институты	91
Новое в аналитике	
<i>Серова Е.В.</i> Влияние политики сельского развития на уровень жизни населения: результаты одного обследования.....	119
Книжное обозрение	
<i>Клупт М.А.</i> Рецензия на книгу: Демографическая модернизация России, 1900—2000 / Под ред. А.Г. Вишневого. М.: Новое издательство, 2006.....	137
Обзоры	
<i>Левина М.И.</i> Социальное законодательство.....	142
Общественное мнение: Индекс потребительских настроений	
<i>Ибрагимов Д.Х.</i> О проекте «Индекс потребительских настроений»	155
Копейка рубль бережет? Сбережения и сберегательное поведение россиян (февраль 2006 г.)	164
У кого оптимизма больше, и почему? Потребительские настроения по социально-демографическим группам (март 2006 г.)	183
Потребительские предпочтения населения (май 2006 г.).....	192
Сведения об авторах	203
Аннотации к статьям	204
Summaries	206



М.И. Левина

1. Социальные права: Конституционный Суд РФ о 122-ом законе

В феврале 2005 г. Конституционный Суд РФ рассматривал жалобу пенсионерки П.Ф. Енборисовой на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹. П.Ф. Енборисова, 1929 года рождения, инвалид II группы, имеет 27 лет трудового стажа, включая годы Великой Отечественной войны, проживающая в Челябинской области, получала пенсию в размере 1185 руб. 36 коп. (с учетом всех индексаций на момент рассмотрения жалобы КС РФ). Трудовая пенсия по старости была исчислена в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (вступивший в силу с 1 января 2002 г.). По мнению П.Ф. Енборисовой, нормы законо-

дательства, в соответствии с которыми ей была начислена трудовая пенсия по старости ниже уровня прожиточного минимума², умаляет достоинство личности, фактически лишает ее права на жизнь, что противоречит Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, 18, ч. 1 ст. 20 и ч. 2 ст. 21)³, а также ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁴. Предметом рассмотрения КС РФ стало положение п. 8 ст. 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», как допускающее для лиц, приобретших право на получение трудовой пенсии по старости до вступления в силу названного закона, имеющих трудовой стаж, необходимый для получения трудовой пенсии по старости в полном объеме, а также яв-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданки Енборисовой П.Ф. на нарушение ее конституционных прав п. 8 ст. 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 15.02.2005 г. // Российская газета. 2005. 20 апреля.

² На момент рассмотрения жалобы величина прожиточного минимума в Челябинской области составляла 1456 рублей.

³ Ч. 4 ст. 15 «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Ст. 18 «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Ч. 1 ст. 20 «Каждый имеет право на жизнь». Ч. 2 ст. 21 «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления».

⁴ В ст. 11 Пакта об экономических, социальных и культурных правах говорится о том, что государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и непрерывное улучшение условий жизни.

ляющихся инвалидами II группы, ветеранами труда и тружениками тыла, установление суммы базовой части и страховой части трудовой пенсии по старости в размере меньшем, чем уровень прожиточного минимума пенсионеров в субъекте РФ.

Достоинство личности — понятие, юридически неопределенное, хотя и содержится во многих конституциях и хартиях. В решении КС РФ говорится о том, что законодатель должен соотносить свою деятельность с принципом признания достоинства личности во всех сферах правового регулирования. Задача законодателя заключается в том, чтобы определить минимальный размер пенсии по старости, обеспечивающий, по крайней мере, такой жизненный уровень, при котором (с учетом всех иных предоставляемых конкретной категории пенсионеров мер социальной поддержки) не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера, осуществления им иных конституционных прав и свобод личности, и тем самым бы не умалялось его человеческое достоинство. КС РФ также отмечает, что прожиточный минимум в субъектах РФ является наиболее адекватным выражением минимальных естественных потребностей соответствующих социально-демографических групп населения и одновременно минимальной мерой социально-экономических обязательств государства перед населением, реализуемых в том числе через систему пенсионных отношений. Однако

еще до принятия печально известного Федерального закона № 122⁵ складывалась тенденция к отказу от использования параметров прожиточного минимума при определении объема трудовой пенсии по старости. Федеральный же закон № 122 (п. 4 ст. 94) отменил ст. 5 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», которая устанавливала в качестве основы для определения минимального размера пенсии по старости величину прожиточного минимума в целом по РФ. Тем самым, считает КС РФ, законодатель фактически изменил концептуальный подход к категории прожиточного минимума к пенсионным отношениям. Выпадение категорий «минимальный размер пенсии по старости» и «прожиточный минимум» (при отсутствии других критериев социальной помощи), по мнению КС РФ, должно расцениваться как нарушение законодателем требования, вытекающего из конституционного принципа уважения и охраны человеческого достоинства обеспечить каждому, кто в силу объективных обстоятельств утратил способность к достижению естественного обусловленного материального уровня, возможность получения минимально необходимого набора социальных благ, который и определяется категорией «прожиточный минимум в субъекте РФ». Поэтому КС РФ отмечает, что законодатель, внося изменения в критерии оценки минимального уровня пенсионного обеспечения, результатом которых является снижение материального обеспечения

⁵ Полное название закона звучит следующим образом: «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

соответствующих категорий, должен предусмотреть адекватные, эффективные критерии социальной поддержки, в совокупности с подлежащей своевременной индексации пенсией, покрывавшие бы те затраты, которые соответствуют прожиточному минимуму в субъекте РФ.

Эта правовая позиция КС РФ означает не только призыв к законодателям, но и то, что минимальный размер трудовой пенсии по старости, выражающийся в сумме ее базовой и страховой частей, в совокупности с иными видами социального обеспечения и с учетом механизма своевременной индексации пенсионных выплат был бы, во всяком случае, не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ. Речь идет о том, что учитываются все выплаты, на которые пенсионерка П.Ф. Енборисова имеет право в качестве инвалида II группы, ветерана труда и труженика тыла⁶. В сущности, в Федеральном законе № 122 законодатель и предложил альтернативу категории «прожиточного минимума», установив меры социальной поддержки различным категориям населения в виде денежных выплат, пакета социальных услуг, права на получение жилищных субсидий. Что же касается заявительницы, то ее дело, которое до обращения в КС РФ рассматривалось судом первой инстанции и судебной коллегией областного суда против территориального управле-

ния Пенсионного фонда (отказавшегося пересчитать и увеличить ее пенсию), пересмотрено не будет.

В другом определении КС РФ⁷ отмечается, что законодатель, изменяя содержание мер социальной защиты, в том числе направленных на сужение, должен исходить из недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права граждан. Законодательные решения должны основываться на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех российских граждан конституционный статус личности, так и обусловливающий специальный статус отдельных категорий граждан — получателей мер социальной поддержки. С.В. Зимницкий, ветеран боевых действий, обжаловал неконституционность ряда положений Федерального закона № 122, вносящими изменения в Федеральный закон «О ветеранах».

В определении КС РФ говорится о том, что в соответствии с измененным законодательством получатель вправе самостоятельно определить для себя наиболее приемлемую форму получения мер социальной поддержки либо в натуральной, либо в денежной форме. Кроме того, в соответствии с положениями закона № 122, ветераны боевых действий являются получателями ежемесячной денежной выплаты (в размере 650 рублей), которая по своей юридической природе является элементом компенсации потерь для граждан, которые ранее

⁶ Гражданке П.Ф. Енборисовой как малоимущей и одиноко проживающей пенсионерке, чей среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Челябинской области, оказывались разовая денежная, продовольственная и иные виды помощи.

⁷ По жалобе гражданина Зимницкого С.В. на нарушение его конституционных прав положениями ст. 44 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. // Российская газета. 2006. 23 февраля.

являлись получателями натуральных льгот и гарантий. Следовательно, она направлена на обеспечение стабильности юридического статуса ветерана боевых действий. Поэтому изменения в законодательстве не могут рассматриваться как лишение данной категории граждан возможности пользоваться социальными благами в натуральной форме, либо в форме денежной компенсации, в объеме сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной помощи в натуральной форме.

Эти два определения свидетельствуют о том, что КС РФ не считает Федеральный закон № 122 неконституционным. Несмотря на от-

меченный отход от использования понятия «прожиточный минимум», те меры социальной поддержки, которые предусмотрены 122-м законом для различных категорий населения, по мнению Суда, являются достаточными, если совместно с проиндексированной пенсией дотягивают до прожиточного уровня. К сожалению, нормативно-правовые акты как отечественного законодательства, так и нормы международного права не только не раскрывают понятия «достоинство личности», но и не дают ответа на вопрос, обеспечивается ли достаточный жизненный уровень удовлетворением минимальных естественных потребностей.

2. Новое в реализации Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

В феврале 2006 г. появился долгожданный документ «*Правила признания лица инвалидом*» (до этого действовало Положение о признании лица инвалидом от 13.08.1996 г. № 965 в ред. от 21.09.2000 г. № 707, от 26.10.2000 г. № 820, от 01.02.2005 г. № 49), утвержденные Постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 г.

В соответствии с Правилами, гражданин признается инвалидом на основе анализа его медицинских, социально-бытовых, профессионально-трудовых и психологических данных. Структура и степень ограничения жизнедеятельности гражданина, включая его трудовую деятельность и возможности его реабилитации, устанавливаются в результате проведения медико-социальной экспертизы. Для того чтобы гражданин был признан инвалидом, необходима совокупность следующих условий:

а) нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями,

последствиями травм или дефектами;

б) ограничение жизнедеятельности, которая заключается в полной или частичной утрате способности (возможности) осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, учиться или работать;

в) необходимость в мерах социальной защиты, включая реабилитацию.

Существенной новацией является то, что наряду с группами инвалидности (I, II, III) устанавливаются и степени ограничения трудоспособности (III, II и I степени ограничения). Вместе с тем, группа инвалидности может быть установлена и без ограничения способности к трудовой деятельности. И группа инвалидности, и степень ограничения трудоспособности устанавливаются на определенный срок. Инвалидность может быть установлена и без указания срока переосвидетельствования, в том слу-

чае, если ограничение жизнедеятельности невозможно ни устранить, ни уменьшить.

Гражданин признается инвалидом с даты поступления заявления о проведении медико-социальной экспертизы. При признании инвалидности указывается ее причина⁸. В случае отсутствия документов, подтверждающих профзаболевание, трудовое увечье, военные травмы и т.п., в качестве причины указывается общее заболевание, а гражданину оказывают помощь в получении таких документов. При появлении документов меняется и причина инвалидности.

В документе подробно зафиксирован порядок направления на медико-социальную экспертизу. На экспертизу направляют лечебно-профилактические организации (независимо от своей организационно-правовой формы), органы пенсионного обеспечения и социальной защиты. Следует отметить, что именно эти организации несут ответственность за достоверность и полноту сведений, содержащихся в сопроводительных документах. Если указанные организации отказали гражданину в направлении на экспертизу, то ему выдается справка, на основании которой гражданин может самостоятельно обратиться в бюро медико-социальной экспертизы. Специалисты бюро на основании осмотра гражданина составляют программу дополнительного обследования, проведения реабилитационных мероприятий, после выполнения которых рассматривается вопрос об ограничении жизнедеятельности.

В Правилах также предусмотрен порядок проведения медико-социальной экспертизы. Она проводится в бюро по месту жительства (по месту пребывания или нахождения пенсионного дела, если инвалид выбыл за пределы РФ на постоянное место жительства). Экспертиза может быть проведена на дому, если гражданин не может лично явиться в бюро (что подтверждается документами). Экспертиза проводится специалистами бюро. При ее проведении могут участвовать (с правом совещательного голоса) представители государственных внебюджетных фондов, Федеральной службы по труду и занятости, специалисты (консультанты) соответствующего профиля. В соответствии с Правилами, их участие иницируется руководителем бюро. Ранее привлечь специалистов мог сам гражданин за счет собственных средств. Решение принимается простым большинством голосов специалистов, проводящих экспертизу. Мнение консультантов, другие документы и сведения заносятся в акт медико-социальной экспертизы (или прилагаются к нему). Решение о признании гражданина инвалидом или отказе объявляется гражданину в присутствии всех специалистов, которые могут дать пояснения в случае необходимости. Акт экспертизы хранится 10 лет.

В случае, когда требуется специальное обследование, например, для установления ограничения способности к трудовой деятельности или необходимых реабилитационных мероприятий, может быть со-

⁸ В качестве причины инвалидности указываются общее заболевание, трудовое увечье, профессиональное заболевание, инвалидность с детства, инвалидность с детства вследствие ранения (контузии, увечья), связанная с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны, военная травма, заболевание, полученное в период военной службы, инвалидность, связанная с катастрофой на Чернобыльской АЭС, последствиями радиационных воздействий и непосредственным участием в деятельности подразделений особого риска, а также иные причины, установленные законодательством РФ.

ставлена программа дополнительного обследования, о чем сообщается гражданину в доступной форме. Гражданин может отказаться от дополнительного обследования. В этом случае решение о признании его инвалидом или отказе принимается на основании имеющихся документов. Для гражданина, признанного инвалидом, разрабатывается индивидуальная программа реабилитации. При признании гражданина инвалидом выписка из акта экспертизы в трехдневный срок направляется в орган пенсионного обеспечения. Гражданин, признанный инвалидом, получает справку, подтверждающую факт установления инвалидности, группу инвалидности и степень ограничения способности к трудовой деятельности (или группа инвалидности без ограничения степени способности к трудовой деятельности), а также индивидуальную программу реабилитации. Гражданину, не признанному инвалидом, по его желанию выдается справка о результатах экспертизы.

Переосвидетельствование инвалидов I группы происходит один раз в 2 года; для инвалидов II и III групп — 1 раз в год; для детей-инвалидов — 1 раз в течение срока, на который ребенку установлена данная категория. В том случае, когда инвалидность установлена без срока переосвидетельствования, то либо гражданин может обратиться с заявлением о переосвидетельствовании, либо лечебно-профилактическая организация может дать направление в связи с изменением состояния здоровья. Переосвидетельствование может осуществляться заблаговременно, но не более чем за 2 месяца до истечения срока инвалидности. До вступления Правил в силу, без указания срока пере-

освидетельствования инвалидность устанавливалась мужчинам старше 60 лет и женщинам старше 55 лет, инвалидам с необратимыми анатомическими дефектами, другим инвалидам в соответствии с критериями, утвержденными Министерством здравоохранения и социального развития.

Правила также содержат и порядок обжалования решений. Решение может быть обжаловано в месячный срок. Гражданин подает письменное заявление либо в бюро, проводившее экспертизу, либо в главное бюро. В свою очередь, бюро, проводившее экспертизу, должно в трехдневный срок (с момента подачи заявления) направить все документы в главное бюро. Главное бюро не позднее одного месяца со дня поступления заявления проводит экспертизу и принимает соответствующее решение. Если гражданин обжалует решение главного бюро, то главный эксперт по медико-социальной экспертизе по соответствующему субъекту РФ может (с согласия гражданина) поручить проведение экспертизы другому составу главного бюро. Гражданин может обжаловать и решение бюро. Заявление подается в месячный срок в Федеральное бюро, которое не позднее 1 месяца после подачи заявления проводит экспертизу. Решения бюро, главного бюро, Федерального бюро могут быть обжалованы в суде.

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.08.2005 г. утверждает Приложение, содержащее классификации и критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы. Любопытно, что этот документ (яв-

ляющийся приложением к Правилам 1996 г.), появился раньше «Правил о признании гражданина инвалидом».

Документ содержит классификации и критерии для проведения медико-социальной экспертизы с целью признания лица инвалидом. Классификации определяют основные виды нарушений функций организма человека, обусловленные заболеваниями, последствиями травм или дефектами, и степени их выраженности; основные категории жизнедеятельности человека и степени выраженности ограничения этих категорий. Критерии определяют условия установления степени ограничения способности к трудовой деятельности и групп инвалидности (категории «ребенок-инвалид»).

В документе приводятся следующие классификации:

- нарушений различных функций организма (психических; языковых и речевых; сенсорных; кровообращения, дыхания, пищеварения, выделения, кроветворения, обмена веществ и энергии, внутренней секреции и иммунитета; и обусловленные физическим уродством);
- основных категорий жизнедеятельности человека, т.е. различные способности человека (к самообслуживанию, самостоятельному передвижению, ориентации, общению, контролю собственного поведения, к обучению, трудовой деятельности);
- степени выраженности нарушений функций и ограничений указанных выше категорий: 1-я степень — незначительные нарушения; 2-я степень умеренные нарушения; 3-я степень — выраженные нарушения; 4-я степень — значительно выраженные наруше-

ния. Степени выраженности ограничений основных категорий жизнедеятельности человека подробно установлены применительно к каждой способности и определяются исходя из оценки их отклонения от нормы, соответствующей определенному возрасту человека.

Критерии, указанные в документе, распадаются на два вида: а) критерии установления степени ограничения способности к трудовой деятельности и б) критерии установления групп инвалидности.

При установлении степени ограничения способности к трудовой деятельности учитываются следующие способности к:

- воспроизведению специальных профессиональных знаний, умений и навыков;
- осуществлению трудовой деятельности на рабочем месте без необходимости его изменений;
- взаимодействию с другими людьми в социально-трудовых отношениях;
- мотивации труда;
- соблюдению рабочего графика;
- организации рабочего дня.

Соответственно устанавливаются и критерии различных степеней ограничения этих способностей и их выраженности.

Посредством критериев нарушения различных функций организма и степени их выраженности устанавливаются группы инвалидности.

Новые документы вводят существенные изменения. Наиболее важным здесь является то, что степень ограничения трудоспособности устанавливается отдельно от установления группы инвалидности. Ранее понятия степень ограничения жизнедеятельности и ограничения ра-

ботоспособности были тождественны, в связи с чем инвалид определенной группы фактически лишился права работать официально. Теперь же за ним сохраняется такая возможность.

Другое новшество — привлечение специалистов при проведении медико-социальной экспертизы со стороны руководителя бюро. Тем самым гражданин освобождается от оплаты труда привлеченных специалистов. С другой стороны, из текста постановления неясно, может ли руководитель бюро привлечь специалистов по просьбе гражданина.

Расширяется также и круг органов, направляющих гражданина на

медико-социальную экспертизу: к лечебно-профилактическим учреждениям независимо от их организационно-правовой формы (ранее просто учреждения здравоохранения) и органам социальной защиты добавились органы пенсионного обеспечения.

Изменения также коснулись и сроков переосвидетельствования. В настоящее время перестало действовать положение о том, что без указания срока переосвидетельствования инвалидность устанавливается мужчинам старше 60 лет и женщинам старше 55 лет. Теперь сроки переосвидетельствования никак не связаны с возрастом.

3. Право граждан на жилищные субсидии

Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг утверждены *Постановлением Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» от 14.12.2005 г. № 761.*

Согласно Правилам, субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на жилое помещение и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму. Субсидии рассчитываются исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг. Суб-

сидии предоставляются при отсутствии задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг. Право на субсидии имеют граждане и постоянно проживающие с ними члены их семьи, которые являются: а) пользователями жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде; б) нанимателями жилого помещения по договору найма в частном жилищном фонде; в) членами жилищного или жилищно-строительного кооператива; г) собственниками жилого помещения.

Для получения субсидии необходимо подать следующие документы:

- заявление;
- копии документов, подтверждающие право на владение и пользование жилым помещением (в котором заявитель зарегистрирован по месту постоянного жительства);
- документы, содержащие сведения о лицах, зарегистрированных совместно с заявителем по месту постоянного жительства;

- документы, подтверждающие доходы заявителя и членов семьи, учитываемые при решении вопроса о предоставлении субсидии;
- документы, содержащие сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги, о наличии или отсутствии задолженности;
- копии документов, подтверждающие право заявителя и (или) членов его семьи на льготы, меры социальной поддержки, компенсации по оплате жилого помещения и коммунальных услуг;
- копии документов, подтверждающих гражданство заявителя и членов его семьи.

Этот перечень документов является закрытым, что означает, что уполномоченные органы не могут требовать никаких дополнительных документов и сведений. Документы могут быть высланы по почте, но в этом случае они должны быть нотариально заверены.

Заявитель несет ответственность за достоверность представленных сведений. Предоставление неполных и (или) недостоверных сведений ведет к отказу в предоставлении субсидии.

Уполномоченные органы могут проверять подлинность документов, достоверность и полноту представленных сведений. Для этого они могут официально запрашивать различные органы государственной власти, органы местного самоуправления, внебюджетные фонды, учреждения службы занятости, другие органы и организации. В свою очередь, органы и организации несут ответственность за достоверность сведений, содержащихся в представленных документах.

На каждого заявителя формируется дело, в которое включаются документы, связанные с предостав-

лением субсидии и определением ее размера. Документы существуют на бумажных и электронных носителях. В случае расхождения между ними приоритет отдается бумажным носителям. Документы хранятся в течение 3 лет. Должностные лица уполномоченных органов несут ответственность за разглашение конфиденциальной информации, содержащейся в документах.

Правила содержат подробный порядок определения состава семьи заявителя; порядок определения размера субсидии; порядок исчисления совокупного дохода семьи заявителя, порядок предоставления субсидий. Ряд доходов, главным образом, различные виды социальной поддержки, не учитываются при определении размера субсидии. К учитываемым доходам относятся:

- доходы, получаемые в виде социальной помощи, за исключением денежного эквивалента социальных льгот и гарантий;
- денежные выплаты, предоставленные в качестве мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг;
- доходы, получаемые от сдачи жилых помещений в поднаем;
- компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, выплачиваемых отдельным категориям граждан;
- денежные средства; выделяемые опекуну (попечителю) на содержание подопечного;
- денежные средства, направленные на оплату обучения на платной основе в образовательных учреждениях всех видов;
- доходы, полученные от заготовки различных пищевых и иных ресурсов;
- доходы охотников-любителей.

Субсидии предоставляются сроком на 6 месяцев. Предоставление субсидии может быть приостановлено по решению уполномоченного органа в случае неуплаты текущих платежей за жилищно-коммунальные услуги, непогашение задолженности по их уплате, неисполнение требований данных Правил. При наличии уважительных причин, например, стационарное лечение, смерть близких родственников, невыплата зарплаты и др., предоставление субсидии возобновляется. При отсутствии уважительных причин предоставление субсидии возобновляется при погашении задолженностей. И в том, и в другом случае решение принимается уполномоченным органом. Таким образом, Правила предоставляют указанным органом определенные дискреционные полномочия. Предоставление субсидии прекращается в случаях: изменения постоянного жительства; изменения состава семьи; предоставления заведомо недостоверных сведений; непогашения задолженности или несогласования срока погашения задолженности. Необоснованно полученные субсидии возвращаются в местный бюджет добровольно или по иску уполномоченного органа.

Предоставление субсидий финансируется за счет субвенций, передаваемых местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ. Субъекты РФ могут получать из федерального бюджета финансовую помощь, размер которой определяется на основании федеральных стандартов. Органы местного самоуправления осуществляют государственные полномочия (переданные и профинансированные субъектами РФ) по предоставлению гражданам жилищных субсидий и, следовательно, несут за это ответственность.

Правила также регламентируют предоставление жилищных субсидий военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба. Предоставление субсидий этим категориям граждан финансируется из федерального бюджета.

Финансирование жилищных субсидий, определение размера межбюджетных трансфертов, которые выделяются региональным бюджетам из федерального бюджета на эти цели, осуществляется в соответствии с *Постановлением Правительства РФ от 29.08.2005 г. № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг»*. Постановление устанавливает следующие федеральные стандарты оплаты жилого помещения и коммунальных услуг:

- 100%-ой оплаты экономически обоснованных затрат на содержание и ремонт жилого помещения и предоставления коммунальных услуг;
- максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в размере 22%;
- социальной нормы площади жилого помещения в размере 18 кв. метров общей площади на 1 гражданина;
- предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;
- стоимость капитального ремонта жилого помещения на 1 кв. метр жилой площади жилья в месяц.

Размеры последних двух стандартов ежегодно устанавливаются Правительством РФ в среднем по РФ и по субъектам РФ. На 2006 г. устанавливается размер пре-

дельной стоимости жилищно-коммунальных услуг и стоимости капитального ремонта в среднем по РФ — 41,6 рублей и по субъектам РФ — 3,2 рублей.

В *Приложении к Постановлению* содержатся федеральные стандарты предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц и стоимости капитального ремонта жилого помещения на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц на 2006 г. по субъектам РФ.

Только 10 апреля 2006 г. было принято *Постановление Правительства РФ № 199 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов субъектов РФ на предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»*. В соответствии с данным Постановлением Федеральный фонд софинансирования частично возмещает расходы из региональных бюджетов, направленные на выплату жилищных субсидий. Правила, утвержденные Постановлением, регламентируют порядок предоставления расходов из Федерального фонда софинансирования на жилищные субсидии. В Правилах содержится формула, согласно которой рассчитываются ежеквартальные объемы выплат в пределах лимитов бюджетных обязательств на эти цели и в соответствии с бюджетной росписью федерального бюджета.

Из Постановления «О предоставлении субсидий...» совершенно неясно, сколько раз может назна-

чаться жилищная субсидия. Она предоставляется на 6 месяцев, однако всегда есть ряд граждан, чье положение не изменится ни за 6 месяцев, ни в течение более длительного срока. Тем не менее они вынуждены каждый раз собирать документы и доказывать свое право на получение субсидий. Важно отметить, что в Постановлении «О федеральных стандартах...» речь идет о 18 кв. метрах общей жилой площади. Таким образом, субсидии не распространяются на излишки жилой площади, что побуждает малоимущих граждан, главным образом пенсионеров, избавляться от «излишков». Возникает риторический вопрос: во многих ли российских городах найдется достаточное количество небольших квартир? На практике механизм субсидирования не может полностью защитить граждан, а для многих из них (пенсионеров, инвалидов, ветеранов) он просто непонятен.

И еще о стандартах. Каждый регион вправе устанавливать свои собственные стандарты. Проблема же заключается в том, что если субъект РФ снизит тарифы для населения, то разницу между федеральным стандартом и региональным придется восполнять из регионального бюджета. Разумеется, регионы в этом не заинтересованы.

Рассматриваемое Постановление устанавливает 100%-ую оплату жилищно-коммунальных услуг. Затраты на содержание, ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг должны быть экономически обоснованы. Излишне говорить, что экономическое обоснование указанных затрат остается самой страшной тайной для граждан.

4. Родовые сертификаты: право на благополучные беременность и роды?

До последнего времени беременные женщины не относились к уязвимым категориям населения, хотя и являются получателями пособий по беременности и родам. Справедливости ради следует сказать, что и сейчас их не относят к социально незащищенным. Тем не менее правительство озабочилось помощью им: с 1 января 2006 г. были введены родовые сертификаты. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 10.01.2006 г. № 5 «О порядке и условиях оплаты услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов». Приказ Минздравсоцразвития издан во исполнение ст. 17 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» и постановления Правительства РФ от 27 декабря 2005 г. № 852 «О порядке финансирования в 2006 году расходов, связанных с оплатой услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и (или) родов». В приказе регламентируется порядок и условия выдачи, реализации и оплаты сертификатов, а также памятка для женщин.

Родовые сертификаты предназначены для оплаты услуг, которые оказывают женщинам учреждения здравоохранения в период беременности (талон 1 — стоимость 2000 рублей для оплаты услуг женской консультации) и в период родов (талон 2 — стоимость 5000 рублей для оплаты услуг роддомов). Оплату услуг осуществляет Фонд социального страхования РФ за

счет средств перечисляемых из бюджета Фонда обязательного медицинского страхования.

Родовые сертификаты выдаются женщинам при предъявлении паспорта (или иного документа удостоверяющего личность), страхового полиса ОМС и страхового свидетельства государственного пенсионного страхования. Оплата медицинских услуг осуществляется на основе сертификатов (талона 1), который выдается женской консультацией с 30 недель беременности в том случае, если женщина встала на учет по беременности и последующего непрерывного наблюдения и ведении женщины данной женской консультацией не менее 12 недель. Условие, содержащееся в этом положении приказа, является основным для получения родового сертификата и его последующей оплаты.

На основе родового сертификата (талон 2) осуществляется оплата услуг роддома после родов. Если женщина поступила в роддом без сертификата по какой-либо причине, роддом принимает все меры для получения сертификата, в том числе и через женскую консультацию.

Оплата услуг медицинским учреждениям осуществляется региональными отделениями Фонда социального развития. Услуги не оплачиваются в нескольких случаях:

- если нарушены условия выдачи сертификата в женской консультации;
- в случае смерти матери и (или) ребенка во время нахождения в роддоме;
- если женщины заключили договоры о медицинской помощи на платной основе.

Рассматриваемый документ порождает больше вопросов, чем ответов. Очевидна основная идея до-

кумента: финансовая помощь оказывается не женщине, а медицинскому учреждению. В прилагаемой Памятке говорится о том, что беременная женщина имеет право выбора женской консультации, но при этом она может обратиться только в государственные или муниципальные учреждения, т.е. фактически ее выбор ограничен. Кроме того, вряд ли беременная женщина выберет женскую консультацию далеко от дома. Непонятно, каким образом улучшается качество медицинских услуг для беременных женщин? Каковы критерии качества медицинских услуг в роддомах и женских консультациях?

Рассчитывалась ли реальная стоимость услуг, ведь каждой женщине нужны разные услуги? Покрывает ли оплата за медицинские услуги стоимость дорогостоящих анализов для беременных женщин, входящих в группу риска, которые необходимо производить по приказу того же Минздравсоцразвития? Почему для получения родового сертификата нужно страховое свидетельство государственного пенсионного страхования, если раньше для постановки на учет требовался только паспорт и полис ОМС? На эти и многие другие вопросы приказ Минздравсоцразвития, к сожалению, ответов не дает.