

В диссертационный совет Д 503.001.01
при Федеральном государственном
научно-исследовательском учреждении
«Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации»
117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
на диссертацию Антоновой Натальи Владиславовны
на тему «ПОСОБИЯ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ, БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНА»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.05 – трудовое право, право социального
обеспечения (Москва, 2017 г.)

Актуальность темы диссертационного исследования Н.В. Антоновой обусловлена недостаточной разработанностью в праве социального обеспечения вопросов о пособиях из средств государственного бюджета с учетом их социально-правовой природы.

В условиях интеграционного сотрудничества, выразившегося в участии России, Беларуси и Казахстана в таких межгосударственных объединениях как СНГ, Таможенный союз, Евразийский экономический союз, принципиально важным вектором развития становится проведение согласованной социальной политики, нацеленной на повышение благосостояния населения. При этом Концепция согласованной социальной политики государств-членов Евразийского экономического сообщества предполагает процесс сближения (гармонизации, унификации) законодательства в социальной сфере. Это, безусловно, актуализирует разработку единых подходов к правовому регулированию отношений по обеспечению граждан бюджетными пособиями как на межгосударственном, так и внутригосударственном (национальном) уровнях.

Кроме того, национальные системы социального обеспечения стран, ранее входивших в состав СССР, в частности России, Беларуси, Казахстана, подвержены воздействию схожих демографических и экономических факторов, влияющих на их финансовую устойчивость и эффективность. Поэтому современное правовое регулирование пособий из государственного бюджета как части системы социального обеспечения предполагает решение

ряда важных практических задач, в частности, повышение эффективности выплат, финансируемых из бюджетных средств, поиск оптимального соотношения страховых и бюджетных пособий с целью социальной защиты граждан при наступлении социальных рисков, оптимизация видов бюджетных пособий с учетом их целевой направленности при сохранении достигнутого уровня социального обеспечения.

В условиях отсутствия концептуальной стратегии формирования законодательства о пособиях из государственного бюджета диссертация Н.В. Антоновой, несомненно, представляется актуальной, теоретически и практически значимой.

В российской науке права социального обеспечения проблематика пособий по социальному обеспечению неоднократно становилась предметом диссертационных исследований: выработаны подходы к формированию понятия пособий; исследованы отдельные виды (пособие по временной нетрудоспособности (Р.С. Гарипов), пособие по безработице (Е.А. Смирнова, Д.А. Сторожук, И.В. Храновский и другие)) и группы пособий (ежемесячные пособия (В.Н. Осин), пособия семьям с детьми (Е.Г. Азарова, Ю.Б. Корсаненкова, Л.В. Сотникова и другие)). При этом большее внимание авторы уделяли пособиям, имеющим страховую природу (К.С. Батыгин, Н.А. Купина, Н.Л. Смирнова, И.М. Свинченко, М.Ю. Федорова и другие). Специальных исследований проблем, возникающих в связи с предоставлением и реализацией гражданами права на пособия из бюджетных ассигнований не проводилось. Стоит также отметить, что диссертационные исследования сравнительно-правового характера в праве социального обеспечения пока единичны. В рамках тематики диссертационного исследования Н.В. Антоновой хотелось бы выделить диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук А.Е. Силкина «Гармонизация законодательства о социальном обеспечении государств-участников Союзного государства России и Беларуси» (Москва, 2017), которая содержит анализ законодательства России и Беларуси, в том числе о пособиях и предложения по его гармонизации.

С учетом вышесказанного диссертация Н. В. Антоновой представляет собой одну из первых попыток комплексного обобщения накопленного в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан опыта правового регулирования отношений по обеспечению пособиями из государственного бюджета.

В диссертационном исследовании Н.В. Антоновой поставлена цель выработать научный подход к определению правовой природы пособий из государственного бюджета в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан, выявить общее и особенное в действующем законодательстве этих стран и разработать рекомендации по совершенствованию российского законодательства о бюджетных пособиях с учетом опыта Белоруссии и Казахстана.

Для реализации указанной цели потребовалось решить целый комплекс научных задач: сформулировать авторское определение понятия «социальное пособие из государственного бюджета» (бюджетное пособие), обосновать его самостоятельность как отдельного вида социальных пособий в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан; провести классификацию бюджетных пособий и выявить их специфические (видовые) признаки; исследовать законодательство о социальных пособиях указанных государств на предмет его соответствия интересам получателей и требованиям международных актов; выявить общее и особенное в российском, белорусском и казахстанском законодательстве о бюджетных пособиях; разработать предложения направленные на совершенствование российского законодательства, регламентирующего обеспечение граждан такими пособиями.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на шесть параграфов, и заключения, в котором в обобщенном виде сформулированы выводы, полученные автором.

Первая глава посвящена исследованию социально-правовой природы пособий из государственного бюджета России, Беларуси и Казахстана. Результатом проведенного анализа стало выявление специфических признаков бюджетных пособий (с.18-21; 27 дис., с. 8 автореф.), выработка определения понятия «бюджетные пособия» (с. 50 дис., с. 9 автореф.), разработка классификаций пособий, источником которых являются средства государственного бюджета, по различным основаниям: по кругу получателей (с. 53-55 дис.), по социально-правовым основаниям обеспечения выплаты (с. 55-58 дис.), по действию в пространстве (с.58 дис.), по субъектам (органам), осуществляющим выплату пособий (с.58-62 дис.). В рамках данной главы автором также предпринята попытка выявления сходства и различий бюджетных пособий и компенсационных выплат (с. 63-66 дис., с. 18-19 автореф.).

Диссертант справедливо отмечает, что большинство бюджетных пособий в твердых размерах назначается неработающим и не подлежащим социальному страхованию лицам, для которых они являются минимальной социальной гарантией (с. 38 дис.), а также выявляет появившуюся в начале 90-х годов тенденцию замены размера пособий, устанавливаемых в процентном отношении к МРОТ, на твердый размер (с. 38-39 дис.). Автор обосновывает предложение использовать в России в целях стимулирования повышения рождаемости опыт Республики Казахстан по установлению повышенных размеров пособий по уходу за третьим, четвертым и последующими детьми (с.33-35 дис.).

Во второй главе, посвященной развитию законодательства о пособиях из государственного бюджета в России, Беларуси и Казахстане, автор выделяет два периода развития национальных систем бюджетных пособий и компенсаций – постсоветский (90-е годы – начало 2000-х) и современный (с начала 2000-х до наших дней) (с. 67 дис.). При этом диссертант устанавливает, что современное законодательство о пособиях восприняло ряд правовых решений советского периода, сохранив пособия многодетным и одиноким матерям, ежемесячные пособия на детей, ежемесячные пособия на детей военнослужащих срочной службы, а также выявляет ряд негативных тенденций развития законодательства в постсоветский период (с. 19-20 автореф.). Характеризуя современное состояние законодательства о пособиях из государственного бюджета, диссертант установил, что в законодательстве России, Беларуси и Казахстана наблюдается тенденция к снижению размеров бюджетных пособий (с. 108 дис.). Следует поддержать предложения автора о разработке и принятии в рамках СНГ (или ЕАЭС) Модельного закона о социальных пособиях из государственного бюджета (с. 123-124 дис.).

Целый ряд оригинальных идей содержится в третьей главе, посвященной правовому регулированию отношений в сфере обеспечения социальными пособиями из государственного бюджета в России с учетом опыта Беларуси и Казахстана. Заслуживают внимания предложения диссертанта о выделении в пособии по уходу за ребенком до полутора лет, выплачиваемом застрахованным лицам, двух частей – страховой и бюджетной, что позволит добиться экономии средств социального страхования и высвободить средства, которые автор предлагает использовать для финансирования выплаты указанным гражданам нового вида пособия - пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет (с. 149-150 дис., с. 12 автореф.); необходимости закрепления в российском законодательстве

определения понятий «одинокая мать» и «одинокый отец» (с. 160-162 дис.); повышении размера пособия по безработице с учетом количества детей, находящихся на иждивении (с. 170 дис.) и индексации его размера (с. 171 дис.). Анализ законодательства субъектов РФ о пособии на ребенка позволил автору выявить целый спектр проблем, связанных с его правовым регулированием (с. 152-156 дис.), и внести предложение об использовании опыта стран Евросоюза в целях совершенствования законодательства. Довольно интересным представляется выявление диссертантом страховых и социально-обеспечительных элементов при характеристике правовой природы пособия по безработице (с. 175 дис.), что позволило сделать вывод о необходимости внедрения в России системы социального страхования на случай безработицы (с. 175-177 дис.).

В диссертации сформулированы иные практические предложения, направленные на совершенствование российского законодательства о социальном обеспечении, преодолении существующих в нем недостатков. Обоснованность и достоверность суждений диссертанта подтверждается теоретико-правовой базой, использованием научной и учебной литературы в области теории права, права социального обеспечения, конституционного, гражданского и семейного права. Необходимо отметить, что Н.В. Антоновой, наряду с международными актами, исследован значительный объем национального законодательства о бюджетных пособиях Республики Беларусь, Республики Казахстан, а также Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, содержание диссертации Н.В. Антоновой соответствует заявленной тематике и в целом раскрывает проблематику пособий из государственного бюджета по законодательству России, Беларуси и Казахстана. Это позволяет сделать вывод о том, что избранная цель исследования в основном достигнута, а поставленные задачи решены.

Однако наряду с положительной оценкой диссертации следует признать, что она не свободна от недостатков, отдельные выводы и предложения автора требуют дополнительной аргументации.

1. Недостаточно полным и точным представляется предложенное автором определение понятия «бюджетные пособия» (с. 9, 50 дисс., с. 9 автореф.) и положенные в его основу специфические признаки бюджетных пособий (с. 8, 18-19 дисс., с. 8 автореф.). Во-первых, данное определение не позволяет отграничить пособия, предоставляемые за счет средств государственного бюджета, от иных видов выплат, имеющих тот же

финансовый источник (пенсий, компенсаций, субсидий и др.), что несколько понижает его научную и практическую ценность. Во-вторых, следует обратить внимание на тот факт, что в последние годы российский законодатель существенно расширил количество бюджетных выплат в системе социального обеспечения, используя для их идентификации разнообразные термины: «компенсационная выплата», «субсидия», «материнский (семейный) капитал», «ежемесячная денежная выплата», «социальная доплата к пенсии» и др. Схожие тенденции можно проследить и в законодательстве о социальном обеспечении Беларуси и Казахстана. Таким образом, выдвинутая в 80-х годах прошлого века В.С. Андреевым с опорой на действовавшее в тот период законодательство идея о том, что все денежные выплаты нуждающимся гражданам, не являющиеся пенсиями, следует относить к пособиям, которая, по сути, нашла свое отражение в подходе автора к исследованию темы диссертации, с учетом современных тенденций развития законодательства нуждается в переосмыслении. Более того, использование законодателем тех или иных терминов не всегда обусловлено объективными критериями, поскольку за разнообразной терминологией подчас скрываются денежные выплаты, имеющие схожую социально-правовую природу. Автор и сам обращает внимание на то, что отдельные социальные компенсации по существу являются пособиями и настаивает на трансформации ряда компенсаций в пособия, либо на основе сравнительного анализа выявляет их различия (с.8-9, 18-19 автореф.). В связи с этим возникает ряд вопросов:

1) Каким образом предложенное автором определение понятия «бюджетные пособия» учитывает социально-обеспечительные выплаты, имеющие свойственную пособиям социально-правовую природу и финансируемые из бюджетных средств, которые законодатель не именуется пособиями (например, субсидии, доплаты, ежемесячные денежные выплаты, материнский (семейный) капитал и другие)?

2) Исходя из выделенных автором признаков бюджетных пособий, хотелось бы узнать его мнение о соотношении рассмотренных и учтенных в классификации государственных социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, предусмотренных статьей 71 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 105-V «О пенсионном обеспечении по инвалидности» (с. 32, 57 дис.), право на которые имеют лица, не приобретшие право на трудовую пенсию в связи с отсутствием у них трудового стажа, с установленными в Российской Федерации Федеральным

законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» социальными пенсиями, которые также выплачиваются за счет средств федерального бюджета лицам, не имеющим права на трудовую (страховую) пенсию.

3) В чем выражается практическая ценность предложения автора о разработке в России Закона о социальных пособиях из государственного бюджета (с. 21 автореф.), если предмет его правового регулирования не охватит довольно значительный пласт отношений по социальному обеспечению граждан иными (отличными от пособий) денежными выплатами за счет средств государственного бюджета?

2. К сожалению, автору в полной мере не удалось выработать согласованный подход к определению размеров пособий из государственного бюджета. При том, что эта проблематика является одной из ключевых, позиция диссертанта по ряду существенных вопросов осталась не ясной или противоречивой.

Один из таких вопросов – возможность соотношения размера бюджетных пособий с заработком и стажем. Автор неоднократно отмечает, что размеры бюджетных пособий устанавливаются как в твердых суммах, так и в соответствии с заработком (с. 36-37 дис.), а также указывает на необходимую зависимость размера отдельных бюджетных пособий от стажа (например, ежемесячных пособий супругу военнослужащего по контракту в связи с отсутствием возможности трудоустройства – с. 140-141 дис., пособий беженцам и вынужденным переселенцам – с. 184 дис.). В связи с этим хотелось бы уточнить мнение диссертанта, насколько оправдано применение такого подхода в отношении бюджетных пособий? Чем обусловлено распространение страховых принципов установления размера страхового обеспечения (в зависимости от продолжительности стажа и заработка) на бюджетные пособия, имеющие, как совершенно верно отмечает автор, особую социально-правовую природу?

Соглашаясь с позицией диссертанта о возможности введения единого социального стандарта для определения размеров бюджетных пособий (с. 15 автореф.), следует уточнить, почему таким стандартом должен выступать именно прожиточный минимум на душу населения в целом по стране? Ведь прожиточный минимум в субъектах Российской Федерации, основанный на дифференциации минимально необходимых затрат граждан в зависимости от объективно обусловленных показателей, является наиболее адекватным выражением минимальных естественных потребностей соответствующих

социально-демографических групп населения и одновременно - минимальной мерой социально-экономических обязательств государства перед населением (такой подход был обоснован в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 17-О по жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»). Подразумевается ли, что федеральный прожиточный минимум должен применяться для определения размеров бюджетных пособий, установленных на уровне субъектов Российской Федерации? Кроме того, диссертант высказывает мнение, что в Российской Федерации размеры бюджетных пособий могут определяться и в размере единой величины МРОТ, выраженной в процентах от региональных прожиточных минимумов (с. 40-41 дис., с.15 автореф.), что представляется не достаточно обоснованным и ставит под сомнение саму идею выработки единого стандарта размеров бюджетных пособий и сферы его применения.

Диссертант обращает внимание на необходимость обеспечения посредством предоставления бюджетных пособий достойного уровня жизни и повышения роли компенсационных выплат и ряда бюджетных пособий, в том числе путем учета в законодательстве «международно-правовых ориентиров достаточного уровня жизни или конституционно-правовых ориентиров достойного уровня жизни» (с. 117-118 дис.). Вместе с тем содержание и объем материала приведенного по данному вопросу не позволяют получить ответ на вопрос как диссертант предлагает обеспечить достойный уровень жизни и должно ли соответствовать этому уровню каждое бюджетное пособие или совокупность всех доходов получателя, включая пособие? Хотелось бы выяснить позицию диссертанта по этим проблемам в ходе научной дискуссии.

Высказанные замечания несколько снижают впечатление от исследования, но не отменяют его общей положительной оценки диссертации Н.В. Антоновой как завершенного, самостоятельного научного исследования, выполненного на актуальную тему и обладающего внутренней целостностью, содержащего новые обоснованные и достоверные научные положения.

Автореферат содержит необходимое обоснование актуальности избранной темы и цели предпринятого исследования, описание поставленных задач и методологии их решения, содержит обзор содержания

диссертации, выносимые на защиту и обладающие научной новизной положения.

Основные результаты диссертационного исследования изложены в двенадцати публикациях автора, в том числе в шести изданиях, рекомендованных ВАК, названия которых отражены в автореферате.

Диссертация «Пособия из государственного бюджета по законодательству России, Белоруссии и Казахстана» представляет собой научно-квалификационную работу, которая полностью отвечает критериям, установленным Положением о присуждении учёных степеней, утв. постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор, Наталья Владиславовна Антонова заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право, право социального обеспечения.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,

советник Управления

конституционных основ трудового

законодательства и социальной защиты

Конституционного Суда Российской Федерации

Т.С. Гусева

«29» декабря 2017 г.

Конституционный Суд Российской Федерации

Адрес: 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская площадь, д.1

e-mail: ksrf@ksrf.ru сайт: <https://www.ksrf.ru/> тел.: (812) 404-33-11

Подпись

заверяю:



ведущий советник Управления
государственной службы и кадров
Конституционного Суда
Российской Федерации

А.Е. Цурикова