

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

«УТВЕРЖДАЮ»

Заместитель директора Федерального
государственного бюджетного учреждения
науки Института государства и права РАН,
доктор юридических наук



Е.Е. Фролова

« 27 » ноября 2017 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации - Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН) 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

Актуальность темы исследования. Диссертация Антоновой Натальи Владиславовны написана на тему, имеющую важное теоретическое и практическое значение.

Актуальность темы диссертационного исследования особых сомнений не вызывает, поскольку отсутствует упорядоченность правового регулирования отношений по обеспечению населения Российской Федерации (РФ), Республики Беларусь (РБ) и Республики Казахстан (РК) социальными

пособиям из государственного бюджета. Имеет место и недостаточность общего уровня социального обеспечения населения, включая обеспечение пособиями из государственного бюджета, что в конечном итоге препятствует гармонизации, а в дальнейшем и унификации национального законодательства России, Беларуси и Казахстана в рамках крупных развивающихся межгосударственных объединений – СНГ, ЕАЭС.

Как верно отмечает автор, в национальном законодательстве указанных государств появились, в числе прочего, и усиливающиеся в последние годы тенденции к постепенному снижению или отмене ряда социальных гарантий населению, что происходит, преимущественно, в отношении наиболее уязвимых его групп – лиц с семейными обязанностями, детей, инвалидов, безработных и др.

Такое положение дел обусловлено ограниченностью бюджетных ресурсов государства, направляемых на реализацию взятых перед населением социальных обязательств, а также отсутствием должного баланса между интересами государства по оптимизации бюджетных ресурсов и объективными потребностями граждан в социальном обеспечении при наступлении социальных рисков.

Проведенный диссертантом сравнительно-правовой анализ законодательств России, Беларуси и Казахстана в сфере обеспечения пособиями из государственного бюджета позволил выявить наличие норм применительно к правовой регламентации рассматриваемых отношений и сформулировать обладающие научной новизной положения, которые могут быть учтены при совершенствовании законодательства РФ.

Таким образом, **тема исследования** соответствует специальности 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения.

Цели и задачи достаточно четко определены автором и являются логически и объективно обоснованными, исходя из наименования диссертационной работы.

Методологические и теоретические основы исследования. При написании работы применялись **комплексно** как общенаучные (диалектический, системный, структурно-функциональный, методы и приемы формальной логики, анализ, синтез, индукция, дедукция), так и специальные (исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, лингвистический) **методы познания**.

Теоретическая основа исследования представлена разнообразной литературой по трудовому праву и праву социального обеспечения советских и современных российских, белорусских и казахстанских ученых, а также трудами по теории государства и права, по другим отраслям права (конституционному, гражданскому и семейному, финансовому). При написании работы изучен и использован большой нормативный материал по теме исследования, отражены материалы судебной и иной правоприменительной практики.

Таким образом, диссертационное исследование Антоновой Н.В. имеет достаточную информационную основу, обеспечиваемую применением современных методов исследования, системным анализом литературы и нормативных правовых актов по избранной автором теме, а также ее эмпирической базой, что свидетельствует о достоверности данных, приведенных в данной работе.

Новизна исследования выражается в предпринятой автором попытке выявить специфику пособий из государственного бюджета (бюджетных пособий), отличную от пособий социально-страхового характера и компенсационных выплат, что позволило диссертанту обосновать необходимость введения понятия «бюджетные пособия» (с. 9; 50). Предложена авторская классификация бюджетных пособий (с. 9-10; 50 и сл.), сделан вывод о необходимости разработки и принятия в национальном законодательстве исследуемых стран единого законодательного акта о бюджетных пособиях (с. 10; 66), а в рамках СНГ и ЕАЭС – Модельного закона о социальных пособиях из государственного бюджета (с. 11; 50).

Новизна прослеживается и в других положениях, выносимых на защиту, предложениях диссертанта по совершенствованию, в частности, значительного числа норм законодательства РФ о бюджетных пособиях, уточнения круга лиц, имеющих на них право.

Избрав столь непростую тему, диссертант предпринял попытку восполнить имеющиеся в науке, правовом регулировании и на практике пробелы, поставив перед собой конкретные задачи по реализации целей диссертационного исследования.

Нужно признать, что автор с поставленными целями и сопутствующими им задачами, в основном, справился: в диссертации выработан научный подход к определению правовой природы пособий из государственного бюджета России, Беларуси и Казахстана, рассмотренных как самостоятельных видов социальных пособий, обладающих специфическими признаками.

Структура диссертации обладает логическим единством и соответствует предмету исследования, включая в себя введение, три главы, охватывающие 6 параграфов, и библиографию.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается его научная новизна и практическая значимость, определяются цели и задачи, отмечается методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, содержится информация об апробации результатов исследования.

Исследуя в **Главе 1** диссертации правовую природу социальных пособий, их признаки и роль как самостоятельного вида социального обеспечения, автор выявил специфические черты бюджетных пособий, являющихся разновидностью социальных пособий, предложив авторское определение понятия «бюджетные пособия» (с. 9; 50).

В ходе конкретизации объекта исследования диссертантом были проанализированы положения бюджетных кодексов РФ, РБ и РК, а также

рассмотрены имеющие место в науке права социального обеспечения различные точки зрения о существующих организационно-правовых формах социального обеспечения.

Обоснованной представляется критика автора по вопросу множественности и сложности способов определения размеров бюджетных пособий в странах. В этой связи, видится аргументированным предложение о необходимости введения единого социального стандарта для определения размеров таких пособий, что позволит упростить и несколько упорядочить механизмы их исчисления. В качестве единого социального стандарта справедливым предлагается считать величину прожиточного минимума на душу населения в целом по стране, для пособий на детей – минимальный потребительски бюджет семьи (МПБС), что наилучшим образом будет сочетаться с целевым назначением бюджетных пособий (с. 15; 40 и сл.).

Внимания заслуживает и представленная автором классификация бюджетных пособий (с. 18; 50-66), в рамках которой выявлена новая, не упомянутая ранее в специальной литературе, подкатегория пособий согласно наименованиям отдельных статей законодательных актов РФ, РБ и РК о социальных пособиях – «пособия в связи с материнством», «семейные пособия», «пособия детям». Впервые были обозначены и такие социально-правовые основания выплаты пособий, в данном случае бюджетных, как: в РФ и РК – повреждение здоровья ввиду профилактических прививок, воздействия радиации, в РК – за особые заслуги перед обществом и государством; вредность, тяжесть, особая опасность условий труда. Это обстоятельство еще раз подчеркивает особую специфику бюджетных пособий и их отличие от пособий социально-страхового характера и компенсационных выплат.

По итогам первой главы автором был сделан аргументированный вывод о необходимости упорядочения национального законодательства РФ, РБ и РК о социальных пособиях. Для этих целей была высказана идея

разработки и принятия в странах единого нормативного правового акта о бюджетных пособиях, что, безусловно, заслуживает поддержки (с. 19; 66).

В **Главе 2** диссертации автором было проанализировано постсоветское и современное российское, белорусское и казахстанское законодательство о социальных пособиях, а также научные труды по истории развития правового регулирования в данной области. Это позволило выявить в современном законодательстве такие положительные правовые решения советского периода, как наличие пособий многодетным и одиноким матерям, ежемесячных пособий на детей, включая детей военнослужащих срочной службы и др. (с. 19; 73 и сл.).

Между тем, в законодательстве о социальных пособиях имеют место и негативные аспекты, преимущественно, постсоветского периода. В числе таковых автор назвал, в частности: отсутствие системы в правовых нормах о социальных бюджетных пособиях, неоправданные различия в размерах пособий с порою необоснованной «привязкой» сумм к такой величине, как минимальный размер заработной платы, отказ от ряда прогрессивных правовых норм, существовавших в советское время (например, пособия многодетным из федерального бюджета и др.) – с. 20; 79 и сл.

Таким образом, совершенно обоснованными видятся предложения диссертанта о разработке и принятии единого Закона о социальных пособиях из государственного бюджета в национальном законодательстве РФ, РБ и РК, который упорядочит основные виды пособий, круг получателей, источники выплаты, особенности назначения, перерасчета и индексации пособий гражданам. Положительным можно охарактеризовать и предложение о разработке Модельного закона о социальных пособиях из государственного бюджета в рамках СНГ или ЕАЭС (с. 20; 123).

В **Главе 3** диссертации исследуется федеральное и региональное законодательство в РФ с учетом опыта РБ и РК о конкретных видах бюджетных пособий. Для удобства их детального рассмотрения диссертант разбивает пособия на две основные группы: 1) пособия семьям с детьми в

связи с их рождением и воспитанием и 2) пособия, не связанные с рождением и воспитанием детей.

Это дало возможность автору сформулировать конкретные предложения, адресованные российскому законодателю, о повышении гарантированных пособий на детей, чему отведено значительное место в диссертации. Названы такие пособия, как: при рождении ребенка и передаче его на воспитание, по уходу за ребенком, на ребенка, беременной жене военнослужащего по призыву, детей курсантов военной профессиональной образовательной организации и военной образовательной организации высшего образования, супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать по состоянию здоровья детей.

Отдельно затронут вопрос о низком размере одного из важнейших пособий по материнству – пособия по беременности и родам в РФ для неработающих (незастрахованных) граждан, ставится вопрос о его повышении наравне с пособиями на детей в связи с их рождением и воспитанием.

В рамках актуальных на сегодняшний день мер по усилению адресности ежемесячных пособий на детей (по уходу за ребенком до полутора лет, на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву), а также ежемесячного (в ряде субъектов РФ ежеквартального) пособия на ребенка предлагается введение социального стандарта МПБС в Закон о государственных пособиях. Внимания и поддержки заслуживает представленное автором соотношение МПБС с «достаточным уровнем жизни», чему противопоставляется имеющий место в законодательстве прожиточный минимум – физиологический минимум и «приемлемый уровень жизни», на смену которому должен прийти МПБС (с. 158).

Возврат к индексации пособия по безработице и назначению его в повышенном размере безработным с нетрудоспособными иждивенцами по примеру РБ сегодня актуальны и для РФ. В ходе исследования данного

пособия автором было проанализировано и законодательство других стран СНГ (Узбекистан), стран ЕС (Латвия), что говорит о всестороннем анализе выявленных правовых проблем.

Идеи автора о введении в РФ гарантированного пособия на погребение из государственного бюджета всем гражданам (застрахованным и незастрахованным) заслуживают поддержки. Благодаря такому шагу пособие на погребение застрахованным будет назначаться в повышенном размере. Как справедливо отмечает автор, данный принцип может успешно применяться и при обеспечении пособием в связи с переездом работающих (застрахованных) граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, которым также может быть назначен повышенный размер пособия. Актуальными представляются идеи автора и о дифференцированном повышении пособий беженцам и вынужденным переселенцам в зависимости от наличия или отсутствия у получателей страхового стажа до признания их беженцами или вынужденными переселенцами (с. 28-29; 187-188).

В заключении автор формулирует выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства РФ о бюджетных пособиях, а также законодательства СНГ, ЕАЭС, приводит новую редакцию статей законов и подзаконных нормативных правовых актов о бюджетных пособиях в РФ.

Наряду с достоинствами данной работы, весьма сложной по предмету исследования, в ней могут быть отмечены спорные и недостаточно аргументированные положения, являющиеся дискуссионными, либо требующие дополнительной аргументации.

1. Оценивая финансовые источники пособий из государственного бюджета, диссертант для удобства их сравнительно-правового анализа на с. 27-28 диссертации делает следующее обобщение: в РФ – федеральный бюджет и региональные бюджеты (субъектов РФ), в РБ и РК – республиканский бюджет и местные (региональные) бюджеты.

Между тем, из содержания ст. 6 бюджетных кодексов РБ и РК следует, что к местным бюджетам относятся областные бюджеты, бюджеты города республиканского значения и столицы, признаваемые в РФ бюджетами субъектов (ст. 10 Бюджетного кодекса). К местным бюджетам в РБ и РК также относятся районные, городские (областного подчинения), сельские и поселковые бюджеты, признаваемые в РФ местными бюджетами. Диссертанту следовало бы конкретизировать, какие из перечисленных выше бюджетов бюджетной системы РБ и РК следует считать региональными для целей настоящего исследования.

2. В актуальности темы диссертационной работы не обозначено, почему для исследования были выбраны именно пособия из государственного бюджета. Известно, что тема социальных пособий достаточно дискуссионная, между тем выбор остановлен только на пособиях из федерального (в РБ и РК – республиканского) и региональных (субъектов в РФ, ряда местных в РБ и РК) бюджетов.

В работе также не показано, каким образом пособия из местных бюджетов соотносятся с объектом исследования и как именно влияют на общий уровень материального обеспечения населения в странах.

3. В положениях, выносимых на защиту, диссертантом предлагается введение минимального потребительского бюджета семьи (МПБС) в качестве социального стандарта для усиления адресности ежемесячных пособий на детей. Однако в работе не говорится о том, какие предпосылки имеются в России для введения такого социального стандарта и существует ли острая необходимость в замене ПМ на МПБС. Актуален ли рассматриваемый вопрос для Белоруссии и Казахстана?

4. Говоря о таком социальном стандарте для определения размеров бюджетных пособий, как ПМ, диссертант предлагает использовать прожиточный минимум в целом по РФ на душу населения. Между тем, для пособия по безработице в качестве социального стандарта можно было бы взять за основу прожиточный минимум трудоспособного населения,

величина которого превышает общеустановленный ПМ. Учитывая, что величина ПМ разнится по категориям населения, диссертанту следовало бы уточнить, какая из имеющихся величин будет считаться наиболее благоприятной для целей обеспечения конкретным бюджетным пособием.

5. Предлагая введение социального стандарта для определения размеров бюджетных пособий, диссертант без внимания оставил имеющиеся в законодательстве РФ компенсационные выплаты (социальные компенсации). Некоторые из таких выплат, как справедливо отмечает автор, могут быть трансформированы в полноценное пособие. Между тем, в диссертации не говорится о том, с каким социальным стандартом следовало бы соотнести размеры таких компенсаций.

6. На с. 160-163 диссертации автор акцентирует внимание на отсутствии в законодательстве РФ легальных дефиниций «одинокая мать», «одинокий отец», «лицо, воспитывающее ребенка без матери», которые широко применяются в трудовом и социально-обеспечительном законодательстве, и, анализируя судебную практику по данному вопросу, предлагает свое видение решения проблемы на примере России. Вместе с тем, подобные вопросы также характерны для Беларуси и Казахстана.

7. К сожалению, в работе не нашел отражения сравнительный анализ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» и Решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 18 сентября 2014 г. Р-946/2014 «О понятии «одинокая мать» в трудовых правоотношениях».

Отмеченное выше не влияет на общую положительную оценку диссертации Н.В. Антоновой, содержащей совокупность новых научных положений, выводов и практических рекомендаций, вытекающих из анализа рассмотренных в работе вопросов.

Диссертация Антоновой Натальи Владиславовны на тему «Пособия из государственного бюджета по законодательству России, Белоруссии и

Казахстана» является законченной научно-квалификационной работой, содержащей комплексное исследование вопросов о пособиях из государственного бюджета по законодательству указанных государств.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, достоверны и обоснованы и могут быть использованы в дальнейших теоретических разработках, в учебном процессе, а также учтены при совершенствовании законодательства РФ в исследуемой соискателем области.

Вывод: диссертация Антоновой Натальи Владиславовны «Пособия из государственного бюджета по законодательству России, Белоруссии и Казахстана» отвечает как по форме, так и по содержанию предъявляемым требованиям к кандидатским диссертациям, предусмотренным Положением о присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842. А автор диссертации – Антонова Наталья Владиславовна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения.

Автореферат и опубликованные работы Н.В. Антоновой отражают основные результаты диссертационного исследования.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором Скачковой Г.С. и утвержден на заседании сектора трудового права и права социального обеспечения ИГП РАН (протокол № 7 от 23 ноября 2017 г.).

Заведующая сектором трудового права
и права социального обеспечения,
доктор юридических наук, профессор



Г.С. Скачкова

Подпись

и заверено Т.С. Скачковой

подтверждено



Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН). Адрес: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д.10. Телефон: 8 (495) 691-33-81; 8 (495) 691-86-03. E-mail: igpran@igpran.ru