

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента, доктора юридических наук**

**Жаворонкова Романа Николаевича**

**на диссертационную работу**

**Семянниковой Дины Александровны на тему: «Правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право, право социального обеспечения.**

Актуальность темы диссертационного исследования Д.А. Семянниковой не вызывает сомнения. Россия как социальное государство обязана обеспечить своим гражданам, включая детей-инвалидов, достойный уровень жизни. Одним из средств создания условий для достойной жизни является социальное обеспечение. Поэтому оценка современного состояния правового регулирования общественных отношений в сфере социального обеспечения детей-инвалидов, формулирование теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в указанной области представляют большой интерес, как для науки права социального обеспечения, так и для практики.

Автор определил в качестве цели исследования - выработку научного подхода к пониманию эффективного правового регулирования социального обеспечения детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются, и поиск оптимальных правовых механизмов предоставления различных видов социального обеспечения, отвечающих их целевому назначению. Для реализации указанной цели потребовалось решить целый комплекс научных задач, среди которых, в первую очередь, следует отметить раскрытие содержания категории «инвалидность» применительно к ребенку, характеристика правового статуса ребенка-инвалида в праве социального обеспечения, исследование содержания юридических гарантий социальной

защиты ребенка-инвалида на международном и на государственном уровне, анализ правового регулирования федеральных и региональных выплат для определения их эффективности, оценка эффективности законодательного и подзаконного регулирования оказания бесплатной медицинской помощи (в области медицинской реабилитации) детям-инвалидам, анализ правового регулирования на федеральном и региональном уровне социального обслуживания детей-инвалидов и их семей.

Структура диссертационного исследования обусловлена его предметом, целями и задачами. Диссертационная работа состоит из введения, 3 глав, объединяющих 8 параграфов, заключения и библиографии.

Первая глава посвящена характеристике правового статуса ребенка-инвалида в праве социального обеспечения. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что возможна дифференциация правового статуса ребенка-инвалида на общий правовой статус, который носит межотраслевой характер, и специальный (отраслевой) правовой статус, включающий право на различные виды права социального обеспечения в рамках отрасли права социального обеспечения (с. 18). Рассматривая соотношение отраслевого статуса ребенка-инвалида с отраслевым статусом ребенка и отраслевым статусом инвалида, обосновано указано, что ребенок-инвалид наделен всеми правами, которыми обладает ребенок в праве социального обеспечения (с. 19). Вместе с тем, отраслевой правовой статус ребенка-инвалида отличается от аналогичного статуса инвалида старше 18 лет, поскольку: во-первых, детям не устанавливается группа и причина инвалидности; во-вторых, инвалидность ребенка всегда носит срочный характер; в-третьих, степени выраженности ограничений основных категорий жизнедеятельности ребенка-инвалида могут приобретать юридическое значение и влиять на уровень его социального обеспечения (с. 29).

Автор указывает на то, что правоспособность ребенка-инвалида в праве социального обеспечения возникает с момента признания ребенка инвалидом. Дееспособность ребенка-инвалида в праве социального



обеспечения опосредована его несовершеннолетием, в связи с чем его права на некоторые виды социального обеспечения реализуют его законные представители (с. 30). В работе обосновано, что действующее законодательство наделяет правами, производными от статуса ребенка-инвалида, лиц, которые его воспитывают (с. 32 – 35). Семья, воспитывающая ребенка-инвалида, также приобретает права, производные от статуса ребенка-инвалида, и выступает самостоятельным субъектом права социального обеспечения. При этом целью социального обеспечения семьи ребенка-инвалида является поддержка всей семьи в целом, а не отдельных ее членов (с. 35 – 39).

Исследуя юридические гарантии социального обеспечения ребенка-инвалида, автор приходит к выводу о том, что социальное обеспечение детей-инвалидов носит преимущественно не страховой характер (с. 50). Соответственно, носителями обязанностей по предоставлению различных видов социального обеспечения детям-инвалидам являются конкретные органы государственной власти, которые в правоотношениях по социальному обеспечению являются обязанным субъектом (с. 56). В качестве усиления юридической ответственности государственных органов автором предлагается введение компенсации стоимости приобретенных семьей жизненно необходимых реабилитационных услуг, технических средств реабилитации, и т.п., не полученных в связи с незаконным отказом в признании ребенка инвалидом, либо в предоставлении ему социального обеспечения в натуральной форме. Также предлагается предусмотреть в законодательстве компенсацию морального вреда, причиненного ребенку-инвалиду нарушением его права на социальное обеспечение (с. 54 – 59).

В результате анализа правовых норм, регулирующих юридическую ответственность детей-инвалидов (их законных представителей) в праве социального обеспечения, автор приходит к выводу о том, что на сегодняшний день ответственность урегулирована только в отношении по предоставлению денежных выплат. Санкциям в указанных отношениях

почти всегда предшествуют нарушения в процедурных отношениях. Автором выделены основания привлечения к ответственности законных представителей ребенка-инвалида в праве социального обеспечения, предусмотренные региональным законодательством: 1) нецелевое использование средств, полученных в рамках социального обеспечения ребенка-инвалида, при условии их целевой направленности; 2) предоставление недостоверных, подложных документов или не предоставление документов для подтверждения фактических расходов; 3) изменение условий, послуживших основанием получения социального обеспечения. Автор обосновано указывает на то, что при обеспечении ребенка-инвалида в натуральной форме меры ответственности фактически не предусмотрены, поскольку основания для обеспечения в данной форме устанавливаются не опосредованно (на основании предоставленных документов), а «напрямую» с учетом фактической оценки состояния здоровья ребенка и его актуальных потребностей, что сводит к минимуму возможность правонарушений (с. 63 – 72). Актуальным является предложение закрепить в законодательстве о социальном обеспечении общих оснований наличия вины, исключающих вину при отсутствии недобросовестности со стороны получателя социального обеспечения (с. 70).

Во второй главе исследуется правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов в денежной форме.

В результате анализа федерального законодательства, устанавливающего денежные выплаты детям-инвалидам и воспитывающим их родителям, автором сделан вывод о том, что для правового регулирования федеральных денежных выплат характерна низкая динамика и отсутствие углубленного изучения проблемы социального обеспечения детей-инвалидов. В связи с этим на сегодняшний день денежные выплаты, предоставляемые ребенку-инвалиду, не обладают достаточной эффективностью (с. 90). Актуальными являются предложения: 1) увеличить размер социальной пенсии для детей-инвалидов, исходя из имеющихся у них



вынуждено завышенных потребностях, необходимых для нормальной жизни и развития (с. 81); 2) дифференцировать размер социальной пенсии детей-инвалидов с учетом степени выраженности стойких нарушений функций организма человека (с. 84); 3) установить возникновение права на компенсационную выплату неработающему родителю, осуществляющему уход за ребенком-инвалидом, при наличии у ребенка 3 степени ограничений определенных видов жизнедеятельности (с. 85); 4) предоставить право на получение указанной выплаты родителю, работающему неполный рабочий день (с. 86); 4) увеличить размер данной компенсационной выплаты не имеющему дохода родителю до величины прожиточного минимума для трудоспособного населения (с. 82).

В диссертации на основании анализа регионального законодательства выделены по основаниям предоставления две группы единовременных выплат: 1) единовременные выплаты семье с ребенком-инвалидом к определенным датам; 2) единовременные выплаты семье при усыновлении ребенка-инвалида (с. 91 – 93). Автором также выделен ряд условий предоставления региональных ежемесячных выплат: нуждаемость семьи, воспитывающий ребенка-инвалида; принятие в семью детей-инвалидов, являющихся сиротами или оставшихся без попечения родителей; наличие определенной степени ограничений по одной из основных категорий жизнедеятельности в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида; наличие гражданства РФ, проживание в субъекте РФ в течении определенного срока; многодетность, либо воспитание ребенка одним родителем; наличие у ребенка инвалидности (с. 96 – 105). Актуальным является предложение при определении нуждаемости семьи для установления права на региональную выплату применение соответствующего повышающего коэффициента к среднему доходу семьи с ребенком-инвалидом; определение размера пособия с учетом степени ограничения в основных сферах жизнедеятельности ребенка (с. 106). Вполне обоснованным является вывод о том, что достаточно перспективным видом

выплат целевого характера могут стать выплаты, компенсирующие стоимость услуг (медицинских, реабилитационных, и т.п.) и предметов первой необходимости, поскольку такой подход оправдан как с точки зрения оказания целевой помощи, так и с точки зрения рационального использования средств регионального бюджета (с. 111 – 113).

Третья глава диссертационной работы посвящена подробному анализу нормативно правового регулирования социального обеспечения, предоставляемого детям-инвалидам в натуральной форме.

На основе анализа законодательства автор приходит к выводу о том, что в правовом регулировании медицинской помощи явно прослеживается тенденция к уменьшению объема прав детей-инвалидов в области медицинской реабилитации. В частности, вполне «законным основанием» отказа государства от своих обязательств является утверждение общих для детей без инвалидности и детей-инвалидов показаний и противопоказаний к различным видам реабилитации (санаторно-курортное лечение, проведение реабилитационных мероприятий), что чаще всего влечет исключение решениями ведомственных государственных органов законного права на реабилитацию детей-инвалидов с тяжелыми заболеваниями, делая недоступным для них значительный объем восстановительных и поддерживающих здоровье процедур. Диссертант предлагает для преодоления указанного недостатка рассматривать детей-инвалидов как особых субъектов, имеющих право на реабилитацию, которое учитывает их ограничения и потребности (с. 132 – 133).

Исследуя правовое регулирование социального обслуживания, автор верно указывает на неоправданность того, что федеральное законодательство не рассматривает семьи, воспитывающие детей-инвалидов, как субъект, которому социальное обслуживание предоставляется на бесплатной основе (с. 163 – 164). Заслуживают внимания предложения диссертанта внести изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», касающиеся



правового регулирования ранней помощи детям-инвалидам (с. 142 – 143), а также урегулировать создание системы сопровождения детей-инвалидов (в первую очередь, оставшихся без попечения родителей) в условиях медицинского стационара (с. 155).

В диссертации сделан вывод о достаточно высокой эффективности оказания детям-инвалидам натуральной помощи, поскольку: во-первых, при оказании данной помощи удовлетворяется конкретная потребность ребенка-инвалида или воспитывающей его семьи; во-вторых, характерным признаком натуральной помощи является ее не денежный характер, который позволяет достичь цели удовлетворения определенной потребности семьи с ребенком-инвалидом прямо, а не опосредованно, что значительно повышает эффективность расходования бюджетных средств; в-третьих, такая помощь может заключаться как в непосредственной передаче предмета в натуре, так и посредством выдачи сертификата на приобретение подобных средств (с. 174 – 175).

В работе имеются другие выводы и предложения, заслуживающие внимания и поддержки.

Диссертация написана ясным языком, с использованием принятой терминологии. Оформление диссертации замечаний не вызывает.

Содержание диссертации в определенной степени отражено в публикациях автора.

В то же время, что характерно для научных работ, диссертационное исследование Д.А. Семянниковой содержит положения, имеющие дискуссионный характер и требующие дополнительной аргументации. К ним относится:

1. Спорным представляется утверждение автора о том, что «пока законодательство базировалось на экономической модели инвалидности, связывающей инвалидность исключительно со способностью трудиться, дети-инвалиды, которые были нетрудоспособны в силу возраста, не признавались субъектами права социального обеспечения» (с. 14). В период,

когда государственная политика базировалась на экономической модели инвалидности, принимались нормативные правовые акты, регулирующие стационарное социальное обслуживание детей-инвалидов. В качестве примера можно привести Приказ Министерства социального обеспечения РСФСР от 18 сентября 1968 г. № 125 «О дальнейшей типизации и профилировании домов-интернатов для престарелых и инвалидов», которым были установлены такие типы домов-интернатов, как детские дома-интернаты (для глубоко умственно отсталых детей, способных к обучению по специальным программам и методикам) и детские дома-интернаты (для глубоко умственно отсталых детей, требующих постоянного постороннего ухода и надзора). Данным Приказом также было предусмотрено переименование детских домов для умственно отсталых детей и детских домов для детей с физическими недостатками в детские дома-интернаты. Таким образом, социальное обеспечение детей-инвалидов в рассматриваемый период заключалось в их стационарном социальном обслуживании, в связи с чем дети-инвалиды являлись субъектами соответствующего правового регулирования.

2. На с. 30 указано, что «возникновение правоспособности ребенка-инвалида четко определено законом и наступает с момента признания ребенка инвалидом». Однако теория права социального обеспечения исходит из того, что общая правоспособность в праве социального обеспечения, с которой связано получение социального обеспечения за счет государственного бюджета (дети-инвалиды в основном получают социальное обеспечение за счет бюджета), совпадает с общегражданской правоспособностью и возникает с момента рождения (Право социального обеспечения России: учебник для бакалавров / отв. Ред. Э.Г. Тучкова – 20е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017, С. 105). При возникновении правоспособности граждане становятся субъектами права социального обеспечения, т.е. лицами, которые потенциально могут быть носителями юридических прав и обязанностей. Конкретные права приобретаются при



наступлении предусмотренных законом юридических фактов, в частности, признания лица инвалидом. Поэтому позиция автора нуждается в дополнительной аргументации.

3. Автор указывает на то, что «ребенок-инвалид (его законный представитель) подлежат юридической ответственности как в материальных, так и в процедурных правоотношениях по предоставлению социального обеспечения» (с. 72). Вместе с тем, в диссертации не раскрыт ряд практических вопросов, связанных с данным утверждением. В каких случаях должна быть разграничена ответственность ребенка-инвалида и его законного представителя в правоотношениях по социальному обеспечению? С какого возраста должна наступать ответственность ребенка-инвалида в праве социального обеспечения? В каких случаях может наступать ответственность ребенка-инвалида (а не его законного представителя)? Существуют ли судебные прецеденты привлечения детей-инвалидов к ответственности за нарушение законодательства о социальном обеспечении?

4. В диссертации утверждается (с. 89 – 90), что получателями НСУ (набора социальных услуг) могут стать малоимущие граждане, к которым применяется критерий нуждаемости. При этом возможна замена НСУ ежемесячной денежной выплатой, которая регулируется другим законом и предоставляется без учета критерия нуждаемости. В этом автор видит нарушение системных связей в законодательстве, поскольку выплаты иной правовой природы (ЕДВ) оказываются в сфере регулирования закона, посвященного иным отношениям. Следует отметить, что право на НСУ имеют граждане, указанные в ст. 6.1. Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». В данной статье не указана такая категория граждан, как малоимущие, и не установлены критерии нуждаемости, применяемые к другим категориям граждан. Поэтому указание автором на нарушение системных связей в законодательстве применительно к данному случаю не имеет оснований.

5. Спорным представляется ограничение автором круга социальных услуг, которые предлагается предоставлять семье ребенка-инвалида бесплатно, только социально-педагогическими и социально-психологическими услугами (с. 148 – 149). Наиболее актуальными для семей детей-инвалидов являются социально-бытовые услуги (включающие присмотр за детьми, сопровождение детей на прогулку, и т.п.), и социально-правовые услуги.

6. Диссертант полагает, что стоит уделить внимание не закрытию и уменьшению количества детских домов для детей-сирот, но их модернизации (с. 154). Необходимо отметить, что подобный подход противоречит Заключительным замечаниям Комитета ООН по правам инвалидов по первоначальному докладу РФ о реализации Конвенции о правах инвалидов, в которых рекомендовано (п. 18) принять стратегию деинституционализации детей-инвалидов с указанием конкретных сроков. Данные рекомендации основаны на ст. 19 «Самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество» и ст. 7 «Дети-инвалиды» Конвенции о правах инвалидов, а также Замечаниях общего порядка № 5 (2017) о самостоятельном образе жизни и вовлеченности в местное сообщество. Полагаем, диссертанту следует определить свою позицию относительно реализации указанных статей Конвенции о правах инвалидов, Замечаний общего порядка № 5 и рекомендаций Комитета по правам инвалидов.

7. В диссертации неоднократно используется термин «индивидуальная программа реабилитации инвалида» (с. 10, 27, 71, 100, 116, 168). Вместе с тем, после внесения изменений Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ в ст. 11 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в нормативных правовых актах используется термин «индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида».

Отмеченные выше замечания носят дискуссионный, либо уточняющий характер, и не влияют на общую положительную оценку данной диссертации, содержащей совокупность новых научных положений, выводов



и практических рекомендаций, вытекающих из анализа рассмотренных в работе вопросов.

Диссертация Семянниковой Дины Александровны на тему: «Правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов в Российской Федерации» является самостоятельным законченным творческим монографическим исследованием актуальной темы, содержащим новые обоснованные и достоверные научные положения.

Автореферат с достаточной полнотой отражает содержание диссертации.

Основные результаты диссертационного исследования изложены в публикациях автора, в том числе в 4-х изданиях, рекомендованных ВАК, названия которых отражены в автореферате.

Все сказанное дает основание для вывода, что рассматриваемая диссертация соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а автор диссертации Семянникова Дина Александровна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право, право социального обеспечения.

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОППОНЕНТ -  
профессор кафедры трудового права  
и права социального обеспечения  
федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего образования  
«Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
доктор юридических наук  
по специальности 12.00.05 – трудовое право,  
право социального обеспечения



  
Р.Н. Жаворонков

05 февраля 2020 г.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА): 125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9. Телефон (499) 244-88-88, e-mail: msal@msal.ru.