

«УТВЕРЖДАЮ»

Ректор федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования
«Пермский государственный
национальный исследовательский
университет», доктор
физико-математических наук, доцент



Игорь Юрьевич Макарихин

19 февраля 2020 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования

«Пермский государственный национальный исследовательский
университет» на диссертацию **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 диссертационной работы заключается том, что она предполагает комплексное исследование вопросов социального обеспечения такой особой категории как «дети-инвалиды». С одной стороны, представители данной группы являются детьми, то есть лицами моложе восемнадцатилетнего возраста, и на них распространяются все права, присущие детям. С другой стороны, они являются не просто детьми, а детьми, имеющими ограничение жизнедеятельности, нуждающиеся в посторонней помощи, в социальной защите. В этом смысле к ним нельзя применить общий подход, связанный с признанием взрослых граждан инвалидами, поскольку дети-инвалиды, как правило, в силу возраста, а не в силу здоровья являются нетрудоспособными. Нельзя произвести и суммирование прав, присущих здоровым детям, с правами детей-инвалидов. Требуется особый подход к ним и при осуществлении медико-социального освидетельствования.

Существенной особенностью статуса детей-инвалидов является то, что они практически всегда нуждаются в уходе со стороны родителей (иных законных представителей), поэтому лица, осуществляющие уход, должны иметь возможность осуществлять от имени детей-инвалидов их права, а также обладать

при этом своими правами, основанными на факте ухода и воспитания ребенка-инвалида. Комплексный характер исследования позволяет не только систематизировать, обобщить имеющиеся в законодательстве права и обязанности детей-инвалидов и их родителей, что само по себе уже является значимым, он позволяет, прежде всего, выявить пробелы, имеющиеся в законодательстве. Это определяет *актуальность* выбранной темы и метода исследования. Комплексный анализ позволил автору выявить «слабые места» правового регулирования статуса ребенка-инвалида, которые сложно выявить при изучении отдельных видов социального обеспечения, что, в свою очередь определило *новизну* положений, выносимых на защиту. Комплексный анализ позволяет обнаружить противоречия в законодательстве, когда нормы одних нормативных правовых актов входят в прямое противоречие с другими, как это показано в диссертации в случае с предоставлением детям-инвалидам санаторно-курортного лечения (с. 121-123 диссертации).

Автор совершенно справедливо указывает на существующий пробел в российском законодательстве, регулирующем порядок признания инвалидом ребенка до 18 лет. Действительно категория «ребенок-инвалид», которая устанавливается лицам до 18-летнего возраста, формально не отражает ни причины инвалидности, ни степени выраженности ограничений основных категорий жизнедеятельности, хотя наличие степени выраженности ограничений основных категорий жизнедеятельности (II, III или IV) является обязательным условием для признания лица инвалидом (с. 23, 27 диссертации, с. 13 автореферата). Это существенный недостаток процедуры признания ребенка инвалидом, который нуждается в корректировке. Обоснованы и последующие суждения диссертанта о том, что степень выраженности ограничений основных категорий жизнедеятельности должна явиться основой для специального статуса ребенка-инвалида и проявиться в различных видах социального обеспечения, включая дифференциацию размеров социальных пенсий ребенку-инвалиду, дифференциацию денежных выплат родителям, воспитывающим ребенка-инвалида (с. 84-85 диссертации, с. 18 автореферата).

Еще одним существенным недостатком формирования статуса детей-инвалидов, на который обращает внимание диссертант, на сегодняшний день является порядок определения необходимых составляющих потребительской корзины, определяемых отдельно в отношении инвалидов, отдельно в отношении детей до 15 лет, но не учитывающих специфики детей, имеющих инвалидность (с. 80-81 диссертации).

Заслуживает поддержки приведенный в работе анализ пенсий, как социально-обеспечительных выплат. Действительно пенсия в доктрине права социального обеспечения определяется как выплата, связанная с прошлой трудовой деятельностью. При этом связь с прошлой трудовой деятельностью проявляется и в виде права на пенсию, возникающем при наличии, например, страхового или трудового стажа, и в порядке расчета пенсии. Социальная пенсия, включая социальную пенсию детям-инвалидам, в этом смысле имеет существенные отличия, поскольку не связана с прошлой трудовой деятельностью, которая может

отсутствовать в принципе. Поэтому характеристика правовой природы социальной пенсии как пособия, в том числе с использованием термина «государственное пенсионное пособие» является обоснованным (с. 77-79 диссертации).

Все приведенные выше положения диссертационной работы указаны в качестве положений, выносимых на защиту, являются новыми, актуальными и подтвержденными научными выводами диссертанта.

Из иных положений, выносимых на защиту, также обращают на себя внимание следующие. Убедительным видится подход диссертанта в обосновании особого характера оказания медицинской помощи ребенку-инвалиду, отражающего его состояние, его особый статус (п. 7 положений, выносимых на защиту, с 117-119 диссертации, с. 21 автореферата). Не вызывает возражений и суждение автора о том, что натуральная помощь, оказываемая ребенку инвалиду, особо значима для него и, во многих случаях является более эффективной чем денежное обеспечение, и что она не должна зависеть от уровня дохода его семьи (п. 8 положений, выносимых на защиту, с. 166-167 диссертации, с. 24 автореферата). Аргументировано предложение о введении в сферу социального обслуживания «ранней помощи» ребенку-инвалиду, основанной на принципе выявления получателей и предоставлении комплексной помощи (п. 9 положений, выносимых на защиту, с. 142-143 диссертации, с. 23 автореферата).

Правосубъектность детей-инвалидов, как субъектов права социального обеспечения, характеризуется в диссертации через категорию «правовой статус». Это положение необходимо отметить как положительное, поскольку характеристика правосубъектности через правовой статус позволяет избежать многих противоречий, возникающих при использовании категорий «правоспособность», «видовая правоспособность». Не вызывают вопросов положения работы, обосновывающие особый правовой статус ребенка-инвалида (или специальный правовой статус: с. 19-20 диссертации) и связь правового статуса с юридическим фактом – наличием инвалидности. В работе имеются и иные предложения, которые заслуживают поддержки.

Научный материал изложен последовательно, структура работы является логичной: в первой главе содержатся общие теоретические положения о правовом статусе ребенка-инвалида, последующие две главы посвящены социальному обеспечению детей-инвалидов в денежной форме (федеральный и региональный уровни) и в натуральной форме (медицинская и лекарственная помощь, социальное обслуживание и натуральная помощь). Автор уделяет большое внимание анализу регионального законодательства, обобщенные выводы позволяют выявить тенденции в развитии социального обеспечения детей-инвалидов и сформулировать предложения по совершенствованию федерального законодательства.

Однако, как любая научная работа, диссертация Д.А. Семянниковой не свободна от положений, которые недостаточно аргументированы.

В первую очередь это касается того, что автором в содержание правового статуса включается правосубъектность, которая определяется как «возможность

ребенка стать участником правоотношений по предоставлению социального обеспечения» (с. 20 диссертации). Далее говорится о том, что для реализации права на социальное обеспечение имеет значение придание инвалидности юридического свойства, по всей видимости, характеризующееся как свойство юридического факта. Действительно, правовой статус в социальном обеспечении представляет собой совокупность прав и обязанностей. Возникновение прав и обязанностей в праве социального обеспечения связано с наличием определенных юридических фактов, в данном случае признания лица ребенком-инвалидом (об этом автор говорит на с. 30 диссертации). Но в этом случае возникает вопрос о соотношении понятий «правовой статус» и «правосубъектность». Также не очень четко изложена позиция автора в отношении дееспособности детей-инвалидов. Возникает ли она с рождения, и, реализуя права ребенка в правоотношениях, действуют ли родители от своего имени, «восполняя недостающий элемент правосубъектности ребенка» (с. 31 диссертации), или действуют как представители ребенка. В последнем случае восполнения правосубъектности не происходит.

Сложно согласиться с суждением автора о производности прав лиц, воспитывающих ребенка, от прав, составляющих правовой статус ребенка-инвалида (с. 32 диссертации, с. 14 автореферата). По мнению автора, такие лица, как родители, усыновители, опекуны, попечители имеют определенные права при наличии в семье ребенка-инвалида. К таким правам относятся право на получение ежемесячной выплаты, установленной указом Президента РФ от 26.02.2013 г., право на досрочную страховую пенсию в соответствии со ст. 32 ФЗ «О страховых пенсиях». Автор считает данные права, приобретаемые лицом, воспитывающим ребенка-инвалида, производными от правового статуса ребенка инвалида. Данное суждение противоречит доктрине права социального обеспечения и теории права на сущность правового статуса. Правовой статус в праве социального обеспечения прочно связан с юридическими фактами-событиями. Именно они порождают ту совокупность прав и обязанностей, которая представляет собой правовой статус. Права какого-либо лица, даже находящегося на воспитании, не могут служить основанием для возникновения правового статуса его воспитателя. Правой статус родителей детей-инвалидов, включая право на страховую пенсию и иные выплаты, представляют собой права, принадлежащие именно этим лицам в силу закона. Они возникают при существовании такого юридического факта, как наличие в семье ребенка-инвалида, и не связаны с правовым статусом ребенка инвалида. Правовой статус ребенка может измениться, расшириться или сократиться, но права родителей от этого не изменятся.

В работе затронут очень интересный, острый и востребованный в теории права социального обеспечения вопрос об ответственности участников правоотношений. Автор вполне обосновано разделяет данный вопрос на две части: ответственность государства, государственных органов перед детьми инвалидами и ответственность детей-инвалидов и их законных представителей перед государством. Предложения диссертанта, связанные с ответственностью государства перед получателями, не вызывают вопросов. Следует согласиться с

тем, система социально-обеспечительного законодательства в этой области архаична и, в какой-то степени, отражает пережиток советского прошлого. Меры ответственности за бюрократические проволочки в назначении выплат, с затягивание сроков, безусловно, нужны, также, как и нормативно предусмотренная возможность взыскания морального вреда в пользу получателей.

Несколько по-иному выглядит вопрос об ответственности получателей: детей-инвалидов и их законных представителей, и в этом случае многие положения диссертации требуют уточнений. Например, на с. 62 диссертации автор прямо указывает на то, что субъектами ответственности перед государством могут являться не только законные представители ребенка-инвалида, но и сам ребенок-инвалид. В то же время на с. 69 диссертации (с. 16 автореферата), выделяя основания привлечения к ответственности, говорится только об ответственности законных представителей, хотя, по всей видимости, эти основания должны быть распространены и на детей-инвалидов. Или для привлечения к ответственности последних должны быть выработаны особые основания ответственности, но в работе об этом не говорится. Возможно, ответственность ребенка-инвалида должна быть связана с возрастом ребенка, либо следует учитывать факт непосредственного получения ребенком-инвалидом социального обеспечения, а не через представителя.

Проблема ответственности получателей этим не исчерпывается, она носит более глубокий характер. На с. 37 диссертации автор приводит достаточно убедительные доводы о том, что в праве социального обеспечения семья может рассматриваться в качестве субъекта и быть участником правоотношений, в рамках которых оказывается помощь, носящая семейный характер. Большинство видов помощи в отношении детей-инвалидов действительно носит семейный характер, поскольку дети находятся в семьях и средства социального обеспечения поступают в семейный бюджет. И цель социальной политики государства во многом связывается именно с тем, чтобы оставить ребенка-инвалида в семье, поддерживая семью материально, либо передать ребенка на воспитание в семью, создав для этого все условия. Но, поскольку речь идет о правосубъектности семьи, то должно быть понимание, что ответственность является неотъемлемым элементом правосубъектности. В настоящее время к ответственности за нецелевое использование средств социальной помощи привлекаются родители (законные представители). Но денежные средства, даже при нецелевом использовании далеко не всегда тратятся на личные нужды родителей, большей частью они включаются в семейные расходы, которые распространяются и на детей, включая детей-инвалидов. В этом случае логично было бы говорить о том, что субъектом ответственности является семья. Но состав семьи может меняться, дети могут взрослеть и обретать полную дееспособность, могут появляться новые члены семьи. Эти обстоятельства должны влиять и на положения об ответственности и на положения о семейной правосубъектности. Но вопрос о том, кто является субъектом ответственности: семья или получатель, при каких условиях ответственность может быть возложена на ребенка-инвалида, находящего в семье

и получившего самостоятельно или через законного представителя социальное обеспечение, требует дополнительной аргументации.

В порядке научной дискуссии, основанной на положениях диссертации, просим дать ответ на следующие вопросы.

1. В силу недостаточной четкости в характеристике ребенка-инвалида как субъекта права социального обеспечения, просим пояснить, как в праве социального обеспечения соотносятся понятия «правосубъектность», «правовой статус», «правоспособность». Является ли правосубъектность частью правового статуса (с. 20 диссертации) или же правосубъектность является более широкой категорией, а правовой статус является элементом, раскрывающим правосубъектность?

2. Если, по мнению диссертанта, семья является самостоятельным субъектом права социального обеспечения и самостоятельным участником социально-обеспечительных отношений (с. 35-37 диссертации), может ли семья в целом как субъект быть лицом, несущим самостоятельную ответственность, в частности, при нецелевом использовании социального обеспечения. Может ли ответственность распространиться на всех членов семьи, включая несовершеннолетних детей-инвалидов, достигших возраста, например, 16 лет, и при каких условиях?

3. В параграфе 1.2. диссертации автор приводит достаточно аргументированные доводы о необходимости закрепления в законодательстве специальных норм, регулирующих ответственность органов социального обеспечения перед получателями в некоторых случаях нарушения их прав, вплоть до возможности взыскания ущерба. В то же время, при исследовании вопросов, связанных с предоставлением услуг, автор соглашается с позицией ученых, допускающих возможность распространить на отношения по предоставлению социальных услуг гражданско-правовую ответственность, основанную на законодательстве о защите прав потребителей (с. 51 диссертации). Могут ли разные виды социального обеспечения иметь различный правовой режим в части ответственности или механизм ответственности должен быть единым для всех видов социального обеспечения?

4. Вопросы включения в оборот понятия «ранней помощи» и разработки механизма оказания такой помощи, основанного на выявительном принципе, без сомнения являются актуальными и значимыми для права социального обеспечения. Тем не менее, системный подход в праве требует уточнить: является ли «ранняя помощь» особой формой социальной помощи или особым видом социальных услуг?

5. В работе практически не приводится анализ судебной практики, связанной с рассмотрением споров о социальном обеспечении детей-инвалидов и их семей, чем это объясняется?

Вопросы носят уточняющий и характер и не влияют на общую положительную оценку диссертации.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, являются *аргументированными*, могут быть использованы в дальнейших исследованиях, и

учебном процессе, что свидетельствует о научной значимости диссертационного исследования. Научные положения, выносимые на защиту, являются *актуальными*, исследованными в тексте диссертации и подкрепленными авторскими выводами.

Результаты диссертационного исследования прошли необходимую апробацию. Теоретические положения диссертации были отражены в семи публикациях диссертанта, четыре из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК России.

Автореферат и опубликованные работы Д.А. Семянниковой отражают основные результаты диссертационного исследования.

Диссертация Семянниковой Дины Александровны «Правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов в Российской Федерации» по содержанию и по форме соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям пунктами 9, 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а её автор – Семянникова Дина Александровна – заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения.

Отзыв подготовлен доцентом кафедры трудового и международного права ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет» (далее – ПГНИУ), кандидатом юридических наук Маматказиным Ильей Робертовичем, обсужден и одобрен на заседании кафедры трудового и международного права ПГНИУ (протокол № 5 от 20 января 2020 г.)

Заведующая кафедрой
трудового и международного права
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Пермский государственный
национальный исследовательский университет»
доктор юридических наук, профессор
Юлия Валерьевна Васильева

614600, ГСП. г. Пермь, ул. Букирева, 15
Тел.: 8 (342) 2396549; e-mail: ktpiso@live.ru

