

На правах рукописи

СЕМЯННИКОВА ДИНА АЛЕКСАНДРОВНА

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2019

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Гусева Татьяна Сергеевна,**
доктор юридических наук, доцент, советник управления конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты Конституционного Суда Российской Федерации.

Официальные оппоненты: **Жаворонков Роман Николаевич,**
доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»;

Корсаненкова Юлия Борисовна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет (ПГНИУ)».

Защита диссертации состоится «2» марта 2020 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д503.001.01 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – www.izak.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 20__ года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

О.В. Муратова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема инвалидизации детского населения стоит достаточно остро, как в мире¹, так и в России.² Это обуславливает необходимость повышенного внимания к проблеме детской инвалидности и формирование правового регулирования, отвечающего особым потребностям ребенка-инвалида.

Из Конвенции ООН о правах ребенка³ вытекает обязанность государства интегрировать детей с инвалидностью в жизнь общества, способствовать развитию его личности, ведению им полноценной и достойной жизни (ст. 23), а также право каждого ребенка пользоваться благами социального обеспечения (ст. 26). Конвенция ООН о правах инвалидов⁴ признает принадлежность детям-инвалидам всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми, налагая на государство обязательства по устранению барьеров и трудностей, с которыми сталкивается ребенок-инвалид при их осуществлении. Ратифицированные Российской Федерацией международные акты создают прочный фундамент для становления законодательства о социальной защите детей-инвалидов, определяют ориентиры его развития.

С 2018 года в России реализуется программа Десятилетие детства⁵. В соответствии с Планом основных мероприятий до 2020 года⁶, проводимых в

¹ Согласно «Всемирному докладу об инвалидности детская инвалидность, измерение которой проводилось среди детей-инвалидов от 0 до 14 лет, составляет 95 миллионов (5,1%) детей, из которых 13 миллионов (0,7%), имеют «тяжелую форму инвалидности», и эти цифры растут. Всемирный доклад об инвалидности 2011 года. URL: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_ru.pdf.

² Численность детей-инвалидов в нашей стране растет, и их доля (670 086 детей-инвалидов) в общей численности детей (27254 тыс. детей) на 1 января 2019 составляет приблизительно 2,457 %, что в сравнении с долей детей-инвалидов на 2016 год в 2,383 % выше (628 254 детей-инвалидов приходится на 26360 тысяч детей). При этом важно заметить, что рост не связан с увеличением рождаемости в стране. По статистике количество рожденных в 2016 году (1888729 человек) почти на 20000 человек больше, чем в 2018 (1690307 человек) // Численность детей-инвалидов // sfri.ru- Официальный сайт Федерального реестра инвалидов. URL: <https://sfri.ru/analitika>. Распределение населения по возрастным группам; Рождаемость, смертность, естественный прирост// http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

³ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI. Вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.

⁴ Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 468.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3309.

рамках данной программы, социальная защита детей-инвалидов и их интеграция в современное сообщество является одной из важнейших задач. Решение этой задачи предполагает, в частности, совершенствование правовых и организационных основ социального обеспечения детей-инвалидов и их семей, включающих внедрение востребованных видов и форм стационарозамещающих технологий предоставления социальных услуг детям-инвалидам и их семьям, улучшение благосостояния семей, воспитывающих детей-инвалидов.

Социальное обеспечение детей-инвалидов не исчерпывается только материальной поддержкой ребенка-инвалида, а включает и его реабилитацию в целях полного или частичного восстановления жизнедеятельности, достижения максимально возможной социализации ребенка и признании его полноценным членом общества.

Вместе с тем правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов в настоящее время представляется не достаточно эффективным: несовершенна процедура и критерии признания ребенка инвалидом, остро стоит проблема бедности семей с детьми-инвалидами, что повышает риск отказа семьи от воспитания ребенка с ограниченными возможностями здоровья, отсутствуют универсальные критерии дифференциации оснований и размеров социального обеспечения детей-инвалидов, пробелы и противоречия в законодательстве приводят к нарушению права на социальное обеспечение этой категории граждан. Динамику качества жизни детей-инвалидов на сегодняшний день нельзя признать удовлетворительной, а уровень эффективности социального обеспечения недостаточным.

Степень научной проработанности темы. Проблематика правового регулирования социального обеспечения детей-инвалидов является практически не исследованной. Имеющиеся диссертационные исследования в области социальной защиты инвалидов (Н.В. Антипьевой, Р.Н.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р «Об утверждении плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4475.

Жаворонкова, М.П. Ливицкой, О.А. Парягиной, И.Н. Ясыревой и др.) посвящены вопросам социального обеспечения, реабилитации инвалидов старше 18 лет и не отражают особенностей правового положения детей-инвалидов в праве социального обеспечения. Научные работы, посвященные социальному обеспечению детей (Л.А. Гречук, Т.С. Гусева, Ю.Б. Корсаненкова, Л.В. Сотникова и др.), лишь фрагментарно затрагивают вопросы социального обеспечения детей-инвалидов. Только в монографии Е.Г. Азаровой⁷ в отдельном параграфе в рамках исследования социального обеспечения детей рассматривались вопросы социального обеспечения семей с детьми-инвалидами. Право детей с инвалидностью на социальное обеспечение было предметом диссертации Н.Т. Полис⁸, которая была защищена почти 30 лет назад, однако ее нормативно-правовая база на сегодняшний момент не актуальна.

Современное же правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов никогда не было предметом комплексного научного исследования, что повышает его актуальность.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с предоставлением различных видов социального обеспечения детям-инвалидам.

Предметом исследования выступают нормы международного, зарубежного и российского права, регулирующие отношения, связанные с предоставлением социального обеспечения детям-инвалидам и семьям, в которых они воспитываются, взгляды ученых, отражающие наличие проблем в исследуемой области, а также материалы судебной практики применения норм российского права социального обеспечения.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке научного подхода к пониманию эффективного правового регулирования

⁷ Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. - М.: Контракт, 2012. - 256 с.

⁸ Полис Н.Т. Право детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и инвалидов с детства на особую заботу общества в социальном обеспечении: Дис.канд. юрид. наук. Москва, 1990. - 158 с.

социального обеспечения детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются, и поиске оптимальных правовых механизмов предоставления различных видов социального обеспечения, отвечающих их целевому назначению.

Для достижения цели исследования были определены следующие задачи:

- выявить факторы, влияющие на правовое положение детей-инвалидов и законодательное закрепление за ними прав и гарантий в области социального обеспечения;

- раскрыть содержание категории «инвалидность» применительно к ребенку;

- охарактеризовать правовой статус ребенка-инвалида в праве социального обеспечения, а также его влияние на возникновение права на социальное обеспечение других лиц;

- исследовать содержание юридических гарантий социальной защиты ребенка-инвалида на международном и на государственном уровне; привести анализ судебной практики, позволяющий определить пределы свободы решений законодателя при регулировании отношений по социальному обеспечению детей-инвалидов;

- проанализировать правовое регулирование выплат, предусмотренных федеральным и региональным законодательством в целях определения их эффективности;

- оценить эффективность законодательного и подзаконного регулирования оказания бесплатной медицинской помощи (в области медицинской реабилитации) детям-инвалидам;

- исследовать правовое регулирование отношений по предоставлению натуральной помощи детям-инвалидам и семьям, их воспитывающим;

- проанализировать федеральное и региональное законодательство о социальном обслуживании детей-инвалидов, охарактеризовать формы и

виды социального обслуживания ребенка-инвалида и семьи, в которой он воспитывается; на основе механизмов и принципов социального обслуживания оценить содержание ранней помощи, предоставляемой детям-инвалидам.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания. Общетеоретической основой исследования являются системный и диалектический методы познания правовых явлений. Поставленные задачи также решались автором с использованием в работе общенаучных (сравнительного, формально-логического) и юридических (историко-правового, сравнительно-правового, статистического) методов исследования, которые применялись при изучении объекта и предмета диссертации.

Теоретическую основу исследования определили научные труды представителей науки права социального обеспечения: Е.Г. Азаровой, В.С. Андреева, Н.В. Антипьевой, А.Л. Благодир, Ю.В. Васильевой, Т.С. Гусевой, Р.Н. Жаворонкова, М.Л. Захарова, С.И. Кобзевой, Е.Е. Мачульской, Т.К. Мироновой, Э.Г. Тучковой, В.Ш. Шайхатдинова, М.Ю. Федоровой и др.

В диссертационном исследовании использовались труды ученых иных отраслей права, в частности, теории государства и права: С.С. Алексеева, М.С. Строговича, гражданского права: С.Н. Братуся, А.В. Баркова, конституционного права: А.Н. Кокотова, Г.Б. Романовского и др.

Важную роль в разработке некоторых аспектов диссертации сыграли научные труды ученых в области медицины: О.Ф. Выхристюк, К.И. Григорьева, К.А. Семенов и др.

Научная новизна исследования. На основании исследования международных норм, регулирующих социальное обеспечение детей-инвалидов, действующего федерального и регионального законодательства разработаны новые подходы к пониманию эффективного социального обеспечения данной категории граждан, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства с целью

использования наиболее эффективных механизмов правового регулирования для обеспечения достойного уровня жизни ребенка-инвалида.

На защиту выносятся следующие наиболее существенные **положения и выводы**, отражающие **научную новизну** исследования и его результаты:

1. Предпосылкой к признанию за ребенком-инвалидом права на блага социального обеспечения стало влияние моделей инвалидности на содержание государственных нормативно-правовых актов. Исследование истории социального обеспечения детей-инвалидов привело к выводу, что в правовом регулировании СССР в связи с переходом от экономической модели инвалидности, связывающей инвалидность исключительно со способностью трудиться, к медико-социальной модели, рассматривающей инвалидность не только как ограничение способности к трудовой деятельности, но и к самообслуживанию, передвижению, обучению и другим категориям жизнедеятельности, впервые появилась необходимость определения прав и гарантий для детей-инвалидов, нетрудоспособных в силу возраста, и закрепление в дальнейшем их особого правового статуса.

2. Основанием приобретения правового статуса ребенка-инвалида является установление инвалидности. Для определения правового статуса ребенка-инвалида в праве социального обеспечения в диссертации раскрыто содержание категории «инвалидность» применительно к ребенку и конкретизированы ее характерные черты: 1) детям-инвалидам не устанавливается группа и причина инвалидности; 2) инвалидность ребенка всегда имеет срочный характер. Кроме того, исследование позволило прийти к выводу, что правовой статус ребенка-инвалида в праве социального обеспечения порождает права воспитывающих его лиц и семьи в отдельных правоотношениях по социальному обеспечению.

3. Посредством нормативного закрепления права ребенка-инвалида на тот или иной вид социального обеспечения, а также способов реализации и мер защиты данного права государство предоставляет юридические гарантии в этой области. Механизм юридических гарантий реализации прав

ребенка-инвалида нуждается в установлении санкций, учитывающих характерные черты социально-обеспечительных отношений и конкретные обстоятельства нарушения как со стороны ребенка-инвалида (его законных представителей), так и со стороны обязанного государственного органа по предоставлению социального обеспечения, что послужит достижению баланса частных и публичных интересов.

4. Исследование системы федеральных денежных выплат, адресованных детям-инвалидам, раскрыло объем государственных обязательств в этой области, что вызывает необходимость внесения ряда предложений по совершенствованию законодательства, и, в частности, о необходимости дифференциации размеров социальной пенсии и ежемесячной выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, с учетом степени выраженности стойких нарушений функций организма ребенка-инвалида и степени выраженности ограничений по основным категориям жизнедеятельности человека.

5. В целях выравнивания объема материального обеспечения детей с инвалидностью независимо от региона проживания необходимо установить в федеральном законодательстве дополнительное пособие на ребенка-инвалида. В связи с этим в перечень видов государственных пособий, установленных Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предлагается включить пособие на ребенка-инвалида, а главу 2 данного Закона дополнить статьей 16.1 «Пособие на ребенка-инвалида», закрепив полномочия по установлению размера, порядка назначения, индексации и периодичности выплаты данного пособия за субъектами Российской Федерации.

6. Согласно российскому законодательству органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать дополнительные меры социальной поддержки детей-инвалидов, а также семей, в которых они воспитываются. Это

предопределило на основе анализа регионального законодательства о денежных выплатах детям-инвалидам необходимость выделения основных критериев для наделения детей-инвалидов правом на соответствующие выплаты, к которым относятся: нуждаемость семьи, воспитывающей ребенка-инвалида; принятие в семью детей-инвалидов, являющихся сиротами или оставшихся без попечения родителей; наличие определенной степени ограничения по одной из основных категорий жизнедеятельности в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида, а также многодетность или воспитание ребенка одним родителем. Условие малообеспеченности семьи, применяемое в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации, регулирующем отношения по обеспечению детей-инвалидов денежными выплатами, не позволяет учесть специфику потребностей ребенка-инвалида.

7. Одним из видов социального обеспечения ребенка-инвалида, предоставляемого в натуральной форме, является медицинская помощь. Значительная часть медицинской помощи ребенку-инвалиду оказывается в рамках реабилитационных мероприятий. Анализ ведомственного нормативно-правового регулирования медицинской реабилитации детского населения показал неизбежность сокращения государственных гарантий в сфере медицинской помощи детям-инвалидов, что вступает в противоречие с основными принципами Конвенции о правах инвалидов. Для преодоления этого недостатка предлагается, с учетом ограничений и потребностей детей с инвалидностью рассматривать их как особых субъектов, обладающих правом на реабилитацию.

8. В правовом регулировании отношений по предоставлению натуральной помощи (продукты питания, технические средства реабилитации, лекарственные препараты, а также сертификаты на их приобретение), прослеживается высокая эффективность ее оказания по сравнению с предоставлением некоторых видов денежных выплат ввиду ряда особенностей оказания семьям с детьми-инвалидами помощи в натуральной

форме. Таким образом, предоставление натуральной помощи ребенку-инвалиду может быть обусловлено его правовым статусом с учетом специфических потребностей и ограничений, связанных со здоровьем, и не должно зависеть от уровня доходов (нуждаемости) семьи, в которой он воспитывается.

9. Социальные услуги предоставляются не только на основании обращения граждан, но и путем выявления их получателей, что позволяет раскрыть «раннюю помощь» как правовую категорию. Последняя представляет собой систему услуг, целью которой является предоставление комплексной помощи детям-инвалидам и семьям, в которых они воспитываются. Услуги, оказываемые в рамках ранней помощи детям-инвалидам, представляются социальными в виду особенностей механизма и принципов оказания такой помощи, в связи с чем их регулирование должно осуществляться законодательством о социальном обслуживании. Таким образом, глава 6 Федерального закона «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» должна быть дополнена статьей 22.1. «Ранняя помощь», регламентирующей содержание, цели и особенности реализации мероприятий в рамках ее предоставления.

В работе также приводятся предложения по совершенствованию действующего правового регулирования по социальному обеспечению детей-инвалидов и предлагается внесение изменений в законы, регулирующие отношения по социальному обеспечению детей-инвалидов и семей, в которых они воспитываются.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке предложений, раскрывающих содержание правового статуса ребенка-инвалида в праве социального обеспечения. Полученные автором итоговые заключения и теоретические выводы, сделанные на их основе, могут служить базой для последующих научных разработок в этой области.

Практическое значение выражается в предложениях, направленных на совершенствование законодательства о социальном обеспечении детей-инвалидов. Результаты проведенного исследования могут быть положены в основу нормотворческой деятельности в сфере регулирования социального обеспечения детей-инвалидов.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и выводы работы отражены в опубликованных автором научных статьях в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Отдельные положения диссертации изложены в конкурсной работе, представленной на III Всероссийский межвузовский юридический конкурс «Защита прав инвалидов» в номинации «Молодые ученые за права инвалидов», а также в научном докладе на ежегодной Международной научно-практической конференции «Общее и специальное законодательство о труде и социальном обеспечении (IV Гусовские чтения)», состоявшейся 23 и 24 мая 2018 года.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цели, задачи, методологическая и теоретическая основа диссертации, формулируются основные научные результаты и положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов.

Глава 1 **«Правовой статус ребенка-инвалида в праве социального обеспечения»**, состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Содержание правового статуса ребенка-инвалида» охарактеризованы элементы правового статуса ребенка-инвалида, исследована юридическая категория «инвалидность» применительно к ребенку.

В динамике исследуется законодательство о социальном обеспечении, послужившее основой формирования правового регулирования отношений по социальному обеспечению, субъектами которых являются дети-инвалиды. Основываясь на идее влияния на содержание нормативно-правовых актов той или иной модели инвалидности, сделан вывод о том, что нормы, определяющие правовой статус детей-инвалидов, появились в российском законодательстве под влиянием медико-социальной модели инвалидности, рассматривающей инвалидность не только как ограничение способности к трудовой деятельности, но и к самообслуживанию, передвижению, обучению и другим категориям жизнедеятельности.

Рассмотрение Критериев, используемых при проведении медико-социальной экспертизы⁹ в целях установления инвалидности ребенку, позволило прийти к выводу, что применение единых критериев и классификаций при установлении инвалидности как детского, так и взрослого населения не позволяет в полной мере учесть физические и психические особенности развития ребенка, что требует разработки критериев, адаптированных к физическим особенностям детского организма.

Автором установлено содержание категории «инвалидность» ребенка, которая определяет правовой статус ребенка-инвалида в праве социального обеспечения и отличается от конструкции «инвалидность», применяющейся к лицам старше 18 лет. Отличия заключаются в том, что детям-инвалидам не устанавливается группа и, по общему правилу, причина инвалидности, а инвалидность ребенка всегда имеет срочный характер.

Отмечено, что несмотря на то, что детям-инвалидам группы не устанавливаются, региональные законодатели активно используют установленные в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида степени ограничения жизнедеятельности как основание

⁹См.: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 17 декабря 2015 года № 1024н «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы (с изменениями на 5 июля 2016 года) // Официальный интернет-портал правовой информации: (www.pravo.gov.ru) 22 января 2016 г.

дифференциации размеров денежных выплат в системе социального обеспечения.

Затронут вопрос о соотношении отраслевого статуса ребенка-инвалида с отраслевыми статусами ребенка и инвалида. Ребенок-инвалид обладает всеми правами, которыми наделен ребенок в праве социального обеспечения, однако правовой статус инвалида полностью не тождественен статусу ребенка-инвалида, но определяет его специфику.

На основе действующего законодательства определен объем прав ребенка-инвалида в области социального обеспечения. Установлено, что в определенных случаях законодатель наделяет правами, производными от статуса ребенка-инвалида, лиц, которые его воспитывают (родителей, опекунов, попечителей) и семью, в которой воспитывается ребенок-инвалид.

Во втором параграфе «Юридические гарантии социального обеспечения ребенка-инвалида» исследованы основные международные и государственные нормы, гарантирующие соблюдение и защиту прав детей-инвалидов в сфере социального обеспечения.

В первую очередь рассмотрены международные правовые нормы, являющиеся ориентиром для национального права по соблюдению прав человека, и признающие права ребенка-инвалида на международной «арене», что, в свою очередь, гарантирует соблюдение и защиту его прав на государственном уровне. Гарантированность прав детей-инвалидов обеспечивается не только путем закрепления обязательств и конкретизированных требований Конвенции о правах инвалидов к России как к государству-участнику, но и в применении эффективных механизмов, способных «принудить» государство к осуществлению взятых на себя обязательств.

Одним из подобных механизмов является законодательное закрепление мер ответственности уполномоченных государственных органов за нарушения в сфере как материальных, так и процедурных правоотношений по социальному обеспечению, ограничивающие права ребенка-инвалида. Для

повышения уровня гарантий, предоставляемых ребенку-инвалиду (семье с ребенком-инвалидом), автором внесено предложение о применении компенсаторного механизма, подобного предусмотренному пунктом 6 статьи 11 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (возмещение денежных средств в случае приобретения инвалидом за свой счет предусмотренных индивидуальной программой реабилитации или абилитации технических средств и услуг), при условии неполучения социального обеспечения в связи с незаконным принятием решения об отказе в признании ребенка инвалидом.

Исходя из роли государства как обязанного субъекта в правоотношениях по социальному обеспечению, выявлены его обязанности и ответственность по отношению к детям-инвалидам, установленные национальным законодательством. Основываясь на правоприменительной практике Конституционного Суда РФ, определены пределы свободы решений законодателя при регулировании отношений по социальному обеспечению граждан и, в частности, детей-инвалидов, которые предполагают недопустимость внесения произвольных изменений законодателем и применение компенсаторного механизма в случае неизбежности внесения изменений в систему социального обеспечения ребенка-инвалида.

В третьем параграфе «Особенности юридической ответственности детей-инвалидов (законных представителей) в праве социального обеспечения» исследованы основания привлечения к ответственности ребенка-инвалида (его законного представителя), которая может наступить за неисполнение обязанностей как в процедурных, так и в материальных правоотношениях по социальному обеспечению.

В ходе исследования оснований привлечения к ответственности ребенка-инвалида (его законного представителя) автором сделан вывод, что применению санкций в материальных отношениях по предоставлению социального обеспечения (в виде прекращения выплат, возврата

необоснованно полученных денежных средств и др.) практически всегда предшествует нарушение в процедурных отношениях (непредоставление документов, необходимых для назначения социального обеспечения определенного вида, их недостоверность, недействительность). Эти отношения находятся во взаимосвязи как при предоставлении социального обеспечения, так и при привлечении к юридической ответственности.

Отмечено, что социально-обеспечительное законодательство не предусматривает механизма возмещения ущерба, это на практике влечет применение порядка возмещения причиненного ущерба, установленного гражданским законодательством, и не отвечает целям социального обеспечения по защите населения от социальных рисков. Устанавливаемые в праве социального обеспечения санкции должны учитывать характерные черты социально-обеспечительных отношений и конкретные обстоятельства нарушения, направленные на компенсацию нереализованного законного права на блага социального обеспечения. Кроме того, необходимо принимать во внимание недопустимость привлечения к ответственности получателя социального обеспечения, если в его действиях не усматривается признаков недобросовестности, что отвечает правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Наиболее полно ответственность ребенка-инвалида (его законных представителей) урегулирована в отдельных законодательных актах (как на федеральном, так и на региональном уровнях), регламентирующих правоотношения по обеспечению пособиями. Анализ регионального законодательства позволил выделить ряд оснований привлечения к ответственности законных представителей ребенка-инвалида в правоотношениях по социальному обеспечению, к которым относятся: 1) нецелевое использование средств при условии целевой направленности выплаты; 2) предоставление недостоверных, подложных документов или непредоставление документов по подтверждению фактических расходов; 3)

изменение условий, послуживших основанием получения социального обеспечения (например, отмена усыновления).

Исследование оснований привлечения к ответственности в правоотношениях по социальному обеспечению в виде денежных выплат привело к выводам о причинах «неурегулированности» ответственности, в отношениях по социальному обеспечению, предоставляемому в натуральной форме: основания обеспечения в натуральной форме устанавливаются не опосредованно (на основании предоставленных заявителем документов), а «напрямую» - с учетом фактической оценки состояния здоровья ребенка-инвалида и актуальных потребностей, что сводит к минимуму возможность получателя своими действиями повлиять на решение органов о нуждаемости в определенных видах социального обеспечения и сводит к минимуму возможность злоупотреблений заявителя.

Вторая глава **«Правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов в виде денежных выплат»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Федеральные выплаты, предоставляемые детям-инвалидам» рассмотрена система денежных выплат детям-инвалидам, предусмотренная федеральным законодательством, и дана оценка ее эффективности.

По сравнению с 1979 годом, когда дети-инвалиды до 16 лет имели право на ежемесячное пособие - единственную денежную выплату в системе социального обеспечения, предоставляемой в связи с инвалидностью ребенка, в настоящее время количество выплат, адресованных детям-инвалидам и семьям, их воспитывающим, увеличилось: помимо социальной пенсии, с 2004 года после реформы «монетизации льгот» дети-инвалиды приобрели право на получение ежемесячной денежной выплаты вместо получения набора социальных услуг, а в 2006 году были введены ежемесячные компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом.

Оценка эффективности правового регулирования социального обеспечения детей-инвалидов в денежной форме проводится автором через призму целевого назначения каждой выплаты, определяющего ее место в системе выплат, адресованных детям-инвалидам.

Правовое регулирование социального обеспечения в виде таких денежных выплат как социальная пенсия, ежемесячная выплата неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, сегодня не позволяет в полной мере учесть уровень потребностей самого ребенка, в отличии, к примеру, от регулирования натуральной помощи, учитывающей конкретные потребности и направленной на их удовлетворение, а потому недостаточно эффективно.

Социальная пенсия, фактически являясь источником средств к существованию ребенка-инвалида, не позволяет провести связь между суммой выплаты и удовлетворением нужд (потребностей) ребенка-инвалида, соответственно, невозможно четко определить ее назначение и оценить ее эффективность в системе социальных выплат. В связи с этим на существующем этапе развития правового регулирования социального обеспечения детей-инвалидов возможен пересмотр подхода к предоставлению социальной пенсии ребенку-инвалиду. Исходя из того, что степени выраженности стойких нарушений функций организма человека, обусловленные заболеваниями, последствиями травм и дефектами, объективно отражают уровень потребностей ребенка в социальном обеспечении, автору представляется возможным и обоснованным провести дифференциацию правового регулирования социального обеспечения ребенка-инвалида в виде социальной пенсии по аналогии с дифференциацией регулирования пенсионного обеспечения инвалидов старше 18 лет, с учетом степени выраженности стойких нарушений функций организма человека. В связи с этим, предлагается отразить в статье 18 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», регулирующей основания возникновения права гражданина на социальную

пенсию, степени выраженности стойких нарушений функций организма ребенка-инвалида (II, III, IV) в качестве оснований дифференциации размеров социальной пенсии.

Кроме того, автору видится закономерным, что устанавливаемые ребенку-инвалиду степени выраженности ограничений по основным категориям жизнедеятельности человека, как и их виды, могут приобретать принципиальное значение при возникновении права законного представителя ребенка-инвалида на ежемесячную выплату неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет, что предопределяет ее целевое назначение и роль в системе федеральных выплат, адресованных ребенку-инвалиду. Кроме того, исходя из целевого назначения данной выплаты (возмещение неполученного заработка), правом на подобную компенсацию (на часть компенсационной выплаты) должны обладать и родители, работающие неполный рабочий день, в связи с уходом за ребенком.

В параграфе 2.2. «Региональные выплаты семьям, воспитывающим детей-инвалидов» рассмотрены различные виды дополнительных выплат (как единовременных, так и ежемесячных), направленных на социальную поддержку семьи с ребенком – инвалидом, установленные законодательством субъектов РФ.

Анализ существующего регионального законодательства позволяет сгруппировать *единовременные выплаты* семье с ребенком-инвалидом по следующим основаниям предоставления: 1) выплаты к определенным датам; 2) выплаты при усыновлении ребенка-инвалида.

Отмечена важность ежемесячных выплат, направленных на постоянную материальную поддержку семьи, воспитывающей ребенка-инвалида. Исследование ежемесячных выплат, предоставляемых в субъектах РФ, позволило выделить ряд условий, применяемых региональными законодателями при регулировании правоотношений по социальному обеспечению детей-инвалидов: нуждаемость семьи, воспитывающей

ребенка-инвалида; принятие в семью детей-инвалидов, являющихся сиротами или оставшихся без попечения родителей; наличие определенной степени ограничения по одной из основных категорий жизнедеятельности в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида; наличие российского гражданства Российской Федерации, проживание в субъекте РФ в течение определенного срока; многодетность либо воспитание ребенка одним родителем.

Самым распространенным критерием, применяемым региональными законодателями для наделения детей-инвалидов правом на региональные денежные выплаты, является малообеспеченность семьи, однако данный критерий не позволяет учесть специфические потребности ребенка-инвалида. Учитывая, что на социальную защиту малообеспеченных семей направлена система государственной социальной помощи, при установлении выплат, адресованных детям-инвалидам, региональным законодателям желательно опираться на иные выделенные критерии.

Различные условия предоставления пособий семьям с детьми-инвалидами в регионах, а также отсутствие подобных выплат в ряде субъектов РФ приводит к выводу о целесообразности закрепления права ребенка-инвалида на пособие на федеральном уровне, что способно обеспечить определенные материальные гарантии ребенку-инвалиду. Автором предложено внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Анализ регионального законодательства о денежных выплатах детям-инвалидам выявил тенденцию к появлению выплат компенсационной природы, что демонстрирует своеобразный переход от выплат, целевое назначение которых законодательно не определено, к денежным выплатам, компенсирующим стоимость услуг (медицинских, реабилитационных) и предметов первой необходимости (в виде расходов на натуральную помощь), в которых может нуждаться семья с ребенком-инвалидом. Подобные

выплаты наиболее оправданы как с точки зрения принципов оказания подобной помощи, так и с точки зрения рационального использования бюджетных средств.

Третья глава «Правовое регулирование социального обеспечения детей-инвалидов, предоставляемого в натуральном виде» состоит из 3 параграфов.

В первом параграфе «Медицинская и лекарственная помощь детям-инвалидам» автором отстаивается позиция, согласно которой акты ведомственных государственных органов, пересматривающие подход к медицинской реабилитации детей, сокращают объем прав детей-инвалидов, ограничивая их право на наивысший достижимый уровень здоровья без дискриминации по признаку инвалидности, предусмотренное Конвенцией о правах инвалидов.

Автором исследуется правовое регулирование медицинской помощи, значительная часть которой оказывается детям-инвалидам в рамках реабилитационных мероприятий, включенных в Федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых ребенку-инвалиду.

Дана оценка проектов правовых актов, ограничивающих возможность каждого ребенка-инвалида реализовать право на медицинскую реабилитацию. Предложенный в проекте Приказа Минздрава России «Об утверждении Порядка организации медицинской реабилитации детскому населению» показатель «реабилитационного потенциала», отражающий перспективу восстановления нарушенных функций и способностей организма, может практически исключить признание потребности ребенка в медицинской реабилитации, что лишает детей-инвалидов с тяжелыми нарушениями здоровья права на реабилитацию.

Исследование автором законодательства в сфере санаторно-курортного лечения, как составной части реабилитационных мероприятий, гарантированных государством детям-инвалидам, выявило

несогласованность и значительные противоречия правового регулирования. Существующим Перечнем показаний и противопоказаний для санаторно-курортного лечения детского населения, утвержденным Приказом Министерства здравоохранения РФ от 7 июня 2018 г. № 321н, исключены либо все виды, либо большинство видов заболеваний, приводящих к детской инвалидности, при этом исключенные болезни входят в стандарты и показания к санаторно-курортной помощи, утвержденные действующими Приказами Минздравсоцразвития РФ, что оценено как серьезный недостаток правового регулирования, лишаящий ребенка-инвалида права на санаторно-курортное лечение.

Для преодоления этого недостатка видится обоснованным рассматривать детей-инвалидов как особых субъектов, обладающих правом на реабилитацию, учитывая ограничения и потребности детей с инвалидностью, что должно быть учтено ведомственными государственными органами при принятии правовых актов в области реабилитации детского населения (реабилитационных мероприятий, санаторно-курортного лечения) для соблюдения интересов детей-инвалидов в этой сфере.

Исследование законодательного регулирования лекарственного обеспечения детей-инвалидов привело к выводу, что в связи с разнообразием оснований предоставления лекарственных средств и большим объемом нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу лекарственного обеспечения детей-инвалидов, назрела необходимость совершенствования правового регулирования в целях соотнесения существующих правоположений и создания единых подходов к оказанию доступной бесплатной лекарственной помощи детям-инвалидам, соответствующей ее целям.

В параграфе втором «Социальное обслуживание детей-инвалидов и семей, их воспитывающих» рассмотрены условия, виды и формы предоставления социальных услуг детям-инвалидам и семьям,

воспитывающим детей-инвалидов, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Установлено, что Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» не рассматривает семьи, воспитывающие ребенка-инвалида как субъекта, которому социальное обслуживание предоставляется на бесплатной основе без учета ее нуждаемости. Представляется, что некоторые виды социальных услуг (например, социально-психологические, социально-педагогические), способствующие социальной адаптации и реабилитации ребенка-инвалида, должны оказываться семье с ребенком-инвалидом на бесплатной основе (либо со значительной скидкой), учитывая значимость предоставления этих видов услуг для данной категории семей.

В системе социального обслуживания особо рассматривается механизм реализации «ранней помощи» детей-инвалидов. Проведенное исследование механизма и принципов предоставления ранней помощи позволило характеризовать услуги, оказываемые в ее рамках, как социальные, регулирование которых должно осуществляться законодательством о социальном обслуживании, в связи с чем автором предложен ряд изменений в Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

При характеристике стационарной формы социального обслуживания, рассмотрено социальное обслуживание детей-инвалидов, оставшихся без попечения родителей. Автором отмечается необходимость законодательного закрепления семейно-воспитательных групп в качестве структурных подразделений при каждом доме-интернате для детей-инвалидов, что способствует наиболее комфортному развитию и реабилитации таких детей. Кроме того, детям-инвалидам, оставшимся без попечения родителей, важно обеспечить достойный уход, необходимое внимание и заботу со стороны специально подготовленного персонала во время нахождения в медицинских учреждениях, ввиду чего требуется правовое закрепление мер,

направленных на создание службы сопровождения детей-инвалидов в условиях стационара медицинского учреждения.

В третьем параграфе «Правовое регулирование натуральной помощи детям-инвалидам в Российской Федерации» на основе федерального законодательства и законодательства субъектов РФ рассмотрена натуральная помощь, к которой отнесены одежда, продукты питания, технические средства реабилитации, лекарства, автотранспортные средства и др., предоставляемая ребенку-инвалиду, а также семье, в которой он воспитывается.

Определен ряд особенностей оказания семьям с детьми-инвалидами помощи в натуральной форме: во-первых, при оказании натуральной помощи удовлетворяется конкретная потребность ребенка-инвалида или семьи, его воспитывающей; 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 (технического средства реабилитации, вещей, продуктов и т.п.), так и посредством выдачи сертификата на приобретение подобных средств.

Исследование правового регулирования отношений по предоставлению натуральной помощи обусловлено не только серьезной потребностью детей-инвалидов в данном виде социальной поддержки, но и преимуществом перед заменой натуральных видов помощи, адресованных детям-инвалидам, денежной компенсацией, так как, во-первых, размер компенсационных выплат не всегда соответствует действительной стоимости приобретенных для ребенка-инвалида средств реабилитации, лекарств и др., во-вторых, некоторые виды натуральной помощи в виде редких лекарств, технических средств реабилитации далеко не всегда могут быть доступны для приобретения гражданином.

В **заключении** подведены итоги и обобщены основные выводы, сформулированные в диссертации.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

По теме диссертационного исследования Семянниковой Д.А. опубликовано семь научных статей, четыре из них – в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Семянникова Д.А. Правовое регулирование пенсионного обеспечения ребенка-инвалида // Социальное и пенсионное право. 2018. № 3. С. 37-41.

2. Семянникова Д.А. Содействие занятости родителей, воспитывающих детей-инвалидов // Социальное и пенсионное право. 2018. № 4. С. 34-39.

3. Семянникова Д.А. Правовое регулирование лекарственного обеспечения детей-инвалидов // Аграрное и земельное право. 2018. № 5 (161). С. 103-108.

4. Семянникова Д.А. Пути совершенствования законодательства в области социального обслуживания детей-инвалидов, являющихся сиротами и воспитывающихся в специализированных учреждениях // Социальное и пенсионное право. 2019. № 2. С. 31-36.

Статьи в иных изданиях:

5. Семянникова Д.А. Правовое регулирование натуральной помощи детям-инвалидам в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2019. № 2. С. 74-84.

6. Семянникова Д.А. Санаторно-курортное лечение в рамках медицинской реабилитации детей-инвалидов: правовые аспекты // Медицинское право. 2019. № 1. С. 50-55.

7. Семянникова Д.А. Дифференциация правового регулирования социального обеспечения детей-инвалидов на примере законодательства субъектов РФ о ежемесячных выплатах // Общее и специальное законодательство о труде и социальном обеспечении (Четвертые Гусовские чтения): материалы Международной научно-практической конференции / под общ. Ред. Н.Л. Лютова, Ф.О. Сулеймановой. – М: РГ-Пресс, 2019. С. 122-127.