

Аннотация

диссертации на соискание степени доктора философии (PhD) по специальности «6D030100 – Правоведение» «Социальная защита семьи, материнства, отцовства и детства в Казахстане: теоретические и практические вопросы» Куттыгалиевой Анархан Райымовны

Общая характеристика работы. Основная идея диссертации заключается в теоретическом исследовании и подготовке научно-практических рекомендаций, предложений, направленных на повышение качества правового регулирования социального обеспечения в Казахстане при наступлении таких рисков, как рождение и воспитание ребенка, необходимость совмещения занятости и семейных обязанностей, уход за ребенком-инвалидом, многодетность, доход семьи ниже прожиточного минимума.

Актуальность темы исследования. В основе актуальности работы – реальное общественное противоречие между значительными государственными затратами, выстроенной системой поддержки по родительству и детству и фактическим низким уровнем жизни семей, детей, социальными выступлениями и многочисленными требованиями общественности, нпо, представителей партий о решении вопросов бедности казахстанских граждан.

В рамках настоящего исследования мы задались целью определить, каким образом правовое регулирование, состояние законодательства влияет на состояние гарантий социальных прав граждан; выявить существующие недостатки нормативного подхода к данной сфере, а также оценить реализацию конституционных социальных гарантий в текущих законах. Для решения изложенного прикладного запроса необходимо было провести комплексное исследование современных теоретических основ состояния правового регулирования социального обеспечения по материнству, отцовству, детству, концепций развития казахстанского законодательства о социальном обеспечении, дать правовой анализ прошедших реформ и преобразований.

Как показал анализ, основная проблема отсутствия цельности в развитии казахстанского социального законодательства заключается: в недостаточной проработанности теоретических вопросов о составе признаваемых государством социальных рисков, о значении социальных выплат как основных источников средств существования для нетрудоспособных лиц, в дефектном развитии законодательства, понижающем уровень социальной защиты семей, детей, родителей.

Отсутствие концептуального системного подхода к формированию законодательства о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства влечет его низкую эффективность и непрогнозируемые социальные последствия, а иногда и нарушение прав граждан на социальное обеспечение. Оценка динамики изменений содержания системы социальной защиты позволяет констатировать ряд фактов, свидетельствующих об отсутствии цельности развития социально-обеспечительного законодательства, исключении социальных рисков, их подмену и спад уровня социального обеспечения. Существование столь широкого спектра проблем определило научный интерес и побудило автора к исследованию казахстанской системы социального обеспечения семьи, материнства, отцовства и детства.

Степень разработанности темы исследования. При оценке степени разработанности темы настоящей диссертации в мировом масштабе и в сравнении с лучшими мировыми исследованиями нужно, прежде всего, исходить из оригинальности системы социальной защиты Казахстана, которая не имеет точной модели ни в одной стране. Казахская система социальной помощи относится к постсоветской модели, но национальная система социальной защиты родительства и детства и имеет мало общего с соответствующими системами стран бывшего Советского Союза или Восточной Европы. В связи с чем выбор темы настоящего исследования является для мировой социальной науки уникальным, обладающим новизной и может сравниться только с лучшими казахстанскими образцами.

В цитируемых теоретических источниках, проиндексированных в международных научных базах, анализируются генезис, причины, развитие систем социальной защиты детства, борьбы с бедностью, детей в работах R. Holzmann, S. Jørgensen, J. Espey, C. Harper, N. Jones, L. Aber, J. Brooks-Gunn, G.J. Duncan и др.; формы социальной помощи семьям – в исследованиях J. Clasen, W. VanOorschot, B. Fuller. Большое внимание в научных работах J. Landsverk, P. Morris, G.J. Duncan, E. Clark-Kauffman, J. Waldfoegel уделено проблемам влияния реформ социальной защиты на благополучие семей и детей; в работах A. Barrientos, C. Santibáñez, A. Fiszbein, R. Kanbur, R. Yemtsov оцениваются новые формы социальной защиты; стандарты отдельных форм социальной защиты материнства, отцовства и детства рассмотрены в исследованиях A.J. Smith, D.R. Williams, R. Beaujot, J. Liu, A. Acquisti, R. Gross; международные нормы в этой области – в публикациях F. Pennings, K. Roth; вопросы реализации родительства, семейных обязанностей и занятости на рынке труда – в рукописях J.C. Gornick, M.K. Meyers, J. Glass, V. Camarigg, J.L. Hook и др.

Разработка теоретических аспектов исследования, обобщение современных проблем социальной защиты строилась в диссертации на основе и с применением устоявшихся выводов, изложенных в классических работах советских и российских представителей школы права социального обеспечения. К ним относятся: В.С. Андреев, Е.Г. Азарова, В.А. Ачаркан, К.С. Батыгин, И.В. Гуцин, Т.В. Иванкина, Р.И. Иванова, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, Н.Л. Лютов, Е.Е. Мачульская, В.А. Тарасова, Я.М. Фогель, В.Ш. Шайхатдинов, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова.

Работы казахстанских исследователей по основным вопросам диссертации представлены отдельными статьями, заключениями и выводами в научных работах Т.М. Абайдельдинова, Е.А. Бурибаева, С.А. Димитровой, Е.Н. Нургалиевой, А.М. Нурмагамбетова, К.А. Шайбекова, И.В. Межибовской, Ж.А. Хамзиной, Б.Х. Олжабаева.

Кроме того, по юриспруденции в Казахстане были защищены отдельные кандидатские диссертации, которые включали в себя некоторые аспекты социальных прав семей, детей, женщин: Ф.А. Кожумратова «Права женщин в Казахстане: теория и практика» (2003), А.В. Казакова «Конституционно-правовые основы охраны материнства и детства в Республике Казахстан» (2003), С.М. Сапаралиева «Конституционно-правовая защита прав женщин в Республике Казахстан» (2005), Б.А. Есентемирова «Государственно-правовая защита интересов детей» (2005), Б.А. Джандарбек «Правовое регулирование брачно-семейных отношений в Республике Казахстан» (2010), Ж. Жайлау «Международно-правовые аспекты защиты детей в период вооруженных конфликтов» (2010), на материалах Казахстана была подготовлена диссертация З.Я. Балиевой «Правовые проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан по вопросам реализации прав ребенка на воспитание в семье» (2015).

Несколько исследований было выполнено на смежные темы для получения степени доктора философии (PhD) по специальности «6D030100 – Юриспруденция»: Г.Г. Турысбекова «Теоретические проблемы правового регулирования института материнства в Республике Казахстан (2017), С. Адилгазы «Правовой механизм защиты людей пожилого возраста в Республике Казахстан: современное состояние и пути развития» (2019).

Вместе с тем специальные вопросы социального обеспечения по родительству и детству не являлись объектом самостоятельного комплексного научного исследования. Анализ имеющихся научных разработок свидетельствует о малоизученности темы диссертационного исследования и необходимости нового комплексного взгляда на рассматриваемую проблему.

Отличие настоящего исследования от предыдущих состоит в специализированном системном анализе сущности правового регулирования социального обеспечения по родительству и детству; представлении механизмов конституционно-правового

обеспечения социальных прав семьи и ребенка; в теоретических обоснованиях содержания системы социального обеспечения по материнству, отцовству, детству; в анализе ретроспективы и перспектив развития видов социального обеспечения; в обосновании действенных возможностей повышения эффективности правового обеспечения социальной защиты.

Объектом исследования является сущность, содержание и особенности правовых отношений, складывающихся в области социального обеспечения.

Предметом научного анализа является совокупность правовых норм в сфере механизмов реализации конституционных прав, гарантий личности на социальное обеспечение.

Цели и задачи диссертации. Целью исследования является комплексный анализ казахстанской системы социального обеспечения в связи с материнством, отцовством и детством, а также семьи с нетрудоспособными членами, с доходами ниже черты бедности. Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

- обосновать роль социального обеспечения в поддержке и укреплении семьи, защите материнства, отцовства и детства на основе положений международных актов и норм Конституции Казахстана;
- рассмотреть материнство, отцовство и детство как основания возникновения правоотношений и дифференциации правового регулирования социального обеспечения;
- провести анализ реформ социального законодательства, произошедших в последние годы;
- на основе анализа международных стандартов и национального законодательства предложить возможности имплементации универсальных норм;
- провести анализ системы государственных пособий и иных социальных выплат семьям с детьми, а также в связи с материнством, отцовством и детством;
- исследовать виды социального обеспечения семей, потерявших кормильца, условия и порядок их предоставления;
- оценить социальные, экономические, правовые последствия изменений формата предоставления адресной социальной помощи, пособий многодетным семьям, лицам, воспитывающим детей-инвалидов;
- проанализировать содержание правоотношений по социальному обслуживанию семей с детьми;
- оценить состояние казахстанского законодательства о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства, выявить тенденции его развития;
- осуществить систематизацию отдельных факторов, препятствующих реализации мер по социальной защите, сделать предложения по их нейтрализации;
- аргументировать возможности и методы повышения качества правового обеспечения социальных гарантий, а также сделать прогнозирование результатов от предлагаемых мер.

Научная новизна диссертации определяется заинтересованностью государства и общества в создании эффективных механизмов для социальной защиты в случаях родительства, детства, семей нетрудоспособными членами, а также с доходами ниже прожиточного минимума.

Новизна определяется заинтересованностью социального государства в предоставлении стартовых возможностей для развития каждого ребенка, для воспитания в любой семье, независимо от их материального, финансового положения. Универсальные социальные ценности обязывают государства обеспечивать казахстанцам высокие стандарты достойной жизни, достоинства человека, ребенка, семьи.

Наконец, новизна исследования диктуется остротой общественного восприятия современных проблем социального обеспечения семей, детей, которые в ряде случаев приводят к протестной активности, которая, в свою очередь, является важным симптомом несовершенств социально-экономической политики, показателем недовольства граждан

стратегией и тактикой государственного управления в социальной сфере.

Положения, выносимые на защиту:

1. Обязанность государства – обеспечить существование, функционирование системы социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства – основывается на совокупности следующих конституционных ценностей, гарантий и прав: на провозглашении Казахстана в качестве социального государства; гарантированности социального обеспечения по законным основаниям; принципе экономического развития на благо всего народа; праве личности на достоинство; конституционной ценности семьи, родительства, детства и обеспечении их государственной защиты.

Граждане, у которых есть дети, имеют больший объем конституционных обязанностей (обязанности – заботиться, воспитывать, содержать ребенка), относительно граждан, не имеющих обязанностей родительства. Дополнительные обязанности конституционно-правового статуса родителей должны уравниваться помощью семье со стороны государства. Защита государством семьи, материнства, отцовства и детства должна предполагать комплекс социально-экономических мер, неотъемлемой частью которого является система социального обеспечения.

2. Развитие социального законодательства должно осуществляться с внедрением принципа недопустимости снижения уровня социального обеспечения как стержневой идеи. Правовая устойчивость принципа недопустимости снижения достигнутого уровня социальной защиты возможна только в рамках Конституции РК как воплощение концепции социальной государственности. Необходимо закрепить, что при изменении законодательства условия предоставления социального обеспечения не должны ухудшаться, при отмене вида (формы предоставления) социального обеспечения ранее установленные меры социальной поддержки должны предоставляться в течение всего срока, на который они были назначены. Кроме того, востребованы изменения в межотраслевой закон «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» в части утверждения положений о недопустимости снижения уровня, сокращения ранее закрепленных стандартов.

3. Уровень социального обеспечения по смыслу конституционных положений должен обеспечивать «достойную жизнь» и «свободное развитие человека». Законодатель в этом вопросе должен исходить из того, что относительно объективным показателем уровня, который можно номинировать в качестве «достойного жизненного уровня», является уровень не ниже международных стандартов, признанных в цивилизованном мире, в частности в актах МОТ. Ни одна из специальных Конвенций МОТ в области социального обеспечения не была ратифицирована Казахстаном за 27 лет членства в этой международной организации. Отсутствие ратифицированных конвенций МОТ универсального характера в области социального обеспечения негативно отражается на системности и качестве казахстанского законодательства, ратификация послужит его дальнейшему совершенствованию.

Международные универсальные стандарты требуют от государства признать родительство, детство, выполнение родительских обязанностей безусловными социальными рисками, которые должны предусматривать государственную компенсационную систему снижения уровня жизни семьи при появлении ребенка, обеспечения эффективной занятости родителей и гендерного равенства, восполнения затрат на содержание, воспитание и полноценное развитие ребенка.

4. В казахстанском законодательстве отсутствует четкая стратегия поддержки семей с детьми, соответствующие нормативные источники находятся в постоянном процессе совершенствования, улучшения качества, но это фактически не приводит к реальному повышению уровня жизни семей. Мы доказали отсутствие целеустремленности и единства в развитии законодательства, а также низкую проработанность проведенных в короткие сроки последних реформ в социальной сфере. Подобное движение «от одного полюса к другому» не только не усиливает социальную поддержку семей, но и снижает авторитет

государственных органов, в ряде случаев не в полной мере способных осуществлять планомерные социальные преобразования.

5. В результате исследования выявлены дискриминационные нормы социального законодательства в части: отсутствия дифференциации социальных выплат из Государственного фонда социального страхования в зависимости от очередности рождения ребенка; ограничения права мужчин-отцов на более раннее оформление пенсионных прав, а также при учете периодов времени, входящих в пенсионный стаж; при определении размеров государственных социальных пособий по уходу за ребенком в зависимости от очередности его рождения у получателя; определения состава семьи, потерявшей кормильца, при назначении государственных пособий и выплат из ГФСС.

6. При совершенствовании законодательства о пособиях на детей, в том числе и по многодетности, детям-инвалидам, следует исходить из экономической цели этих пособий как вида социальной помощи семье в содержании и воспитании ребенка, рассматривать их как основной источник средств к существованию. Соответственно пособия должны занимать значительную долю в доходах семей. При данном подходе государство будет обязано устанавливать пособия семьям с детьми не в современном символическом размере, а в сумме, способствующей достижению цели введения пособия, то есть обеспечивать ему установленный государством прожиточный минимум, иначе просто невозможно физическое выживание детей. Из социального законодательства должны быть исключены все случаи назначения выплат в месячных расчетных показателях, с заменой на прожиточный минимум. МРП должен быть исключен из методики определения видов социального обеспечения, поскольку его размер, структура не имеют ничего общего с социальными показателями качества жизни. ПМ должен стать единственным параметром оценки уровня жизни семей и детей, мер предоставляемой социальной помощи и поддержки.

7 Система социального обеспечения никаким образом не компенсирует родителям детей с ограниченными возможностями, лицам, осуществляющим уход нетрудоспособными родителями, родственниками их упущенные жизненные возможности, недостижимость полной занятости, минимального пенсионного обеспечения. Государство обязано компенсировать семьям потерю профессиональных, социальных возможностей, жизнь в условиях постоянного стресса, недостатка материальных средств. Содержание детей с ограниченными возможностями, детей-сирот, а также оставшихся без попечения родителей, в социальных учреждениях обходится государственному бюджету в разы дороже относительно сумм, выплачиваемых в качестве пособий родителям, опекунам, попечителям перечисленных детей. Требуется устранить этот деформированный подход к выполнению функций социальной защиты детей, должен быть услышан голос одних из самых уязвимых членов нашего общества, которые должны жить в условиях, соответствующих, прежде всего с материальной точки зрения, человеческому достоинству, требованиям обеспечения их свободного и полного развития.

8. В исследовании обосновывается востребованность реформирования содержания систем минимальных социальных стандартов и рисков, охватываемых социальным страхованием. Содержание стандартов должно в себя включать не только нормы и уровни материальной социальной защиты при наступлении социальных рисков, но и стандарт предоставления специальных социальных услуг. Предложено реформировать подход государственных органов к реализации права на социальное обеспечение, помощь, услуги с пассивного ожидания заявления заинтересованного лица (семьи) на активный поиск и выявление лиц, имеющих право на социальную защиту, находящихся в трудной жизненной ситуации, возложив указанные обязанности на субъектов, предоставляющих услуги. Должен быть разработан и внедрен четкий алгоритм предоставления социальной услуги, а также закреплен конкретизированный результат. Доказана перспективность пересмотра роли социальных выплат в системе поддержки родительства, детства, выполнения семейных обязанностей, расширения социальных рисков.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в выработке научно-обоснованной концепции развития казахстанского законодательства о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства. Полученные автором результаты и теоретические выводы, сделанные на их основе, пополняют потенциал науки права социального обеспечения, могут быть положены в основу дальнейших научных разработок.

Практическое значение выражается в предложениях, направленных на совершенствование содержания и структуры законодательства о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства. Результаты проведенного исследования могут послужить основой нормотворческой деятельности в сфере регулирования социального обеспечения семей, детей, родителей и лиц их заменяющих, а также полезным инструментарием оптимизации правоприменительной деятельности. Полученные автором результаты могут использоваться в учебном процессе при разработке методики преподавания и содержания учебного курса «Право социального обеспечения».

В результате проведенной работы созданы научные предпосылки и основа для дальнейшего улучшения уровня, качества жизни населения Казахстана, развития сферы применения социальных стандартов. В результате исследования сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование норм действующего законодательства и правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование подготовлено и обсуждено на кафедре «Право» Инновационного Евразийского Университета.

Результатами работы над диссертацией являются:

- разработка проекта Закона Республики Казахстан «Ата-ана мен баланы элеуметтік қамсыздандыру мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заңнама актілеріне өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы» с сопутствующей документацией: пояснительной запиской, концепцией (Приложение А). Полученные результаты исследования в форме проекта закона в качестве предложения к законодательной инициативе направлены в Министерство труда и социальной защиты РК (нарочно), Сенат Парламента РК (через функцию отправления законопроекта на сайте Сената Парламента РК: <http://senate.parlam.kz/ru-RU/offer-law-project>) (Приложение А, Б);

- оформление Свидетельства о внесении в государственный реестр прав на объекты, охраняемые авторским правом №5615, выдано 07.10.2019г. РГП «Национальный институт интеллектуальной собственности» МЮ РК (Приложение В);

- издание двух учебных пособий и двух монографий.

Основное содержание и результаты исследования отражены в более, чем в 20 статьях, опубликованных в научных и научно-практических изданиях, в том числе 4 – в изданиях, входящих в наукометрическую базу данных Scopus, 5 – в изданиях, рекомендованных Комитетом по обеспечению качества образования и науки Министерства образования и науки Республики Казахстан. Положения и выводы диссертационного исследования апробированы на семи научных конференциях,

Выводы и положения диссертационного исследования применялись автором в практике преподавания в Казахском университете инновационных и телекоммуникационных систем. Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс на кафедрах: «Право» Инновационного Евразийского Университета, а также «Юриспруденция» Казахского национального педагогического университета имени Абая (Приложение Г). Отдельные результаты диссертации могут быть рассмотрены в рамках законопроектной работы в Комитете Мажилиса Парламента РК (Приложение Д).

Структура и объем диссертации. Структурными элементами диссертации являются титульный лист, содержание, обозначения и сокращения, введение, основная часть (состоящая из 3 разделов и включающая 10 подразделов), заключение, список использованных источников, пяти приложений.