

О Т З Ы В

**официального оппонента, д. ю. н., профессора, Заслуженного
деятеля науки РФ Малько Александра Васильевича на
диссертацию Альбеевой Анастасии Юрьевны «Правовая
политика в отношении инвалидов в советской и
постсоветской России (историко-правовое исследование)»,
представленной на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и
история права и государства, история учений о праве и
государстве**

Актуальность темы диссертационного исследования А.Ю. Альбеевой обусловлена исключительно важной и сложной в теоретическом и практическом отношениях темой, посвященной формированию и реализации правовой политики в отношении инвалидов в советской и постсоветской России.

Следует согласиться с автором в том, что государство независимо от своей политической, экономической, идеологической сущности должно нести ответственность за социальное благополучие своих граждан, оказывать помощь и защиту тем, кто в силу различных обстоятельств не может обеспечить себя самостоятельно (с. 3).

В последние годы численность инвалидов не растёт такими бурными темпами, как это было в 90-е годы XX века или в первую половину ушедшего десятилетия XXI в. За 5 лет (с 1 января 2011 г. по 1 января 2016 г.) численность инвалидов сократилась почти на 700 тысяч (с 13,209 млн инвалидов до 12,538 млн инвалидов). Несмотря на положительную динамику данные показатели в разы превышают показатели 25-летней давности (в 1992 году число инвалидов составляло 3,98 млн человек). Поэтому, по справедливому утверждению диссертанта, ситуация с численностью этой категории населения в Российской Федерации не так оптимистична, как кажется на первый взгляд.

В качестве подтверждения предыдущего вывода автор приводит данные Федеральной службы государственной статистики, в соответствии с

которыми продолжается рост численности детей-инвалидов: на 1 января 2014 г. число таких детей составило 582 тыс., на 1 января 2015 года - 590 тыс., на 1 января 2016 г. - 613 тыс. человек. Таким образом, следует согласиться с диссертантом в том, что преждевременно расценивать ситуацию с инвалидностью как стабильную и имеющую положительную динамику.

Автор прав, отмечая, что правовая политика в отношении инвалидов является показателем эффективности социальной политики Российской Федерации. Это обстоятельство обуславливает необходимость исследовать и сформулировать понятие правовой политики в отношении инвалидов, её принципы, цели, средства и приоритеты, провести тщательный анализ комплекса правовых норм в данной сфере.

В связи с вышеизложенным, актуальность темы диссертационного исследования А.Ю. Альбеевой не вызывает сомнений.

Научная новизна работы состоит в том, что диссертационное исследование содержит новую авторскую концепцию отечественной правовой политики в отношении инвалидов в советский и постсоветский периоды, представленную на монографическом уровне. Достаточный научный уровень диссертации достигнут благодаря использованию автором обширной нормативной базы, монографической литературы и периодических изданий. Применение в работе общих и частных методов научного познания обусловили аргументированность изложенных в ней выводов и обоснованность вынесенных на защиту положений.

Достоверность сформулированных в исследовании положений подкреплена достаточной эмпирической базой, которая представлена официальными статистическими данными Федеральной службы государственной статистики РФ о положении инвалидов в Российской Федерации за период с 1992 по 2016 год включительно; официальными статистическими данными Генеральной прокуратуры РФ за первое полугодие 2016 года.

Достоверность выводов, полученных в результате исследования, определяется данными конкретно-социологического исследования,

проведённого в 2016 году и охватившего представителей 5 субъектов Российской Федерации. Проведено анкетирование 300 человек, в число которых вошли муниципальные служащие, студенты и сотрудники высшего образовательного учреждения Российской Федерации, представители рабочих профессий, школьники.

Целью диссертационной работы явились проведение комплексного, хронологически последовательного анализа материалов, связанных с формированием и развитием правовой политики в отношении инвалидов в советской и постсоветской России, направленного на расширение знаний в рассматриваемой сфере и выработка предложений по совершенствованию данной политики в современных условиях. Сформулированные задачи диссертационного исследования выступили предпосылкой для успешного достижения его целей.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что собранный и проанализированный автором материал является определённым шагом в развитии науки в области отечественной правовой политики в отношении инвалидов.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что изложенные в ней положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Обобщения, имеющиеся в работе, могут быть использованы в качестве научной основы для дальнейшей разработки и решения проблем, связанных с правовым регулированием общественных отношений в области формирования и реализации правовой политики в отношении инвалидов в России, а также при разработке спецкурсов по проблемам правовой политики.

Основные положения диссертации **апробированы** автором на региональных (Благовещенск, 2009 г., 2010 г., 2011 г., 2012 г., 2014 г.) и международных (Пенза, 2011 г., Новосибирск, 2012 г.) научно-практических конференциях. Основные положения проведённого диссертационного

исследования обсуждались на кафедре теории и философии права Института права Самарского государственного экономического университета. Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, отражены в 18 подготовленных публикациях, в том числе в 7 ведущих научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации определена содержанием темы и состоит из введения, трёх глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

Во введении обосновываются актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, рассматривается степень её разработанности, определяются объект, предмет, цели, задачи, методологическая, эмпирическая, теоретическая, нормативно-правовая базы исследования, указывается теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **"Правовая политика в отношении инвалидов: сущностная и атрибутивная характеристики"** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **"Правовая политика как юридическая категория"** диссертант рассматривает различные мнения учёных относительно определения понятия "правовая политика". При анализе подходов учёных к этой важнейшей правовой категории соискатель, выражая в корректной форме своё согласие или несогласие с тем или иным подходом, приводит аргументы в обоснование своей позиции.

Во втором параграфе **"Особенности и признаки правовой политики в отношении инвалидов"** рассматривается сущностная характеристика феномена "правовая политика" в части, касающейся граждан с инвалидностью. Автор чётко разграничивает понятия "инвалид" и "инвалидность". В обоснование этого тезиса диссертант ссылается как на международные нормативно-правовые акты (Декларация о правах инвалидов, Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, Конвенция о правах инвалидов), так и на российское

законодательство (Федеральный закон № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации").

Нельзя не согласиться с соискателем в том, что изучение правовой политики в отношении инвалидов представляет некоторую сложность, которая заключается в её многоуровневом характере, множественности субъектов, формирующих данную политику, а также в большом объёме законов и подзаконных актов, так или иначе затрагивающих права и интересы инвалидов.

По справедливому утверждению автора, прежде чем анализировать современную российскую правовую политику, осуществляемую по отношению к инвалидам, необходимо рассмотреть историю её развития в советский период, так как без этих знаний невозможно правильно оценить её современное состояние и спрогнозировать будущие тенденции развития (с. 36-37). Поэтому вторая глава **"Этапы развития правовой политики в отношении инвалидов"** посвящена историческому аспекту избранной темы. Она включает четыре параграфа.

В первом параграфе **"Эволюция правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1917 - 1930-е гг. XX в."** анализируется формирование основ правовой политики в отношении данной категории граждан. Правовая политика, в какой бы сфере она не осуществлялась, требует чёткого механизма формирования и реализации. Поэтому, как верно отмечает диссертант, уже в первые годы существования Советского государства был определён круг субъектов, формирующих правовую политику в отношении инвалидов.

Опираясь на нормативно-правовые акты анализируемого периода, соискатель выделяет такие приоритеты правовой политики в данной сфере, как пенсионное обеспечение инвалидов из числа красноармейцев и красногвардейцев, их семей по случаю потери кормильца; совершенствование законодательства, регулирующего процесс освидетельствования, экспертизу трудоспособности; развитие законодательства, регламентирующего порядок организации и деятельности

кооперативных объединений инвалидов и обеспечение занятости этой категории граждан; образование инвалидов.

Не вызывает сомнений тезис автора о том, что именно на 1920-е годы пришёлся процесс формирования системы льгот, которые устанавливались нормативно-правовыми актами, регулировавшими отношения в различных сферах общественной жизни и отраслях народного хозяйства и были направлены на улучшение условий жизни и деятельности инвалидов и их объединений.

Заслуживает внимания проведённый диссертантом глубокий анализ правовой политики в отношении инвалидов, осуществлявшейся в 1930-е годы, который позволил прийти к выводу о том, что законодательные решения и правоприменительная практика того периода не всегда соответствовали интересам инвалидов (с. 51, 54).

Во втором параграфе **"Становление правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в 1940 - 1970-е гг. XX в."** рассматриваются изменения в правовой политике государства в отношении инвалидов в новых исторических условиях.

Не вызывает возражений замечание соискателя о том, что Великая Отечественная война оказала существенное влияние на содержание правовой политики Советского государства, осуществляемой в отношении инвалидов в указанный период. Это нашло отражение в таких приоритетных направлениях, как формирование законодательства, регламентирующего правовой статус инвалидов Великой Отечественной войны, преобразование деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий. Помимо указанных приоритетными направлениями в данный период являлись пенсионное обеспечение и трудовое устройство инвалидов. При этом, по справедливому утверждению автора, несмотря на то, что в целом правовая политика в отношении инвалидов в данный период осуществлялась в интересах этой категории населения, существовали определённые проблемы, связанные с более широким привлечением инвалидов к общественно-полезному труду (с. 70).

Анализируя союзное законодательство и законодательство РСФСР, диссертант делает верный вывод о том, что главной целью правовой политики Советского государства в отношении инвалидов в рассматриваемый период стало повышение уровня материального состояния данной категории населения.

Третий параграф **"Развитие правовой политики в отношении инвалидов в последнее десятилетие существования Советского государства"** посвящён реализации правовой политики государства в отношении инвалидов в период нарастания кризисных явлений.

Изменения, происходившие в 1980-е годы в политической, экономической, духовной сферах жизни общества, определённым образом затронули правовую политику Советского государства, осуществлявшуюся по отношению к инвалидам.

По результатам анализа законодательства соискатель приходит к обоснованному выводу о том, что в последнее десятилетие существования Советского государства повышение уровня материального благосостояния инвалидов по-прежнему являлось основной целью правовой политики в отношении данной категории населения. Достаточно аргументированным выглядит выделение автором таких приоритетных направлений в данной сфере правовой политики, как формирование нормативно-правовой базы, регламентирующей правовое положение инвалидов с детства и детей-инвалидов, а также воспитывающих их лиц; создание нормативно-правовой базы, затрагивающей права и интересы инвалидов войны в Афганистане; совершенствование деятельности врачебно-трудовых экспертных комиссий; развитие пенсионного законодательства.

В четвёртом параграфе **"Становление правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов в 1991 - 2004 гг."** рассматриваются формирование, развитие и реализация правовой политики в отношении инвалидов в условиях новой России.

По справедливому утверждению диссертанта «провозглашение суверенитета Российской Федерации, распад СССР, переход от плановой

экономики к рыночной, коренные изменения в правовой системе не могли не оказать влияния на правовую политику в исследуемой области» (с. 91).

Обстоятельный анализ нормативно-правовой базы позволил соискателю сформулировать новую цель правовой политики в отношении инвалидов – социальную защиту. При этом автор указывает на преемственность в области средств реализации данной политики: несмотря на сложную экономическую ситуацию в 1991 - 2004 годах, ими по-прежнему оставались льготы.

Аргументируя свою точку зрения, диссертант выделяет такие приоритеты правовой политики в отношении инвалидов, как решение проблем детей-инвалидов; развитие законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих правовой статус лиц, инвалидность которых наступила вследствие радиационных воздействий; решение проблем инвалидов военной службы; правовое регулирование взаимоотношений государства, общественных объединений инвалидов и созданных ими предприятий, учреждений, организаций.

Нельзя не обратить внимания на то, что несмотря на множество негативных черт, характерных для правовой политики в отношении инвалидов в период с 1991 по 2004 год (с. 116), автор смог выделить позитивные тенденции этой политики (с. 92, 94).

Третья глава **"Правовая политика Российской Федерации в отношении инвалидов: современное состояние и перспективы развития"** содержит три параграфа.

Содержание первого параграфа **"Принципы, цели, средства правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов"** определяется его названием.

Определённый интерес представляют сформулированные диссертантом принципы современной российской правовой политики в отношении инвалидов. При этом соискатель не ограничивается их простым перечислением, а подробно характеризует каждый принцип, подтверждая

свои доводы примерами из законодательства и правоприменительной практики.

Правовая политика в отношении инвалидов невозможна без постановки определённых целей и применения адекватных поставленным целям средств. Автор выделяет такие ее цели, как обеспечение инвалидам равных возможностей с другими гражданами для реализации прав и свобод, социальная защита, поддержка общественных объединений инвалидов.

Особого внимания заслуживает проведённый диссертантом глубокий и всесторонний анализ значительного массива нормативно-правовых актов, регламентирующих различные сферы жизнедеятельности инвалидов, на предмет изменений, вступивших в силу с 1 января 2005 года. В результате исследования соискатель пришёл к выводу о том, что изменения законодательства произошли не в пользу инвалидов.

Второй параграф **"Особенности реализации правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов"** посвящён анализу позитивных и негативных тенденций правовой политики России в отношении инвалидов; рассмотрению факторов, доказывающих необходимость ее дальнейшего развития.

Заслуживает поддержки мысль автора о том, что правовая политика в отношении инвалидов должна оставаться одним из приоритетных направлений политики России на любом этапе её исторического развития.

В третьем параграфе **"Приоритеты правовой политики Российской Федерации в отношении инвалидов на современном этапе"** раскрывается сущность некоторых приоритетов данной политики, выделенных диссертантом.

В целом диссертационное исследование А.Ю. Альбеевой заслуживает положительной оценки. В то же время в нём содержится ряд положений, которые могут стать поводом для дискуссии. В связи с изложенным представляется необходимым указать следующие замечания.

1. В положениях первом и втором, выносимых на защиту (с. 10), соискатель отмечает такую отличительную особенность правовой политики

Российской Федерации, осуществляемой в отношении инвалидов, как активное участие общественных объединений инвалидов в принятии и реализации государственно-властных решений. Однако в тексте диссертации (с. 31-32, 147) содержатся лишь общие фразы относительно такого участия. В связи с этим возникает вопрос: имеются ли конкретные примеры, подтверждающие указанную особенность?

2. На с. 149-150 автор, отмечая качество правотворческой деятельности в сфере, затрагивающей права и интересы инвалидов, упоминает два закона о социальном обслуживании граждан (Федеральный закон № 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" и Федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан"). В связи с этим хотелось бы узнать, в чём конкретно выразились изменения?

3. На с. 159 диссертант выделяет приоритеты современной российской правовой политики в отношении инвалидов, указывая, в том числе, на трудоустройство. Несмотря на то что трудоустройство является одной из главных жизненных ценностей для любого человека и в особенности для инвалида, соискатель не посчитал нужным подробно раскрыть данный приоритет. В связи с изложенным хотелось бы понять, чем обусловлена такая позиция автора?

Вместе с тем, приведённые замечания носят частный и дискуссионный характер и не влияют на общее положительное впечатление о диссертации.

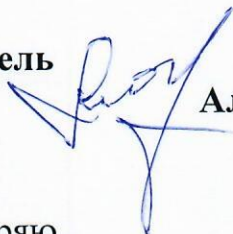
Оценивая проведенное А.Ю. Альбеевой исследование в целом, следует признать, что содержание диссертации отвечает избранной актуальной теме, идея работы выражена ясно, цель и задачи исследования достигнуты. План и структура диссертации логичны, материал изложен последовательно. Диссертация А.Ю. Альбеевой является самостоятельным завершённым монографическим исследованием, выполненным на высоком теоретическом и практическом уровне, отличающимся существенной научной новизной. Совокупность разработанных диссертантом теоретических и практических положений следует квалифицировать как решение крупной научной проблемы, имеющей важное значение для современной юридической науки.

Автореферат и опубликованные по теме диссертации работы с достаточной полнотой и точностью отражают ее основное содержание.

Таким образом, изложенное позволяет сделать **вывод** о том, что диссертация Альбеевой Анастасии Юрьевны «Правовая политика в отношении инвалидов в советской и постсоветской России (историко-правовое исследование)» соответствует требованиям Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке присуждения ученых степеней» от 24 сентября 2013 г. № 842, а её автор **заслуживает** присуждения ему учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве.

Официальный оппонент:

Директор Саратовского филиала
Федерального государственного
бюджетного учреждения науки
Института государства и права
Российской академии наук,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ



Александр Васильевич Малько

Подпись А.В. Малько удостоверяю.

Заместитель директора
по научной работе СФ ИГП РАН,
к.ю.н.



В.В. Нырков

«17» апреля 2017 г.

410028, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского,
д. 135, Саратовский филиал ФГБУН
Институт государства и права Российской академии
наук (СФ ИГП РАН);
e-mail: i_gp@ssla.ru, тел.: (8452) 29-92-18