Силкин Артём Евгеньевич. Гармонизация законодательства о социальном обеспечении государств -участников союзного государства России и Беларуси: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.05 / Силкин Артём Евгеньевич;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2016.- 211 с.

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **диссертационного** **исследования.** Создание

Союзного государства Российской Федерацией и Республикой Беларусь1 стало закономерным итогом интеграционного сотрудничества двух государств. В качестве одной из целей создания Союзного государства обозначено проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эта цель фактически предопределила задачу по гармонизации законодательства о социальном обеспечении.

Об актуальности процессов сближения российского и белорусского законодательства о социальном обеспечении свидетельствуют регулярно принимаемые на уровне Союзного государства акты программного характера2, а также постоянно действующие семинары при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России3. По итогам заседания Высшего Государственного Совета Союзного государства 25 февраля 2016 г. констатировано принятие важного решения по устранению существующих барьеров и продолжению гармонизации национального законодательства.4 Учреждение Евразийского экономического союза (ЕАЭС)5ознаменовало новый этап взаимоотношений России и Беларуси, предполагающий расширение и углубление двусторонних связей, в том числе в области социального обеспечения.

Гармонизация законодательства двух государств в сфере социального обеспечения обусловлена не только процессом сближения подходов к правовому

1 Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года // Собрание законодательства РФ. 2000. № 7.
Ст. 786.

2 Концепция социального развития Союзного государства до 2005 года, утв. Постановлением Высшего
Государственного Совета Союзного государства от 20 января 2003 года № 3. Постановлением Высшего
Государственного Совета Союзного государства от 22 апреля 2005 года № 5 действие Концепции было продлено
на период до 2010 года. Концепция социального развития Союзного государства на 2011-2015 годы утверждена
Постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 25 ноября 2011 года № 7.

3 Семинар, проведенный 27-28 мая 2015 года в г. Минске был посвящен теме «Дальнейшая гармонизация
законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации».

4 Заявления для прессы по итогам заседания Высшего Госсовета Союзного государства России и Беларуси.
Официальный сайт Президента РФ // URL: (дата обращения:
26.02.2016).

5 Договор о Евразийском экономическом союзе, заключенный между Республикой Беларусь, Республикой
Казахстан и Российской Федерацией, подписан в г. Астане 29 мая 2014 года.

регулированию в целях повышения уровня социальной защищенности граждан, но и острой необходимостью решения общих демографических и экономических проблем, обусловивших финансовую неустойчивость систем социального страхования. Особую значимость процесс гармонизации законодательства в этой области приобретает и в силу того, что законодательство о социальном обеспечении в России и Беларуси развивается неравномерно. Существующие различия в социальном обеспечении граждан каждого из государств-участников вызывают необходимость проведения сравнительно-правового исследования действующих с данной сфере норм и в целом состояния законодательства о социальном обеспечении России и Беларуси. Создание единого социального государства, предполагает формирование единства социальных стандартов, которые должны гарантировать единообразие и прогрессивность социальной политики Союзного государства в целом. Возможные пути решения проблем, связанных с определением основных подходов, этапов и механизмов осуществления гармонизации, требуют научного анализа и теоретического обоснования с позиций науки права социального обеспечения.

На национальном уровне государств–участников социальные стандарты занижены и не соответствуют потребностям населения. Это негативно отражается на наиболее уязвимых группах граждан (пенсионерах, инвалидах, безработных, семьях с детьми и др.). В ходе проведения гармонизации законодательства предполагается поэтапное повышение уровня социального обеспечения в Союзном государстве и предоставление равных прав гражданам Беларуси и России на территории друг друга.

Приведенные доводы убедительно свидетельствуют об актуальности
проблемы гармонизации законодательства о социальном обеспечении

государств - участников Союзного государства России и Беларуси. Это обусловило выбор темы данного научного исследования, необходимость всестороннего изучения законодательства о социальном обеспечении в сравнительном аспекте, выявления коллизий, пробелов и противоречий в правовом регулировании данной сферы, а также определения основных

направлений его совершенствования и особенностей осуществления

гармонизации.

**Целью исследования** является разработка теоретических положений и научно обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование процесса гармонизации законодательства в области социального обеспечения государств - участников Союзного государства России и Беларуси.

Для достижения указанной цели необходимо последовательно решить следующие **задачи**:

1) рассмотреть правовую сущность, специфику процессов гармонизации в
рамках Союзного государства России и Беларуси с учетом опыта иных
межгосударственных объединений (организаций);

2) определить и проанализировать направления осуществления
гармонизации законодательства о социальном обеспечении в целях поддержания
и обеспечения дальнейших интеграционных процессов государств-участников
Союзного государства России и Беларуси;

3) определить обстоятельства, создающие препятствия на пути
гармонизации законодательства России и Беларуси в рамках Союзного
государства;

4) выявить существующие коллизии в национальном законодательстве
государств - участников Союзного государства России и Беларуси, требующие
приоритетного урегулирования в процессе гармонизации законодательства о
социальном обеспечении;

5) выработать на основе проведенного анализа предложения и
рекомендации, направленные на осуществление гармонизации законодательства о
социальном обеспечении государств - участников Союзного государства России и
Беларуси.

**Методологической основой исследования** является общенаучный

диалектический метод познания, раскрывающий взаимосвязь и

взаимообусловленность всех явлений и процессов общественного развития. В процессе работы над диссертацией были использованы универсальные научные

методы (системно-структурный, структурно-функциональный, статистический,
методы анализа и синтеза), а также специальные юридические методы
(сравнительно-правовой, метод правового моделирования). Так, метод

сравнительного правоведения применялся при анализе национального

законодательства в области социального обеспечения России и Беларуси; метод
системного анализа был применен при анализе основных направлений
осуществления гармонизации законодательства о социальном обеспечении
государств - участников Союзного государства России и Беларуси на
вертикальном и горизонтальном уровнях гармонизации; логический метод - при
изложении всего материала, формулировании выводов; статистический метод был
применен при анализе эмпирических данных; исторический метод применен в
процессе изучения и анализа организационно-правовых условий становления
Союзного государства России и Беларуси и осуществления гармонизации
законодательства о социальном обеспечении на примере Содружества
Независимых государств, Евразийского экономического сообщества,

Евразийского экономического союза, а также в ходе интеграционных процессов европейских стран.

**Степень научной разработанности темы исследования.**

Отдельные вопросы сближения законодательства о социальном

обеспечении России и Беларуси были освещены: в диссертационных
исследованиях И.В. Григорьева «Социальное обеспечение трудящихся-

мигрантов: правовые вопросы» (Екатеринбург, 2006), А.С. Кузеванова «Сравнительная характеристика пенсионных систем Российской Федерации и других стран СНГ» (Екатеринбург, 2012); в научных статьях российских и белорусских ученых: А.Г. Авдей (2015), Н.В. Антоновой (2015), В.О. Самсоновой (2015) и др.

Однако комплексных научных исследований в области гармонизации законодательства о социальном обеспечении в рамках Союзного государства России и Беларуси в диссертационных работах не проводилось.

**Теоретическую основу** исследования составили научные труды С.С.

Алексеева, В.С. Андреева, М.В. Баглая, К.С. Батыгина, И.В. Гущина, М.Б. Дуденковой, П.А. Калиниченко, С.Ю. Кашкина, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукашевой, С.Н. Синькова, Г.С. Скачковой, Н.П. Слугиной, В.Е. Чиркина и др.

Ключевой вклад в разработку темы исследования вносит наука права социального обеспечения, представители которой рассматривают теоретические проблемы отраслевой науки и практические вопросы реализации права на социальное обеспечение, а именно: Е.Г. Азарова, М.И. Акатнова, А.Л. Благодир, Ю.В. Васильева, Т.С. Гусева, О.В. Ерофеева, Р.Н. Жаворонков, М.Л. Захаров, Т.В. Иванкина, Р.И. Иванова, С.И. Кобзева, С.М. Ковалевский, Ю.Б. Корсаненкова, Г.С. Лаптев, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, Е.Е. Мачульская, Т.К. Миронова, Д.А. Сторожук, Э.Г. Тучкова, М.Ю. Федорова, И.И. Шаманаева, В.Ш. Шайхатдинов и др.

Отдельным вопросам становления Союзного государства России и Беларуси как социального государства посвящены исследования И.Г. Барановского, Е.П. Гуйда, К.Ф. Затулина, О.С. Кучеренко, В.О. Миронова, Н.А. Михалевой, Ю.П. Сергиенко и др.

В основу выводов автора относительно гармонизации и унификации законодательства положены труды: В.М. Баранова, И.Л. Бачило, С.В. Бахина, Н.Г. Доронина, Н.Л. Лютова, Ю.В. Мишальченко, М.А. Пшеничного, В.Б. Савостьяновой, И.Н. Сенякина, А.В. Торопыгина, Л.В. Труханович, О.П. Фролова, И.В. Шестеряковой и др.

**Нормативную базу исследования** составили акты национального законодательства государств - участников Союзного государства России и Беларуси, межгосударственные соглашения России и Беларуси в сфере социального обеспечения, а также международные правовые акты по вопросам социального обеспечения, принятые ООН, МОТ, Советом Европы, ЕС, СНГ, ЕврАзЭС, ЕАЭС.

**Объектом** **исследования** являются общественные отношения,

складывающиеся в процессе гармонизации законодательства в области

социального обеспечения государств - участников Союзного государства России и Беларуси.

**Предмет исследования** составляют положения международных договоров (наднациональных актов), в том числе двустороннего характера, регулирующие отношения по социальному обеспечению граждан государств - участников Союзного государства России и Беларуси, правовые нормы национального законодательства в области социального обеспечения России и Беларуси, а также практика их применения.

**Научная новизна исследования** определяется постановкой проблемы,
ранее не являвшейся предметом самостоятельного научного анализа, и состоит в
том, что диссертация является первым комплексным монографическим
исследованием, посвященным изучению процесса гармонизации законодательства
в области социального обеспечения государств - участников Союзного
государства России и Беларуси и созданию единой правовой основы для
формирования законодательства о социальном обеспечении Союзного

государства России и Беларуси.

В работе выделены приоритетные направления политики в области
гармонизации законодательства о социальном обеспечении государств -
участников Союзного государства России и Беларуси; подробно раскрыты права
граждан России и Беларуси в области: пенсионного обеспечения, предоставления
социальных пособий и выплат (по временной нетрудоспособности, в связи с
материнством, для семей с детьми, по безработице и др.), обязательного
страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных
заболеваний; выявлены наиболее проблемные вопросы, коллизии национального
законодательства России и Беларуси, предложены пути их разрешения. В работе
также сформулированы научно обоснованные предложения по

совершенствованию процесса гармонизации законодательства в области социального обеспечения граждан государств – участников Союзного государства России и Беларуси для эффективного сотрудничества двух государств.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. С целью определения правовой природы, сущности и значения
гармонизации законодательства о социальном обеспечении в Союзном
государстве России и Беларуси, под указанной гармонизацией автором
предлагается понимать процесс сближения национальных законодательств
государств - участников Союзного государства России и Беларуси и создания на
наднациональном уровне правовых норм в области социального обеспечения,
направленный на разработку и реализацию общей согласованной социальной
политики, обеспечивающей равенство прав граждан, а также на усиление
интеграции и устранение различий и противоречий в законодательстве о
социальном обеспечении.

2. Доказано приоритетное значение гармонизации как наиболее
последовательного и перспективного способа сближения законодательства России
и Беларуси в современных политико-экономических реалиях становления
Союзного государства по сравнению с унификацией и систематизацией
законодательства. Выявлены общие подходы к формированию содержания
законов и системы законодательства о социальном обеспечении, которые
базируются на единстве научных школ, обусловленном не только общим
развитием науки права социального обеспечения и наличием единого
законодательства о социальном обеспечении в советский период, но и глубокой
интеграцией в рамках международных объединений (организаций),
обеспечивающей общие векторы развития законодательства о социальном
обеспечении в постсоветское время.

3. Обоснован вывод, что в рамках проводимой интеграции государств -
участников Союзного государства России и Беларуси на разных уровнях
международно-правового регулирования гармонизация законодательства о
социальном обеспечении осуществляется разными темпами. В целях
осуществления системной и последовательной гармонизации предложена
авторская классификация данного процесса по уровням международно-правового
регулирования: а) межгосударственная горизонтальная гармонизация;

б) двусторонняя взаимная гармонизация на межгосударственном уровне;

в) гармонизация на союзном уровне; г) региональная гармонизация;
д) гармонизация на международном уровне.

4. На основе выявленных общих теоретических положений отраслевой
науки и проведенного анализа законодательства о социальном обеспечении
государств - участников Союзного государства России и Беларуси теоретически
обоснована необходимость проведения гармонизации по следующим

приоритетным направлениям:

- установление единой терминологии, позволяющей обеспечить
единообразное понимание и применение правовых норм, закрепленных в
законодательстве о социальном обеспечении государств - участников Союзного
государства России и Беларуси;

- согласование норм института пенсионного обеспечения в части
поэтапного повышения пенсионного возраста; увеличения требуемого страхового
стажа; установления единого перечня периодов, включаемых в страховой стаж;
уточнения периодов выплаты пенсии по случаю потери кормильца; определения
порядка выплаты пенсии работающим пенсионерам;

- установления единых показателей (критериев) для исчисления
минимального уровня (размера) пенсий и пособий с учетом международных
стандартов, предусмотренных положениями конвенций МОТ №102 и № 128;

- устранение противоречий между нормами института пособий и иных
денежных выплат, на основе которых осуществляется правовое регулирование
предоставления пособий по обязательному социальному страхованию, в части
установления: круга застрахованных лиц, минимальных размеров пособий,
периода выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком;

- определение единого подхода к правовому регулированию отношений по
страховому обеспечению на основе норм института обязательного социального
страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных
заболеваний, в части установления: круга страхователей и застрахованных лиц;
размера и целевого назначения страховых выплат (единовременного пособия);

возмещения дополнительных расходов при получении санаторно-курортного лечения на всей территории Союзного государства России и Беларуси.

5. Доказана необходимость осуществления двусторонней взаимной
гармонизации на межгосударственном уровне в качестве приоритетной по
отношению к иным видам гармонизации законодательства о социальном
обеспечении, что позволит поэтапно устанавливать не только единые
минимальные стандарты, но и осуществлять постепенный переход на более
высокий уровень социального обеспечения, предусмотренный законодательством
одного из государств - участников Союзного государства.

6. Предложена следующая последовательность процесса гармонизации
законодательства государств - участников Союзного государства в области
социального обеспечения: первым этапом предлагается проведение двусторонней
взаимной гармонизации на межгосударственном уровне - разработка и
закрепление наднациональных правовых норм, основанных на международных
стандартах в области социального обеспечения; второй этап представляет собой
процесс вертикальной (иерархичной) и межгосударственной горизонтальной
гармонизации относительно закрепленных в международных договорах норм.

1. На основе проведенного анализа законодательства и изучения опыта региональных межгосударственных объединений выработаны следующие рекомендации, направленные на осуществление гармонизации законодательства о социальном обеспечении государств - участников Союзного государства России и Беларуси: а) разработка методики гармонизации (сближения) законодательств государств-участников, предусматривающей определение правовых механизмов осуществления процесса гармонизации законодательства; б) использование метода «селективной гармонизации», заключающегося в создании правовой базы для определения единых минимальных стандартов в области социального обеспечения, при сохранении за каждым государством выбора способов их достижения, исходя из имеющихся экономических возможностей.
2. В целях достижения равенства прав граждан и устранения коллизий в национальном законодательстве двух стран, постепенного сближения норм

отдельных институтов права социального обеспечения теоретически обосновано предложение по разработке и принятию двусторонних договоров под проектными названиями и сформулированы их основные концептуальные положения:

«О пенсионном обеспечении граждан Союзного государства России и Беларуси», закрепляющий общий порядок предоставления равных прав гражданам на получение пенсионного обеспечения, виды и условия назначения пенсии, требования к страховому стажу и перечень нестраховых периодов, подлежащих включению в страховой стаж, единые показатели минимального размера пенсий;

«О предоставлении социальных пособий и выплат гражданам Союзного государства России и Беларуси», закрепляющий общий порядок предоставления равных прав гражданам на получение пособий, виды пособий и периоды их выплат, единые коэффициенты замещения утраченного заработка, минимальные размеры пособий;

- «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на
производстве и профессиональных заболеваний граждан Союзного государства
России и Беларуси», закрепляющий основные виды обеспечения по социальному
страхованию, их целевое назначение и минимальные размеры.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования.** Впервые в российской науке права социального обеспечения исследованы теоретические и прикладные проблемы осуществления гармонизации законодательства о социальном обеспечении государств – участников Союзного государства России и Беларуси.

Сформулированные диссертантом теоретические положения направлены на
решение актуальных проблем права социального обеспечения, расширяют и
углубляют научные знания в области осуществления гармонизации

законодательства о социальном обеспечении в рамках строительства единого социального государства - Союзного государства России и Беларуси, а также способствуют дальнейшему развитию науки права социального обеспечения. Данные положения могут быть использованы в процессе преподавания учебных

дисциплин «Право социального обеспечения», «Международное право социального обеспечения» и специального курса «Пенсионное обеспечение в Российской Федерации» в образовательных организациях высшего образования.

**Практическая значимость диссертационного исследования.** Результаты исследования могут быть востребованы как в работе органов государственной власти России и Беларуси и государственных внебюджетных фондов, так и органов Союзного государства России и Беларуси в процессе повышения эффективности взаимодействия, укрепления сотрудничества в сфере социального обеспечения граждан. Предложения по совершенствованию действующего законодательства государств-участников, могут быть использованы для подготовки основополагающих актов Союзного государства России и Беларуси в сфере социального обеспечения, а также в научно-исследовательской работе.

Полученные автором в ходе исследования результаты, касающиеся предложений относительно гармонизации законодательства обоих государств в сфере социального обеспечения, могут быть использованы при разработке проекта «Концепции социального развития Союзного государства», которая утверждается каждые пять лет постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства.

Данная работа имеет практическое значение и может быть востребована на разных этапах разработки проектов международных договоров между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в области гармонизации законодательства о социальном обеспечении государств - участников Союзного государства.

**Апробация** **результатов** **исследования.** Основные теоретические

положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации были переданы на рассмотрение и обсуждение в департамент социальной политики и информационного обеспечения Постоянного Комитета Союзного государства Беларуси и России, поскольку этот орган играет важнейшую роль в процессах унификации и гармонизации законодательства двух стран и осуществляет подготовку для Совета Министров Союзного государства предложений по проектам законов Союзного государства России и Беларуси.

Диссертационная работа является результатом исследования, проводимого в рамках государственного задания Министерства образования и науки на выполнение НИР по проекту № 1658 «Взаимодействие правовых систем современного мира в условиях глобализации».

Основные положения и выводы диссертации докладывались на международных конференциях: V Международной конференции «Зимние юридические чтения» (г. Санкт-Петербург, 2014 г.), III Международной научно-практической конференции по теоретическим и практическим проблемам определения современной парадигмы трудового и социального права в условиях формирования постиндустриального общества (г. Минск - г. Гродно, 23-24 октября 2015 г.).