

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ И КОМПЕНСАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Ответственный редактор
кандидат юридических наук
Н. В. Антонова



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2021

УДК 349.3
ББК 67.405
И71

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Одобрено на заседании секции публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Рецензенты:

Скачкова Г. С., доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором трудового права и права социального обеспечения Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН);

Пашенцев Д. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Ответственный редактор кандидат юридических наук **Н. В. Антонова**.

Антонова Н. В., Еремина О. Ю., Каменская С. В. и др.

И71 Институт социальных пособий и компенсаций в Российской Федерации: генезис правового регулирования : научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Антонова. — Москва : Проспект, 2021. — 192 с.

ISBN 978-5-392-32898-7

Издание посвящено актуальным вопросам правового регулирования института социальных пособий и компенсационных выплат, назначаемых гражданам Российской Федерации при наступлении определенных в законодательстве случаев: заболевания или травмы, беременности и родов, воспитания детей, потери работы и др.

В научно-практическом пособии показаны взаимосвязь целевого назначения социальных выплат с ведущими направлениями социальной политики в Российской Федерации и странах БРИКС, этапы становления и развития законодательства о социальных пособиях и компенсациях в советский период и в современной России, правовая природа таких выплат и их содержательное раскрытие в нормах международного права, отражено взаимодействие с некоторыми институтами трудового права. Книга содержит актуальные предложения о дальнейшем развитии российского законодательства по видам социальных пособий и компенсаций, анализ вопросов судебной практики.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на июль 2020 г.

Для научных работников, практикующих юристов, сотрудников государственных органов, преподавателей высших учебных заведений, студентов и аспирантов, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами обеспечения населения социальными пособиями и компенсациями, а также иными смежными с ними видами социальных выплат.

УДК 349.3
ББК 67.405

Научное издание

**Антонова Наталья Владиславовна, Еремина Ольга Юрьевна,
Каменская Светлана Владимировна и др.**

**ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ
И КОМПЕНСАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Научно-практическое пособие

Подписано в печать 09.10.2020. Формат 60×90 1/16.

Печать цифровая. Печ. л. 12,0. Тираж 1000 (1-й завод 100) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2020

© Оформление. ООО «Проспект», 2020

ISBN 978-5-392-32898-7

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

INSTITUTE OF SOCIAL BENEFITS AND COMPENSATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

GENESIS OF LEGAL REGULATION

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Executive editor

Candidate of Legal Sciences

N. V. Antonova



• PROSPEKT •

Moscow
2021

Approved at the Public Law Section of the Academic Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Reviewers:

Skachkova G. S., Doctor of Law, Professor, Head of the Sector of Labor Law and Social Security Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (IGP RAS);

Pashentsev D. A., Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Studies of Legislation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Executive editor Candidate of Legal Sciences **N. V. Antonova**.

Antonova N. V., Yeryomina O. Yu., Kamenskaya S. V. etc.

Institute of Social Allowances and Compensations in the Russian Federation: the Genesis of Legal Regulation : Scientific and Practical Guide / ex. ed. N. V. Antonova. — Moscow : Prospekt, 2021. — 192 p.

ISBN 978-5-392-32898-7

This scientific volume is devoted to the relevant legal regulatory issues of the social allowances and social compensations institute, allocated to the Russian citizens upon the occurrence of legally determined events of social security — illness, injury, pregnancy, child-birth, child care, unemployment, etc.

The scientific and practical guide is mainly interconnection between the designated use of allowances and basic vectors of Russian social policy and the BRICS countries, the stages of formation and development of legislation on such allowances in the Soviet period and modern Russia, their legal nature and meaningful disclosure in the norms of international law, reflects the interaction with some institutions of labor law. The scientific and practical guide contains relevant proposals on the further development of Russian legislation of social allowances and compensations, an analysis of issues judicial cases connected with protecting human rights upon social allowances.

All the legal acts under consideration are given in their relevant edition up to July 2020.

Intended for researchers, practicing lawyers, employees of public authorities, lecturers in universities, students and postgraduates, as well as for a wide circle of readers, interested in the matters of providing population with social allowances and compensations or adjacent types of social payments.

© Institute of Legislation
and Comparative Law
under the Government
of the Russian Federation, 2020
© Design. Prospekt LLC, 2020

ISBN 978-5-392-32898-7

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Антонова Наталья Владиславовна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП (предисловие, главы 2, 3, глава 8 (п. 8.2), глава 9 (п. 9.1 совместно с О. Ю. Ереминой), заключение).

Еремина Ольга Юрьевна — научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП (глава 1, глава 9 (п. 9.1 совместно с Н. В. Антоновой; п. 9.2)).

Каменская Светлана Владимировна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП (глава 7, глава 10 (совместно с Т. Ю. Коршуновой)).

Коршунова Татьяна Юрьевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП (глава 4, глава 10 (совместно с С. В. Каменской)).

Савченко Елена Алексеевна — специалист 1 категории отдела социального законодательства ИЗИСП (глава 5).

Серегина Лариса Владимировна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП (глава 8 (п. 8.1)).

Хромова Наталия Михайловна — научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП (глава 6).

AUTHORS

Antonova Natalia Vladislavovna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Preface, chapter 2, 3, Chapter 8 (clause 8.2), Chapter 9 (clause 9.1 co-author with O. Yu. Eremina), Conclusion).

Kamenskaya Svetlana Vladimirovna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Labor and Social Security Law ILCL (Chapter 7, Chapter 10 (co-author with T. Yu. Korshunova)).

Korshunova Tatyana Yurievna — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Labor and Social Security Law ILCL (Chapter 4, Chapter 10 (co-author with S. V. Kamenskaya)).

Khromova Natalia Mikhailovna — Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 6).

Savchenko Elena Alekseyevna — 1st category specialist of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 5).

Seregina Larisa Vladimirovna — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Labor and Social Security Law ILCL (Chapter 8 (clause 8.1)).

Yeryomina Olga Yurievna — Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Chapters 1, Chapter 9 (clause 9.1 co-author with N. V. Antonova)).

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современных условиях законодательство о социальной защите и социальном обеспечении вступает в новый цикл своего развития, который связан с активным поиском новых направлений и средств модернизации действующей системы правового регулирования. Наиболее чувствительной и динамичной к такого рода преобразованиям выступает сфера гарантированных государством видов социального обеспечения. Любые социальные и экономические реформы находят отражение в законодательстве о пенсиях, пособиях и компенсационных выплатах (социальных компенсациях), социальных услугах, медицинской помощи и лекарственном обеспечении.

Цель и главное предназначение государственной системы социального обеспечения (и всех ее элементов — пенсий, пособий и др.) заключается в сохранении и поддержании необходимого уровня материального и социального благополучия граждан, формировании действенных средств защиты от бедности и малообеспеченности. Это становится возможным посредством установления ряда государственных гарантий и социальные пособия и компенсации ввиду их многообразия в количественном отношении являются одними из самых распространенных гарантий, выступают «социальным индикатором» бедности. Будучи социальными выплатами, они предоставляются ввиду наступления различных социальных опасностей (рисков): временной нетрудоспособности, безработицы, необходимости несения расходов, связанных с исполнением обязанностей по содержанию и воспитанию детей, расходов на погребение и др.

Проблема бедности для России одна из ключевых, поскольку социальное самочувствие народов России непосредственным образом влияет на социально-экономическое развитие страны, определяет возможность и степень реализации стоящих перед обществом и государством задач. По данным Росстата, за черту бедности в период последних двух лет попали более 20 млн человек, а это без малого 13,8% населения РФ, и процент бедных продолжает расти.

Преодоление бедности в Российской Федерации является приоритетной стратегической задачей развития страны на период до 2024 г.¹

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

и одним из целевых показателей национального развития до 2030 года¹. Об этом неоднократно говорил Президент в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации². И первоочередная роль в данном вопросе отведена состоянию системы социального обеспечения, совершенствованию ее базовых институтов.

В последние годы Россией были предприняты действенные шаги на пути к повышению роли и значимости законодательства о социальных выплатах, преодолению ряда противоречий в их правовом регулировании. Это выразилось: 1) в ратификации ряда основополагающих разделов Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения»: раздел III (по болезни), раздел V (по старости), раздел VI (в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием), раздел VIII (по материнству); раздел IX (по инвалидности), раздел X (по случаю потери кормильца); 2) в сближении величин МРОТ и прожиточного минимума³, 3) установлении обязательной индексации социальных выплат на высшем конституционном уровне (Конституционная реформа 2020 г.)⁴. Все это оказало прямое влияние на состояние института социальных пособий и компенсаций, положило начало его фундаментальной трансформации.

Для социальных пособий и компенсаций в числе других социальных выплат важную роль играют признанные международным сообществом стандарты (ориентиры, нормативы) обеспечения. Они содержатся в ряде основополагающих международных актов (например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.), конвенций и рекомендаций Международной организации труда (№ 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», № 103 «Относительно охраны материнства (пересмотренная в 1952 г.)», № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» и др.). Возведение таких стандартов в статус государственных гарантий по всем видам социальных выплат станет важным этапом перехода России к подлинной системе социального обеспечения.

Исследования последних лет по праву социального обеспечения все больше ориентированы на изучение истоков становления и даль-

¹ См.: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

² См., напр.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // РГ. 2018. 2 марта.

³ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения»; Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда”».

⁴ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

нейшего развития отраслевых институтов. При этом большое внимание отводится изучению выводов и инструментариев не только права, но и экономики, социологии, философии и ряда других наук¹. Значимость такого подхода применительно к институтам отрасли права социального обеспечения, включая институт социальных пособий и компенсаций, достаточно высока. Это позволяет качественно оценить структуру, уровень и объем гарантированных жизненных благ сообразно нуждаемости и потребностям их получателей, предложить актуальные направления развития действующего законодательства.

Настоящее научно-практическое пособие продолжает серию трудов сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, посвященных проблемам и направлениям развития социального законодательства, социальной защиты и социального обеспечения².

¹ См.: *Захаров М.Л.* Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудоустройство, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. М.: Проспект, 2013. С. 11–13; *Федорова М.Ю.* Социальное страхование как организационно-правовая форма социальной защиты населения: проблемы правового регулирования. Омск, 2000. С. 10.

² См.: *Хабриева Т.Я., Путило Н.В., Азарова Е.Г.* Социальное государство: исследование на основе единства экономической и правовой теории // Журнал российского права. 2006. № 11 (119). С. 153–157; *Путило Н.В.* Социальные права граждан: история и современность. М.: Юриспруденция. 2007. 320 с.; *Азарова Е.Г.* Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография М.: Юридическая фирма «Контракт». 2012. 256 с.; *Хабриева Т.Я.* Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2014. № 4(47). С. 608–615; *Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, Ю.А. Тихомиров и др., отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М.: ИЗиСП. 2015. 272 с.; Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодар и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. М.: ИЗиСП. 2017. 284 с.; *Волкова Н.С., Еремина О.Ю.* Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности // Журнал российского права. 2016. № 9 (237). С. 44–54; *Пашенцев Д.А.* Социальная функция государства в современных условиях // Вестник Академии права и управления. 2017. № 48. С. 89–93; *Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования: монография / под ред. О.Н. Петуковой. М.: Деловой двор. 2015. 176 с.; Пашенцев Д.А.* Российские правовые традиции в социальной сфере: историко-правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 2. С. 139–156; *Права пенсионеров: российское законодательство и зарубежный опыт: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.В. Путило. М.: Проспект, 2020. 288 с.**

Раздел I

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ И КОМПЕНСАЦИОННЫЕ ВЫПЛАТЫ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ ГОСУДАРСТВА

Глава 1

ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕДНОСТИ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ЕГО ВЗАИМОСВЯЗЬ С ЦЕЛЕВЫМ НАЗНАЧЕНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ

Постепенная трансформация отношений между государством и гражданином, объемов их взаимных прав и обязанностей, социальная ориентированность институтов правовой, политической и экономической систем привели к формированию и правовому закреплению моделей социального государства и как более высокого уровня его развития правового государства.

Каждое государство мира, провозгласившее себя социальным, как правило, использует политические, экономические и правовые инструменты для снижения численности социальной категории лиц, характеризующихся бедственным экономическим положением. Бедность, как известно, многофракционное явление, характеризующееся экономической неспособностью человека или социальной группы обеспечить минимальный уровень жизненно необходимых потребностей.

Неоспоримым фактом является наличие феномена нищеты и голода как элемента действительности в XXI в., несмотря на значительный прогресс человечества, достигнутый уровень продовольственной безопасности. Данный феномен возникает в любой из стран мира, включая страны, имеющие статус развитых и отличающиеся высоким социально-экономическим положением. Если бедность в развивающихся странах возникает в силу низких доходов населения и отсутствия на государственном уровне достаточных возможностей для их поддержж-

ОГЛАВЛЕНИЕ

Коллектив авторов	5
Предисловие	7

Раздел I СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ И КОМПЕНСАЦИОННЫЕ ВЫПЛАТЫ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ ГОСУДАРСТВА

Глава 1. Преодоление бедности как важнейшее направление социальной политики и его взаимосвязь с целевым назначением социальных выплат	10
Глава 2. Правовая доктрина о социальных пособиях и компенсациях: советский опыт и современные представления	24
Глава 3. Социальные пособия и компенсации в нормах международного права	45
Глава 4. Взаимодействие института социальных пособий и компенсаций с институтами трудового права	64

Раздел II РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДАХ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ И КОМПЕНСАЦИЙ: НОРМЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Глава 5. Пособие по временной нетрудоспособности	82
Глава 6. Страховые пособия на детей	100
Глава 7. Пособия из государственного бюджета семьям с детьми	114
7.1. Периодические пособия	116
7.2. Единовременные пособия	118
7.3. Ежемесячные пособия	119

Глава 8. Государственные пособия, не связанные с рождением детей и их воспитанием.....	137
8.1. Пособие по безработице – одна из важнейших гарантий социальной поддержки безработных граждан.....	137
8.2. Иные государственные пособия, не связанные с рождением детей и их воспитанием.....	147
Глава 9. Компенсационные выплаты и иные виды социальных выплат, отличные от пенсий, в общей системе социальных выплат РФ.....	154
9.1. Место и роль компенсационных выплат в российской системе социальных выплат и их взаимосвязь с социальными пособиями.....	154
9.2. Значение материнского (семейного) капитала в системе социальных выплат РФ.....	161
Глава 10. Судебная защита прав российских граждан на социальные пособия	171
Заключение.....	188

CONTENTS

Autor's collective	6
Foreword	7

Section I

SOCIAL ALLOWANCES AND COMPENSATIONS IN THE GENERAL SYSTEM OF PUBLIC SOCIAL PAYMENTS

Chapter 1. Overcoming poverty as the most important direction of social policy and its relationship with the target purpose of social payments.....	10
Chapter 2. The legal doctrine of social allowances and compensation: the Soviet experience and modern ideas.....	24
Chapter 3. Social allowances and compensation in international law	45
Chapter 4. Interaction institute for social allowances and compensations to labor law institutions.....	64

Section II

THE RUSSIAN LEGISLATION ON CERTAIN TYPES OF SOCIAL ALLOWANCES AND COMPENSATIONS: LEGAL NORMS AND APPLICATION PRACTICE

Chapter 5. Temporary disability allowance	82
Chapter 6. Insurance allowances for children	100
Chapter 7. State budget allowances for families with children	114
7.1. Periodical allowances	116
7.2. Lump sum allowances	118
7.3. Monthly allowances.....	119

Chapter 8. State allowances are not related to the birth of children and their upbringing.....	137
8.1. Unemployment allowances is one of the most important guarantees of social support for unemployed citizens.....	137
8.2. Other state allowances not related to the birth of children and their upbringing.....	147
Chapter 9. Compensation payments and other types of social payments, other than pensions, in the general system of social payments in the Russian Federation.....	154
9.1. The place and role of compensation payments in the Russian system of social payments and their relationship with social allowances.....	154
9.2. The value of maternity (family) capital in the system of social allowances of the Russian Federation	161
Chapter 10. Judicial protection of the rights of Russian citizens to social allowances	171
Conclusion	188