

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫПЛАТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ПОДХОД К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2021

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

Рецензенты:

Буянова М. О., доктор юридических наук, профессор, профессор департамента теории права и междотраслевых юридических дисциплин факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ВШЭ);

Пашенев 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**.

С69 Социальные выплаты в Российской Федерации: межотраслевой подход к правовому регулированию : научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Антонова. — Москва : Проспект, 2021. — 192 с.

ISBN 978-5-392-35235-7

Научно-практическое пособие посвящено актуальным вопросам правового регулирования социальных и социально значимых выплат по законодательству Российской Федерации, которые образуют комплексный межотраслевой институт правового регулирования и исследуются в рамках таких отраслей российского права, как право социального обеспечения, трудовое и гражданское право. Особенности правовой регламентации отдельных видов социальных выплат представлены по таким устойчивым и целостным сферам общественно-го развития, как здравоохранение, образование, физическая культура и спорт.

Исследуется правовая природа социальных выплат и их содержательное раскрытие в нормах международного права, отражены этапы становления и развития законодательства о социальных выплатах в Советском государстве и в современной России. Социальные выплаты рассматриваются как инструмент реализации социальных функций государства.

Даны предложения по совершенствованию российского законодательства о социальных выплатах в целом и по отдельным видам выплат с учетом отраслевого регулирования и актуальных направлений развития России до 2030 г., анализируется судебная практика.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на март 2021 г.

Для научных работников, практикующих юристов, сотрудников государственных органов, преподавателей высших учебных заведений, студентов и аспирантов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами обеспечения населения социальными и социально значимыми выплатами в Российской Федерации.

УДК 349.3
ББК 67.405

Научное издание

**Антонова Наталья Владиславовна,
Белякова Анна Владимировна, Еремина Ольга Юрьевна и др.**
СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫПЛАТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ПОДХОД К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ
Научно-практическое пособие

Подписано в печать 05.10.2021. 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, 2021
© Оформление. ООО «Проспект», 2021

ISBN 978-5-392-35235-7

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

SOCIAL PAYMENTS

IN THE RUSSIAN FEDERATION

INTERSECTORAL APPROACH TO LEGAL REGULATION

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE



• 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:

Buyanova M. O., Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Legal Disciplines, Faculty of Law, National Research University “Higher School of Economics” (HSE);

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**.

Social Payments in the Russian Federation: Intersectoral Approach to Legal Regulation : Scientific and Practical Guide / ex. ed. N. V. Antonova. — Moscow : Prospekt, 2021. — 192 p.

ISBN 978-5-392-35235-7

This scientific-practical guide is devoted to topical issues of legal regulation of social and socially significant payments under the legislation of the Russian Federation, which form a complex intersectoral institution of legal regulation and studied within the framework of such branches of Russian law as social security law, labor and civil law. Features of the legal regulation of certain types of social payments are given for such stable and integral spheres of social development as health care, education, physical culture and sports.

Explores the legal nature of social benefits and meaningful disclosure in international law, reflected stages in the development of legislation on social benefits in the Soviet State and in modern Russia, social benefits are regarded as a tool of social functions of the state.

Contains suggestions for improving the Russian legislation on social benefits as in the complex, as well as certain types of payments based on industry regulation and current trends in the development of Russia until 2030, and the analysis of judicial practice.

All the legal acts under consideration are given in their relevant edition up to March 2021.

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 in Russian Federation.

© Institute of Legislation
and Comparative Law
under the Government
of the Russian Federation, 2021
© Design. Prospekt LLC, 2021

ISBN 978-5-392-35235-7

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Антонова Наталья Владиславовна — старший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук (предисловие, гл. 1 — в соавторстве с Е. А. Савченко, 2, 4 — в соавторстве с Н. М. Хромовой);

Белякова Анна Владимировна — старший научный сотрудник лаборатории правового мониторинга и социологии права ИЖиСП, кандидат юридических наук (гл. 9);

Еремина Ольга Юрьевна — старший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук (гл. 3);

Каменская Светлана Владимировна — старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЖиСП, кандидат юридических наук (гл. 5 — в соавторстве с Т. Ю. Коршуновой);

Коршунова Татьяна Юрьевна — ведущий научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЖиСП, кандидат юридических наук (гл. 5 — в соавторстве с С. В. Каменской);

Мельник Тимур Евгеньевич — научный сотрудник отдела социального законодательства ИЖиСП (гл. 8);

Путило Наталья Васильевна — заведующий отделом социального законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук (гл. 7);

Савченко Елена Алексеевна — специалист 1-й категории отдела социального законодательства ИЖиСП (гл. 1 — в соавторстве с Н. В. Антоновой);

Хромова Наталия Михайловна — научный сотрудник отдела социального законодательства ИЖиСП (гл. 4 — в соавторстве с Н. В. Антоновой);

Цомартова Фатима Валерьевна — старший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук (гл. 6).

AUTHOR'S COLLECTIVE

Antonova Natalia Vladislavovna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Preface, Chapter 1 — co-author with E. A. Savchenko, Chapter 2, Chapter 4 — co-author with N. M. Khromova);

Belyakova Anna Vladimirovna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Laboratory of Legal Monitoring and Sociology of Law ILCL (Chapter 9);

Eryomina Olga Yurievna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 3);

Kamenskaya Svetlana Vladimirovna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Labor and Social Security Law ILCL (Chapter 5 — 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 5 — co-author with S. V. Kamenskaya);

Melnik Timur Evgenievich — Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 8);

Putilo Natalya Vasilievna — Candidate of Legal Sciences, Head Department of Social Legislation ILCL (Chapter 7);

Savchenko Elena Alekseyevna — 1st category specialist of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 1 — co-author with N. V. Antonova);

Khromova Natalia Mikhailovna — Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 4 — co-author with N. V. Antonova);

Tsormartova Fatima Valerievna — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Social Legislation ILCL (Chapter 6).

ПРЕДИСЛОВИЕ

В последние годы в отечественной юридической науке по праву социального обеспечения большое внимание уделяется изучению направлений модернизации законодательства о различных видах социальных выплат, среди которых государственные пенсии, социальные пособия и компенсации, материнский (семейный) капитал и некоторые другие виды выплат. Как объект правоотношений по социальному обеспечению они представляют собой денежную форму материального социального блага, существующую наравне с натуральной помощью и социальными услугами (социальным обслуживанием) и ориентированную на удовлетворение потребностей различных категорий населения ввиду наступления жизненных ситуаций, признаваемых обществом и государством социально значимыми¹.

Социальные выплаты являются индикатором «социальной и экономической зрелости» любого развитого правового и социального государства, которое заботится о сохранении и приумножении социальных гарантий для своих граждан.

И Российской Федерацией уже предприняты активные шаги в этом направлении: 1) ратификация ряда основополагающих разделов Конвенции Международной организации труда (далее — МОТ) № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» — разд. III (по болезни), разд. V (по старости), разд. VI (в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием), разд. VIII (по материнству); разд. IX (по инвалидности), разд. X (по случаю потери кормильца)²; 2) сближение величин минимального размера оплаты труда (далее — МРОТ) и прожиточного минимума³, а затем

¹ Так, например, по данным Росстата, на январь 2021 г. только количество пенсионеров (получателей различных видов пенсий) составляет порядка 45 млн чел. (см.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: <https://rosstat.gov.ru/folder/13877?print=1> (дата обращения: 28.02.2021)).

² См.: Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенции № 102)».

³ См.: Федеральные законы от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения

их пересмотр (с 1 января 2021 г. они исчисляются из медианных величин — медианный доход и медианная заработная плата)¹; 3) установление обязательной индексации социальных выплат на высшем конституционном уровне (Конституционная реформа 2020 г.)².

Расширение государственных гарантий по всем видам социальных выплат находит отражение в необходимости разработки и внедрения в законодательство о социальной защите и социальном обеспечении признанных международным сообществом ориентиров (стандартов, нормативов) обеспечения. Они содержатся в ряде основополагающих международных актов (например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.), конвенций и рекомендаций МОТ (№ 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», № 103 «Относительно охраны материнства (пересмотренная в 1952 г.)», № 130 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» и др.). Так, например, для полноценного применения норм Конвенции МОТ № 102 об исчислении пенсионных выплат работающим (застрахованным) лицам на основе такого социального стандарта, как коэффициент замещения утраченного заработка (дохода) получателя до выхода такого лица на пенсию, требуется разработка соответствующей методики исчисления и ее оценка применительно к различным видам страховых пенсий.

Интерес к теме социальных выплат также обусловлен дальнейшим развитием и усложнением общественных отношений, формированием таких комплексных и фундаментальных направлений, как социальное право³.

При ведущей роли норм социально-обеспечительного законодательства в правовой регламентации отношений по предоставлению гражданам различных видов социальных выплат нельзя отрицать некоторые особенности их правового регулирования в таких целост-

минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» и от 27 декабря 2019 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда”».

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² 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»; п. 6—7 ст. 75 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

³ См.: Социальные права граждан: история и современность / Н. В. Путило. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 7; Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2015.

ных сферах общественной жизни, как здравоохранение, образование, физическая культура и спорт.

Дополнительного внимания заслуживают вопросы, связанные с оценкой правовой природы некоторых выплат: они имеют сходное наименование, но различную правовую природу (компенсационные выплаты в трудовом праве и праве социального обеспечения); оценка правовой природы осуществляется в рамках двух или нескольких отраслей российского права (например, материнский (семейный) капитал)); специфика выплат имеет четкие отраслевые характеристики (например, выплаты в трудовом праве или некоторые социально-значимые выплаты в гражданском праве и процессе) и др.

Научно-практическое пособие продолжает серию трудов сотрудников ИЗиСП, посвященных проблемам и направлениям развития социального законодательства, социальной защиты и социального обеспечения¹.

¹ 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.* Указ. соч.; *Азарова Е. Г.* Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М.: Контракт, 2012; *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; Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е. Г. Азарова, Н. В. Антонова, А. Л. Благодир и др.; отв. ред. М. Л. Захаров, Ю. В. Воронин. М.: ИЗиСП, 2017; *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. Петюковой. М.: Деловой двор, 2015; Права пенсионеров: российское законодательство и зарубежный опыт: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М.: Проспект, 2020; Институт социальных пособий и компенсаций в Российской Федерации: генезис правового регулирования: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Антонова. М.: Проспект, 2021; *Азарова Е. Г., Лапаева В. В., Литовкин В. Н., Мельник Т. Е., Путило Н. В. и др.* Социальное законодательство: здравоохранение, образование, культура, наука, физкультура, спорт, пенсии, жилище: научно-практическое пособие / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. М., 2005; Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2015.

Раздел I

ОБЩИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТАХ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава 1

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СОВЕТСКОГО И СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Правовая природа социальных выплат в современном их понимании и как преобладающая форма заботы государства о своих гражданах в юридической литературе исследовалась советскими и российскими специалистами по праву социального обеспечения¹. Именно в рамках отрасли права социального обеспечения происходило формирование целостных институтов по видам социальных выплат и особенностям их отраслевого регулирования.

¹ См., например: *Андреев В. С.* Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы). М.: Юридическая литература, 1971; *Андреев В. С.* Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 254; *Батыгин К. С.* Пособия по государственному социальному страхованию. М., 1970. С. 3–70; *Иванова Р. И., Тарасова В. А.* Пособия по социальному обеспечению. М., 1977. С. 6; *Полупанов М. И.* Пособия по социальному обеспечению в СССР. Учебное пособие для студентов ВЮЗИ. М., 1976. С. 5; *Купина Н. А.* Пособия как вид социального обеспечения // Вестник МГУ. 1980. № 5. С. 56–57; *Зайкин А. Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974. С. 45–46; *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. М., 1980. С. 38; *Иванова Р. И.* Правоотношения по социальному обеспечению в СССР: монография. М.: Изд-во Московского университета, 1986; *Захаров М. Л., Тучкова Э. Г.* Право социального обеспечения России. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 383; *Мачульская Е. Е., Горбачева Ж. А.* Право социального обеспечения: учебное пособие. М.: Книжный мир, 2000. С. 76; *Галаганов В. П.* Право социального обеспечения: учебник. 2-е изд. М.: Академия, 2006. С. 271.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив.....	5
Предисловие	7

Раздел I

ОБЩИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТАХ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава 1. Правовая природа социальных выплат: историко-правовой анализ советского и современного российского законодательства	10
Глава 2. Социальные выплаты в нормах международного права и международный стандарт социальной защиты	34
Глава 3. Социальные выплаты как инструмент реализации социальных функций российского государства	54

Раздел II

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТАХ: МЕЖОТРАСЛЕВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Глава 4. Социальные выплаты в праве социального обеспечения.....	70
Глава 5. Социальные выплаты в трудовом праве.....	89
Глава 6. Социальные выплаты в здравоохранении.....	106
Глава 7. Социальные выплаты в сфере образования	134
Глава 8. Социальные выплаты в сфере физической культуры и спорта	154
Глава 9. Социально значимые выплаты в гражданском праве и процессе	168

CONTENT

Autor's collective.....	6
Foreword.....	7

Section I

GENERAL CONCEPTS OF SOCIAL PAYMENTS IN THEORY AND PRACTICE OF LEGISLATIVE REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

Chapter 1. The legal nature of social payments: historical and legal analysis of Soviet and modern Russian legislation	10
Chapter 2. Social payments in the norms of international law and the international standard of social protection.....	34
Chapter 3. Social payments as a tool for implementing the social functions of the Russia.....	54

Section II

DEVELOPMENT OF SOCIAL PAYMENT LEGISLATION: A CROSS-SECTOR DIMENSION

Chapter 4. Social payments in social security law.....	70
Chapter 5. Social payments in labor law.....	89
Chapter 6. Social payments in health care.....	106
Chapter 7. Social payments in education.....	134
Chapter 8. Social payments in the field of physical culture and sports.....	154
Chapter 9. Socially significant payments in civil law and procedure.....	168