

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК БЕЛАРУСИ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 368.063

ПОСТОВАЛОВА
ТАТЬЯНА АЛЕКСАНДРОВНА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОСОБИЙ
ПО ВРЕМЕННОЙ НЕТРУДОСПОСОБНОСТИ

Специальность 12.00.05. — трудовое право;
право социального обеспечения

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Минск - 2000

*Многоуважаемому
Ивану Ивановичу
с любовью
и благодарностью
Лист*

Работа выполнена в Белорусском государственном университете

Научный руководитель – кандидат юридических наук,
доцент Мелешко Хелена Томашевна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **Гущин Иван Витальевич**
кандидат юридических наук, доцент **Шиншко Георгий Борисович**

Оппонирующая организация – Академия управления при Президенте
Республики Беларусь

Защита состоится 28 декабря 2000 г. в 14.00 час. на заседании Совета по
защите диссертаций Д 01.45.01 при Институте государства и права Нацио-
нальной академии наук Беларуси по адресу: г. Минск, ул. Сурганова, 1/2, т.
284-29-27, 284-27-40.

С диссертацией можно ознакомиться в Центральной научной библиотеке
им. Я. Коласа НАН Беларуси.

Автореферат разослан 23 ноября 2000 г.

Учёный секретарь Совета по защите диссертаций,
доктор юридических наук

Л.Н. Мороз

Л.Н. Мороз

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

1. Актуальность темы диссертации. Одной из актуальных задач права социального обеспечения является исследование правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности.

Особое значение такое исследование приобретает в связи с провозглашением Республики Беларусь унитарным демократическим социальным правовым государством, конституционным закреплением двух форм собственности: государственной и частной (стст. 1, 13 Конституции), а также провозглашением доктрины эффективного государства.

Эти основополагающие положения вызвали необходимость в совершенствовании правового института пособий по временной нетрудоспособности. За последние годы произошли качественные преобразования в структуре и содержании основных законодательных актов, являющихся источниками права социального обеспечения. Интенсивно изменяется и законодательство в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности. Улучшение качества правового регулирования следует рассматривать в тесной связи с социально-экономическим развитием Республики Беларусь.

В праве социального обеспечения проблемы правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности самостоятельному исследованию не подвергались. Они частично освещены в диссертациях, монографиях и научных статьях таких авторов как: В.С. Андреев, К.С. Батыгин, М.О. Буянова, З.А. Кондратьева, С.И. Кобзева, И.В. Гуцин, Е.Н. Доброхотова, М.Л. Захаров, Т.В. Иванкина, Р.И. Иванова, Н.А. Купина, Е.Е. Мачульская, Х.Т. Мелешко, О.Р. Мередов, Т.П. Минина, Т.К. Миронова, В.В. Рогожин, Г.С. Симоненко, М.О. Смирнова, В.К. Субботенко, В.А. Тарасова, Е.Ф. Чернышева, В.Ш. Шайхатдинов.

Комплексное исследование правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности ни в период существования СССР, ни в Республике Беларусь еще не проводилось.

По существу правовое регулирование обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности в полном объеме осталось неисследованным. Дискуссионный характер носят концепции ученых о предмете и методе правового регулирования, их объекте, основаниях возникновения правоотношений, месте в системе правоотношений процессуальных. К числу нерешенных, спорных теоретических проблем относятся положения, касающиеся механизма реализации и защиты права граждан на обеспечение пособиями по временной нетрудоспособности, научный анализ которых тесно связан с процессом совершенствования законодательства в данной области.

Актуальность темы диссертации обусловлена необходимостью анализа относящихся к ним нормативно-правовых актов, научных и практических материалов для решения теоретических, методологических и прикладных проблем.

Пробелы в правовом регулировании и отсутствие комплексных научных разработок обусловили выбор темы исследования, предопределили цель, задачи, структуру

и содержание работы.

2. Связь работы с крупными научными программами, темами. Работа имеет тесную связь с Основными направлениями государственного социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996-2000 гг. (п. 9.2) (утв. указом Президента Республики Беларусь от 14 ноября 1996 г. № 464), в том числе мер по совершенствованию государственной системы социального обеспечения граждан.

Диссертационное исследование проводилось в русле многоаспектного научного направления социально-правового характера, которое охватывает:

- изучение правового положения слабо социально-защищённых групп населения Республики Беларусь (временно нетрудоспособных, пенсионеров, несовершеннолетних, женщин, инвалидов и т.д.);
- анализ известных практике и моделирование возможных институтов социального обеспечения.

Диссертация выполнена в соответствии с темой научно-исследовательской работы кафедры гражданского процесса и трудового права Белорусского государственного университета на 1996-1999 годы “Проблемы регулирования и защиты субъективных прав физических и юридических лиц” (Номер госрегистрации 19962091).

3. Цель и задачи исследования. Основной целью диссертации является комплексное исследование теоретических и прикладных проблем правового регулирования обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и обоснование направлений дальнейшего совершенствования законодательства о пособиях.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- произвести анализ истории развития законодательства о пособиях по временной нетрудоспособности;
- установить объём понятий “пособие по временной нетрудоспособности”, “временная нетрудоспособность” и “правовой институт пособий по временной нетрудоспособности”;
- исследовать особенности правоотношений по поводу пособий по временной нетрудоспособности;
- изучить изменения, касающиеся элементов структуры правоотношений, связанных с новым законодательством о пособиях по временной нетрудоспособности;
- показать значение пособий по временной нетрудоспособности как вида социального обеспечения граждан Республики Беларусь в единой системе социального обеспечения и выдвинуть дополнительные аргументы о необходимости сохранения этого вида обеспечения;
- обосновать правовой механизм реализации и защиты права граждан на пособия по временной нетрудоспособности;
- обобщить отечественный и зарубежный опыт правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности;
- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования данных пособий.

4. Объект и предмет исследования. Объектом настоящего диссертационного

исследования является совокупность регулируемых правом общественных отношений в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, предметом - пособия по временной нетрудоспособности.

5. Гипотеза. В системе социального обеспечения выделяется правовой институт пособий по временной нетрудоспособности. Формирование социального правового государства вызывает необходимость совершенствования законодательства в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности. Изучение правового регулирования этого вида социального обеспечения позволит сделать выводы теоретического характера, а также предложить практические рекомендации по повышению его эффективности.

6. Методология и методы проведённого исследования. Методологическую основу исследования составляет научная диалектика, сущностью которой являются принципы всеобщей взаимосвязи и развития. С учётом анализируемого объекта в работе использовались исторический, логический, структурно-функциональный, а также специальные методы исследования, в частности, сравнительно-правовой, формально-юридический.

Основная информационная база получена при анализе норм законодательства в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности. В процессе исследования подвергалось анализу законодательство в сфере обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности различного уровня (национальное и международно-правовое).

При подготовке работы автор опирался на труды по праву социального обеспечения Е.Г. Азаровой, В.С. Андреева, В.А. Ачаркана, К.С. Батыгина, А.А. Греченкова, И.В. Гущина, В.К. Деусовой, Л.В. Забелина, А.Д. Зайкина, М.Л. Захарова, Т.В. Иванкиной, Р.И. Ивановой, М.П. Копыльского, Н.А. Купиной, В.С. Макаровой, Е.Е. Мачульской, Т.К. Мироновой, Е.В. Протас, Г.С. Симоненко, Л.И. Соловьёвой, В.К. Субботенко, В.А. Тарасовой, Л.М. Фогеля, Р.М. Цивилева, Е.Ф. Чернышёвой, В.Ш. Шайхатдинова и других.

Теоретическому направлению исследований способствовали работы по общей теории права, конституционному, трудовому, административному, гражданскому, уголовному, гражданско-процессуальному праву Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, С.Н. Братуся, Г.А. Василевича, А.М. Васильева, А.М. Витченко, И.А. Галагана, А.А. Головки, В.М. Горшенёва, С.Г. Дробязко, В.Б. Исакова, В.Н. Кивеля, А.Н. Крамника, О.С. Курьлёвой, А.А. Мельникова, А.В. Мицкевича, В.А. Паполина, Н.Г. Салищевой, В.И. Семенкова, Д.М. Чечота, Л.С. Явича и других.

Учитывая интеграционные процессы между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, в работе анализируется российское законодательство. Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, основываются на оценке действующих нормативно-правовых актов и практики их применения.

7. Научная новизна и значимость полученных результатов. Научная новизна состоит в том, что диссертация является первой в отечественной и зарубежной юридической литературе комплексной монографической работой, в которой системно ис-

следованы теоретические и прикладные аспекты правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности.

Научная значимость диссертации заключается в том, что на основании доктринальных суждений и анализа правовых норм и практики их применения в работе даются конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в данной области.

Диссертантом высказано мнение по ряду спорных вопросов, в частности: об объекте правоотношений, основаниям их возникновения, предмете и методе правового регулирования; исследованы особенности рассматриваемых правоотношений, их состав по элементам; проанализирована специфика юридических фактов, обуславливающих динамику данных правоотношений; показаны изменения элементов структуры правоотношений, связанные с новым законодательством о пособиях по временной нетрудоспособности; дана развёрнутая характеристика становления и направлений дальнейшего развития законодательства в рассматриваемой области; впервые исследуются проблемы превентивной охраны субъективных прав в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности; высказываются конкретные предложения по совершенствованию юридической терминологии и законодательства в данной сфере.

8. Практическая значимость полученных результатов. Результаты диссертации могут быть рекомендованы для использования в законопроектной деятельности в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности. В частности, сформулированные автором понятия “пособия по временной нетрудоспособности”, “временная нетрудоспособность” имеют значение для совершенствования понятийно-категориального аппарата нормативно-правовых актов социального обеспечения.

Обобщенный в диссертации материал может быть использован:

- органами законодательной ветви власти в процессе правотворчества;
- в учебном процессе для более глубокого изложения особенностей правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности при проведении курсов “Право социального обеспечения” и “Основы трудового права и права социального обеспечения”;
- при написании учебников и учебных пособий, курсовых и дипломных работ по праву социального обеспечения;
- работниками сферы социальной защиты Республики Беларусь.

Результаты исследований применяются на практических занятиях со студентами юридического факультета БГУ по учебной дисциплине “Право социального обеспечения”, при чтении лекций по курсу “Основы трудового права и социального обеспечения” на философском факультете и позволяют теоретически обосновать решение многих неурегулированных в законодательстве вопросов, связанных с обеспечением пособиями по временной нетрудоспособности.

9. Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. Активное государственное регулирование обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности в Республике Беларусь началось с 1919 года и происходит по

настоящее время.

Для эффективного правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности и во избежание терминологических расхождений предлагаются новые определения понятий “временная нетрудоспособность” и “пособия по временной нетрудоспособности”.

В связи с этим, в Законе “Об основах государственного социального страхования” следует внести изменения в статьи 9 и 10 и предусмотреть статью “Основные термины”, в которой использовать предлагаемые понятия.

2. В целях дальнейшего совершенствования правового регулирования обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности проведён комплексный анализ элементов структуры правоотношений и динамики их развития.

Правоотношения по поводу пособий по временной нетрудоспособности представляют собой систему материальных, процедурных и процессуальных правоотношений. Материальные (основные) и процедурные правоотношения относятся к активным регулятивным, которые складываются на основании обязывающих норм, а процессуальные – к охранительным. Процессуальные правоотношения в административной стадии рассмотрения спора входят в предмет права социального обеспечения. Это связано с тем, что, во-первых, нормы права, регламентирующие порядок подачи и прохождения жалоб, сроки рассмотрения, принятия заключения по жалобе, входят в правовые акты, регулирующие обеспечение граждан пособиями по временной нетрудоспособности. Во-вторых, порядок разрешения споров определяется содержанием и характером отношений, по поводу которых возникает спор. В-третьих, на содержание правоотношений влияет объект материального правоотношения, а не то обстоятельство, что они складываются в сфере государственного управления. В-четвёртых, состав субъектов также позволяет отнести их к предмету правового института пособий по временной нетрудоспособности. В-пятых, с материальными их объединяет и метод правового регулирования – метод социально-обеспечительных требований, предоставлений и притязаний.

Юрисдикционная деятельность Фонда должна рассматриваться как часть исполнительно-распорядительной деятельности, регулируемой правом социального обеспечения, другой её составной частью является организационно-процедурная, входящая в предмет административного права.

Объектом материальных (основных) правоотношений являются денежные выплаты в виде пособий, а процедурных - группа юридически значимых обстоятельств, для получения которых необходимы действия управомоченного субъекта, процессуальных - спор, жалоба. Юридически значимые обстоятельства являются результатом действия управомоченного и обязанного субъекта.

3. Предлагаем определение понятия “правовой институт пособий по временной нетрудоспособности”, которое следует включить в особенную часть права социального обеспечения. Это позволит выделить его из генерального института пособий, так как до сих пор применяется одинаковое наименование для ряда видов социального обеспечения, различающихся по целям, источнику выплат, характеру оснований пре-

доставления, субъектам.

Пособия по временной нетрудоспособности в отличие от пенсий, пособий семьям, воспитывающим детей, имеют иную целевую направленность, сферу действия.

В этих трех видах обеспечения субъектом права выступают граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, работающие в Республике Беларусь. Субъектами правоотношений являются физические лица и органы Фонда социальной защиты населения. Их состав определен социально-целевым назначением вида обеспечения (пенсия, пособия по временной нетрудоспособности, пособия гражданам, воспитывающим детей). Носителем субъективных прав не может выступать семья как коллективный субъект. Это противоречит текстуальному и логическому содержанию действующего законодательства в праве социального обеспечения.

Целесообразно провести унификацию законодательства Республики Беларусь с соответствующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Для чего необходимо в Законе Республики Беларусь "О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей" от 30 октября 1992 г. и Положении о порядке назначения и выплаты пособий семьям, воспитывающим детей от 7 августа 1997 г. заменить слово "семьям" на "гражданам".

4. В целях координации внутригосударственного законодательства по социальному обеспечению обосновывается необходимость суммирования периодов социального страхования и профессиональной деятельности для приобретения права на пособия по временной нетрудоспособности, а также дифференциации уровня обеспечения в зависимости от страхового стажа. Страховой стаж для базовой ставки в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка должен быть 5 лет и более. При решении вопроса о предоставлении льгот необходимо ориентироваться на базовый критерий.

Предлагается новая редакция пунктов 30 и 31 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности.

Диссертант присоединяется к мнению Н.М. Черноуцкой о необходимости снижения размера обязательных страховых взносов в Фонд социальной защиты населения Министерства социальной защиты Республики Беларусь отдельным категориям плательщиков. В частности, предлагается индивидуальным предпринимателям, членам крестьянских (фермерских) хозяйств, а также творческим работникам снизить размер страховых взносов до 10 процентов.

Для реализации системы реабилитационных мероприятий Государственной программы по минимизации и преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС целесообразно внести изменения в пункты 11 и 17 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, увеличив продолжительность отпуска по беременности и родам, длительность выплаты пособий при заболеваниях, травмах, уходе за ребенком в возрасте до 3 лет и ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет.

5. На конституционном уровне впервые право на социальное обеспечение каждого человека, потерявшего источник средств существования по независящим

от него причинам, было закреплено в Конституции БССР от 19 февраля 1937 г. Позднее это принципиальное положение закрепляется во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, а также в ряде Конвенций МОТ.

Основой для развития законодательства в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности в последние годы являются новые подходы, закреплённые в действующей Конституции Республики Беларусь, которые связаны с признанием прав и свобод человека и гражданина. В связи с чем диссертант считает необходимым закрепить в ст. 47 Конституции Республики Беларусь такой минимальный социальный стандарт как прожиточный минимум. В целях превентивной охраны субъективных прав граждан предлагается в стст. 1 и 55 Трудового Кодекса включить в обязанность нанимателей внесение страховых взносов. Кроме того, обосновывается необходимость разработать и принять Кодекс социальной защиты населения Республики Беларусь, что будет способствовать большей защищённости граждан и улучшит правовое регулирование пособий по временной нетрудоспособности.

10. Личный вклад соискателя. Диссертация написана автором самостоятельно без участия в совместных работах с другими авторами.

11. Апробация результатов диссертации. Результаты исследований докладывались на Республиканской научно-практической конференции “Теоретические проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности в условиях рыночных отношений” (Минск, 17-18 апреля 1998 г.); Международной научно-практической конференции “Теоретическое и правовое обеспечение реформы в сфере борьбы с преступностью в Республике Беларусь” (Минск, 22-23 апреля 1999 г.); Научной конференции, посвящённой 500-летию со дня рождения Миколая Гусарскага (Минск, 26 сакавіка 1999 г.); 56 научной конференции студентов и аспирантов Белгосуниверситета (Минск, 12 мая 1999 г.); Международной научной конференции студентов и аспирантов “Проблемы юридической науки и правоприменения” (Минск, 29-30 октября 1999 г.); Международной научно-практической конференции “Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства” (Минск, 30-31 марта 2000 г.), а также обсуждались на заседаниях кафедры гражданского процесса и трудового права БГУ.

12. Опубликованность результатов. По теме диссертации опубликовано 6 статей и 4 тезиса выступлений на научно-практических и научных конференциях общим объёмом 2,31 п. л.

13. Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, общей характеристики работы и трех глав, заключения и списка использованных источников (342 наименования). Объём диссертации составляет 123 страницы, из них список использованных источников - 23 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Во введении и общей характеристике работы обосновывается актуальность избранной темы, определяются цель, задачи, предмет и метод исследования, методологическая и теоретическая база, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, а также излагаются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе - **“Социально-правовая сущность пособий по временной нетрудоспособности”** - рассматриваются история развития законодательства, социально-правовая сущность пособий и их отграничение от смежных правовых явлений.

В первом разделе исследуются вопросы становления и развития норм в области обеспечения пособиями.

Используя исторический метод, автор анализирует круг лиц, подлежащих обеспечению по временной нетрудоспособности; перечень жизненных обстоятельств, признаваемых страховыми рисками; социально-правовые основы материального обеспечения при временной нетрудоспособности; способы распределения средств государственного социального страхования и уровень обеспечения. Для чего диссертант рассмотрел обширное законодательство не только Республики Беларусь, но и Германии, Великобритании. Основное внимание уделено анализу конституционных положений, регулирующих данный вид обеспечения, а именно: проанализированы Конституции СССР, Республики Беларусь и Российской Федерации.

Правовое регулирование этих общественных отношений осуществлялось путем более точного определения круга субъектов права, их юридических прав и обязанностей; усиления юридических гарантий и стабильности в правовой регламентации; своевременном правовом упорядочении общественных отношений, нуждающихся в правовой защите.

Рассмотренные основные этапы становления и развития правовых норм в сфере обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности укладываются в предложенную Р.И. Ивановой периодизацию развития социального обеспечения. Однако имеется и ряд коренных отличий. Начало третьего этапа (этапа активного управления) связано с воплощением в жизнь принципов государственного социального страхования, закрепленных в Конституции БССР от 19 февраля 1937 г. и ряде других нормативно-правовых актов, принятых после Октябрьской революции. С этого времени право на пособие по временной нетрудоспособности отнесено к важнейшим социально-экономическим правам и вошло в правовой статус гражданина республики.

Диссертант обосновывает необходимость закрепления социальных ориентиров, определяющих уровень жизни населения, на конституционном уровне.

Во втором разделе анализируются имеющиеся в законодательстве и научно-правовой литературе определения понятий **“пособия по временной нетрудоспособности”** и **“временная нетрудоспособность”**, которые несут основную смысловую и теоретическую нагрузку в нормативно-правовом аппарате в сфере обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности. Переосмыслив и углубив их социальную и юридическую сущность, автор предлагает определение данных понятий.

Вносится предложение о внесении изменений в ст. 9 и 10 Закона **“Об основах**

государственного социального страхования”.

Раздел третий охватывает анализ основных критериев, позволяющих отграничить пособия по временной нетрудоспособности от смежных правовых явлений.

Отграничение пособий по временной нетрудоспособности от пенсий и пособий семьям, воспитывающим детей, автор проводил по таким юридическим признакам, как целевое назначение, источники финансирования, круг лиц, объект, субъект права, правоотношения.

Отмечается, что в законодательстве и юридической литературе является дискуссионным понятие “семья”, как субъекта права и правоотношений.

Диссертант полагает, что субъектом права на пенсии, пособия выступают граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства. Субъектный состав правоотношений определен социально-целевым назначением вида обеспечения. Носителем субъективных прав не может выступать семья как коллективный субъект. Это противоречит текстуальному и логическому содержанию действующего законодательства в области права социального обеспечения.

Автор считает целесообразным провести унификацию законодательства, регулирующего обеспечение пособиями граждан, воспитывающим детей, с соответствующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Вторая глава - “**Правовой механизм регулирования пособий по временной нетрудоспособности**” - посвящена выяснению сущности элементов механизма правового регулирования (правоотношений, норм права и актов реализации права).

В первом разделе даётся критический анализ мнений ряда авторов о месте в системе правоотношений процессуальных, социальных и юридических предпосылках возникновения правоотношений (нормы права, правоспособность, дееспособность и юридические факты), об объекте, его соотношении с содержанием правоотношений, о некоторых особенностях характера субъективных прав и юридических обязанностей.

Диссертант анализирует изменения элементов структуры правоотношений, связанных с новым законодательством о пособиях по временной нетрудоспособности, и обосновывает целесообразность включения процессуальных в систему правоотношений.

Процессуальные отношения правового института пособий по временной нетрудоспособности имеют ряд характерных признаков. Во-первых, по целевому назначению – это правоохранительная юрисдикционная деятельность компетентных органов Фонда социальной защиты населения; во-вторых, по основанию возникновения – это жалоба гражданина; в-третьих, по субъективному составу: с одной стороны – орган, рассматривающий спор, жалобу, а с другой – гражданин-заявитель. В предмет правового института пособий по временной нетрудоспособности входят только процессуальные отношения административной стадии рассмотрения споров.

По мнению автора, объектом материальных (основных) правоотношений являются денежные выплаты в виде пособий; объектом процедурных - действия и результаты действия, а процессуальных - оспариваемое право.

В Положении о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности процедурные нормы не отделены от материальных. Это обусловлено регулятивным характером процедурных норм. В них предусматривается и определённая самостоятельность органов, осуществляющих процедурную деятельность Фонда, МРЭК, ВКК, лечебно-профилактических учреждений и др. Основную нагрузку в процедурных нормах выполняет диспозиция, в которой сформулированы права и обязанности субъектов правоотношений.

Основанием возникновения правоотношений являются страховые риски – профессиональные и социальные (причины временной нетрудоспособности); выполнение работы лицами наёмного труда и лицами, приравненными по правовым последствиям к ним; лицами, самостоятельно занимающимися трудовой деятельностью при условии уплаты страховых взносов.

Волеизъявление лица, выраженное в предоставлении листка нетрудоспособности и решение страхователя, вынесенное в установленном законодательном порядке, являются столь же обязательными элементами юридического состава, как и юридический факт - нетрудоспособность.

Правоотношения, возникающие по поводу установления юридических фактов, необходимых для возникновения права на пособие между гражданином и судебным органом, относятся к процессуальным и рассматриваются в рамках гражданско-процессуальных отношений.

Во втором разделе рассматриваются системообразующие факторы юридических норм правового института пособий по временной нетрудоспособности.

Основаниями дифференциации юридических норм являются предмет и метод правового регулирования.

Общественные отношения по обеспечению пособиями по временной нетрудоспособности в предмете права социального обеспечения занимают положение наравне с пенсионными отношениями и отношениями по обеспечению пособиями семей, воспитывающих детей.

Законодательно обособленный комплекс юридических норм регулирует общественные отношения в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и является самостоятельным правовым институтом. Анализ законодательства и обширной правовой литературы показывает, что в нём используется метод социально-обеспечительных требований, предоставлений и притязаний.

Даётся определение понятия “правовой институт пособий по временной нетрудоспособности” и предлагается включить его в особенную часть права социального обеспечения.

В третьей главе - **“Правовое регулирование реализации прав граждан на пособия по временной нетрудоспособности”** – обоснованы подходы к использованию страхового стажа для определения размера пособий; предельной продолжительности выплат пособий от длительности заболевания и с учётом радиационного загрязнения территорий; превентивной охраны субъективных прав граждан и юридической ответственности.

В первом разделе рассматриваются особенности правового регулирования стадий обращения, назначения и выплаты пособий.

Для реализации права на пособия предлагается не уравнительное обеспечение, а дифференциация оснований и условий их предоставления в строгой связи с трудовым вкладом, которым является страховой стаж.

Длительность выплаты пособий значительно короче выплаты пенсий, поэтому страховой стаж для базовой ставки в размере 100 процентов среднечасового (среднечасового) заработка должен быть более 5 лет. Кроме того, необходимо проводить суммирование периодов страхования. При решении вопроса о предоставлении льгот необходимо ориентироваться на базовый уровень, по отношению к которому некоторые права рассматриваются как дополнительные.

В Положении о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности дифференциация размера выплат пособий не зависит от вклада застрахованных лиц в создании Фонда социальной защиты населения, что не соответствует новому направлению, закреплённому в Законе “Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе государственного социального страхования” и Правилах индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в системе государственного социального страхования, согласно которым устанавливается зависимость размера пенсий и пособий от страхового стажа. Принцип социальной справедливости не соблюдается, в силу чего не в полном объеме реализуется конституционное право на материальное обеспечение при временной нетрудоспособности.

Осуществление принципа социальной справедливости предполагает не уравнительное обеспечение, а дифференциацию оснований и условий предоставления пособий в строгой связи между размером выплат и трудовым вкладом, которым является страховой стаж.

Центральное место в общей системе реабилитационных мероприятий должны занять меры, направленные на охрану здоровья и социальную защиту работающего населения, особенно женщин, длительно пребывающих в сильно загрязненной местности. Государство должно взять на себя создание безопасных условий для наиболее уязвимых контингентов населения и в первую очередь детей и беременных женщин и усилить социальную поддержку работающих женщин в период беременности и родов.

Для этого целесообразно пересмотреть в сторону увеличения продолжительность отпуска по беременности и родам, как это сделано в Российской Федерации, т. е. увеличить отпуск до 160 календарных дней с проведением оздоровительных мероприятий за пределами территории радиоактивного загрязнения.

Автор обосновывает необходимость внесения изменений в стст. 1 и 55 Трудового кодекса Республики Беларусь, стст. 1, 9 и 10 Закона “Об основах государственного социального страхования”, ст. 2 Закона “О размерах обязательных страховых взносов в Фонд социальной защиты населения Министерства социальной защиты Республики Беларусь”, пп. 2, 11, 17, 30, 31, 60 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и даёт их новую редакцию.

Во втором разделе рассматриваются юридические гарантии реализации прав граждан на пособия по временной нетрудоспособности. Отмечаются новизна и малоисследованность данного явления.

Автор анализирует проблемы превентивной охраны субъективных прав граждан в данной области. С этой целью освещаются особенности обжалования незаконных действий должностных лиц в данной сфере; круг субъектов, их процессуальный статус и процедура обжалования, а также механизм решения возникающих спорных вопросов в данной сфере в ряде стран европейского сообщества. Отмечается, что в большинстве стран все спорные вопросы, касающиеся социального обеспечения, вначале рассматриваются в административных органах, ответственных за социальное обеспечение, а затем в судебных. Судебный порядок рассмотрения жалоб граждан осуществляется в специализированных судах, а не в общих.

Указывается на необходимость разработки Кодекса социальной защиты населения Республики Беларусь, в котором предусмотреть главу "Особенности производства дел, связанных с социальной защитой населения".

Диссертант анализирует особенности гражданско-правовой, дисциплинарной, административной, уголовной ответственности за нарушение прав граждан в данной области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сделанные автором в результате проведенного исследования выводы можно свести к следующему.

1. Предметную характеристику общественно-исторического типа обеспечения определяет исходное понимание материального обеспечения: объективные основания, вызывающие потребность в особом механизме социальной защиты определенного уровня жизнеобеспечения; особый фонд материального обеспечения - государственное социальное страхование; способ его создания и закрепление правил предоставления пособий в правовой форме. Исторический метод исследования позволил выделить такие основные элементы материального обеспечения при временной нетрудоспособности, как перечень жизненных обстоятельств, признаваемых социальными и профессиональными рисками; круг лиц, подлежащих обеспечению; социально-правовые основания материального обеспечения; способы распределения средств государственного социального страхования и уровень обеспечения [4, 6].

Развитие и становление материального обеспечения по временной нетрудоспособности в Республике Беларусь происходило в три этапа:

- невмешательство государства в регулирование отношений по этому виду обеспечения (до начала XX века и принятия первых законов о социальном страховании);
- ограниченное правовое регулирование (с принятием первых законов о социальном страховании);
- активное государственное регулирование, которое в Республике Беларусь началось с 1919 года и происходит по настоящее время [6].

Эффективное правовое регулирование пособий по временной нетрудоспособности зависит от четкости понятийного аппарата, с помощью которого в законодательстве определяется их место в системе социального обеспечения.

Предлагаются следующие определения правовых категорий “пособия по временной нетрудоспособности” и “временная нетрудоспособность”.

Пособия по временной нетрудоспособности - это денежные выплаты за счёт средств Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь, возмещающие застрахованному лицу заработок (полностью или частично), утраченный по причинам временной нетрудоспособности, указанным в законодательстве.

Временная нетрудоспособность – это удостоверенная листком нетрудоспособности невозможность выполнения застрахованным лицом работы по причинам, указанным в законодательстве [2].

2. Правоотношения в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности представляют собой систему материальных, процедурных и процессуальных правоотношений. Материальные (основные) и процедурные правоотношения относятся к активным регулятивным, которые складываются на основании обязывающих норм, а процессуальные – к охранительным. Процессуальные правоотношения в административной стадии рассмотрения спора входят в предмет права социального обеспечения. Это связано с тем, что, во-первых, нормы права, регламентирующие порядок подачи и прохождения жалоб, сроки рассмотрения, принятия заключения по жалобе, входят в правовые акты, касающиеся непосредственно обеспечения граждан пособиями по временной нетрудоспособности. Во-вторых, порядок разрешения споров определяется содержанием и характером отношений, по поводу которых возникает спор. В-третьих, на содержание правоотношений влияет объект материального правоотношения, а не то обстоятельство, что они складываются в сфере государственного управления. В-четвёртых, состав субъектов также позволяет отнести их к предмету правового института пособий по временной нетрудоспособности. В-пятых, с материальными их объединяет и метод правового регулирования – метод социально-обеспечительных требований, предоставлений и притязаний.

Юрисдикционная деятельность Фонда должна рассматриваться как часть исполнительно-распорядительной деятельности, регулируемой правом социального обеспечения, другой её составной частью является организационно-процедурная, входящая в предмет административного права.

Процедурные нормы не отделены от материальных. Это обусловлено регулятивным характером процедурных норм, в которых предусматривается определённая самостоятельность органов, осуществляющих процедурную деятельность Фонда, МРЭК, ВКК, лечебно-профилактических учреждений Министерства здравоохранения и др.

Основную нагрузку в процедурных нормах выполняет диспозиция. При отсутствии конфликтной ситуации отпадает необходимость в использовании санкции правовой нормы, поэтому в правоотношении достаточно применения его гипотезы и диспозиции. Процедурные нормоустановительные правоотношения являются в силу этого

формой применения диспозиции норм материального права в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности.

Основанием возникновения материальных (основных) правоотношений является сложный юридический состав, который состоит из собственно юридического факта - причин временной нетрудоспособности, являющихся жизненными обстоятельствами, и юридически значимых предпосылок - наличием работы у лиц наемного труда, лиц, приравненных по правовым последствиям к ним, и лиц самостоятельного труда, а также уплаты страховых взносов либо нанимателем, либо самостоятельно работающим лицом. Для существования этих правоотношений необходим юридический состав трехзвенной структуры: собственно юридический факт, волеизъявление заинтересованного лица и решение страхователя о назначении пособия. В структуру субъективного права входят правомочия трех видов: право-требование, право на свои активные действия, состоящие из права на фактическое обладание пособиями и их использование, и правообразовательные полномочия; а также притязание, которое возникает при нарушении юридической обязанности.

Обязанность в материальных (основных) и процедурных правоотношениях опосредует правоприменительную деятельность правоуправленческого характера компетентных органов в социальном обеспечении, а в процессуальных правоотношениях осуществляется через акты правоисполнительные и юрисдикционные.

Субъективная обязанность в правоотношениях всегда определена по содержанию и имеет меру обязанности, которая предопределена мерой требования управомоченного лица и регламентирована в законе.

Объектом материальных (основных) правоотношений являются денежные выплаты в виде пособий, а процедурных - группа юридически значимых обстоятельств, для получения которых необходимы действия управомоченного субъекта; процессуальных - спор, жалоба. Юридически значимые обстоятельства являются результатом действия управомоченного и обязанного субъекта [3, 5, 9].

3. Правовой институт пособий по временной нетрудоспособности – это система взаимосвязанных правоустановительных норм, состоящих в основном из управомочивающих, а также обязывающих норм, которые регулируют относительно самостоятельную совокупность общественных отношений по временной нетрудоспособности с использованием метода социально-обеспечительных требований, предоставлений и притязаний.

Предметом регулирования является определенный комплекс общественных отношений, связанный с временной нетрудоспособностью. Сферой действия охвачен круг лиц, работающих в качестве наёмных работников (т. е. на основании трудового договора (контракта), а также не относящиеся к их числу, если в период своей деятельности они подлежат государственному социальному страхованию). Социальной целью пособий по временной нетрудоспособно-

сти является полное или частичное возмещение утраченного заработка, поэтому их размер соизмерим с заработком. Источником финансирования является Фонд социальной защиты Республики Беларусь.

Основной схемой отношений является требование застрахованного гражданина на получение пособия по временной нетрудоспособности и предоставление его органом Фонда на условиях, установленных законом. Правотребование для наемных работников существует в виде потенциально-неопределенного права, а для индивидуальных предпринимателей, граждан, выполняющих работы по гражданско-правовым договорам у физических лиц, творческих работников, иностранных граждан и лиц без гражданства, работающих в Республике Беларусь, возникает при вступлении в правоотношения с органами Фонда.

Пособия по временной нетрудоспособности в отличие от пенсий, пособий семьям, воспитывающим детей, имеют иную целевую направленность, сферу действия.

В этих трех видах обеспечения субъектом права выступают граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, работающие в Республике Беларусь. Субъектами правоотношений являются физические лица и органы Фонда социальной защиты населения. Их состав определен социально-целевым назначением вида обеспечения (пенсия, пособия по временной нетрудоспособности, пособия гражданам, воспитывающим детей). Носителем субъективных прав не может выступать семья как коллективный субъект. Это противоречит текстуальному и логическому содержанию действующего законодательства в праве социального обеспечения [5].

4. Для учета имущественного вклада застрахованных лиц в создании Фонда социальной защиты необходимо учитывать страховую стаж. С учетом длительности выплаты страховых взносов должны быть дифференцированы размеры пособий. Страховой стаж для базовой ставки в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка необходимо определить 5 лет и более. При решении вопроса о предоставлении льгот необходимо ориентироваться на базовый уровень [7].

Центральное место в общей системе реабилитационных мероприятий в Государственной программе по минимизации и преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС должны занять меры, направленные на охрану здоровья и социальную защиту работающего населения на радиоактивных территориях. Для этого целесообразно пересмотреть в сторону увеличения продолжительность отпуска по беременности и родам, которая должна составлять 160 календарные дней, независимо от числа дней, фактически использованных до родов. Длительность выплаты пособий при заболеваниях, травмах, уходе за ребенком в возрасте до 3-х лет и ребенком-инвалидом необходимо повысить, но не более 8 месяцев подряд либо с перерывами не более 10 месяцев в календарном году, при повторных заболеваниях (при одном и том же заболевании), а при

заболевании туберкулезом - не более 12 месяцев [3, 10].

5. Право на материальное обеспечение при временной нетрудоспособности впервые было закреплено в Конституции Белорусской Советской Социалистической Республике 19 февраля 1937 г. и стало с этого времени входить в правовой статус гражданина, это право гарантировалось широким развитием государственного социального страхования.

Основой для развития законодательства в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности в последние годы являются новые подходы, закрепленные в действующей Конституции Республики Беларусь, которые связаны с признанием прав и свобод гражданина и человека.

С учетом развития законодательства в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности редакция статьи 47 Конституции Республики Беларусь должна быть следующей: "Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на различные виды социального обеспечения при наступлении основных социальных и профессиональных рисков, связанных с достижением определённого возраста, инвалидности, с потерей кормильца, временной нетрудоспособностью, безработицей, воспитанием детей, а также в иных, предусмотренных законом случаях, когда по независящим от него обстоятельствам человек нуждается в социальной поддержке. Минимальный уровень обеспечения гарантируется не ниже прожиточного минимума, установленного законом.

Это право гарантируется социальным страхованием граждан, а также другими формами социального обеспечения" [1].

Отсутствие в Трудовом Кодексе главы "Государственное социальное страхование" вызывает необходимость включения в ст. ст. 1 и 55 обязанности нанимателей вносить страховые взносы за работников, а также разработки и принятия Кодекса социальной защиты населения Республики Беларусь, что будет способствовать большей защищенности граждан.

Субъективные права граждан в Республике Беларусь в области обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности юридически гарантированы. Они включают в себя систему нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение осуществления субъективных прав граждан и правоприменительной деятельности компетентных органов.

Юридические гарантии реализации гражданами права на пособия по временной нетрудоспособности подразделяются на гарантии, обеспечивающие обращение граждан за пособием, вступление их в правоотношения по назначению пособия, реализации ими права на конкретное пособие в процедурном правоотношении по их назначению и восстановлении нарушенных прав в процессуальном правоотношении.

Защита конституционных прав происходит с использованием норм гражданского, гражданско-процессуального, административного и уголовного права [8].

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

1. Постовалова Т.А. Конституционно-правовые основы социального обеспечения // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Материалы междунар. науч.-практ. конф. / Белорус гос. ун-т. - Минск, 2000. - С. 158-161.
2. Постовалова Т.А. Понятие "пособия по временной нетрудоспособности" // Веснік БДУ. Сер. 3. - 2000. - № 2. - С. 101-104.
3. Постовалова Т.А. Правовая защита материнства и детства в Республике Беларусь // Право и демократия: Сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. - Минск: Право и экономика, 1999. - Вып. 10. - С. 252-259.
4. Постовалова Т.А. Правовое положение нетрудоспособных лиц в период феодализма // Магдэбургскае права на Беларусі: Матэрыялы навук. канф., прысвеч. 500-годдзю выдачы г. Мінску граматы на Магдэбургскае права. - Минск, 1999. - С. 118-122.
5. Постовалова Т.А. Правоотношения по обеспечению пособиями по временной нетрудоспособности // Право и демократия: Сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. - Минск: Право и экономика, 1998. - Вып. 9. - С. 266-272.
6. Постовалова Т.А. Развитие законодательства о пособиях по временной нетрудоспособности // Сб. работ 56-й науч. конф. студентов и аспирантов Белгосуниверситета (апрель-май 1999 г.): В 3-х ч. - Минск: БГУ, 2000. - Ч. 2. - С. 58-63.
7. Постовалова Т.А. Вопросы социального обеспечения в деятельности Конституционного суда // Конституционное правосудие в Республике Беларусь: Пятилетний опыт, проблемы и перспективы: Сб. докл. и тез. выступ. - Минск, 1999. - С. 171-173.
8. Постовалова Т.А. Некоторые вопросы уголовной ответственности в сфере обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности // Теоретическое и правовое обеспечение реформы в сфере борьбы с преступностью в Республике Беларусь: Материалы междунар. науч.-практ. конф. / Белорус. гос. ун-т. - Минск: Право и экономика, 1999. - С. 151-154.
9. Постовалова Т.А. Некоторые теоретические проблемы правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности // Проблемы юридической науки и правоприменения: Материалы междунар. науч. конф. студентов и аспирантов. - Минск: БГУ, 1999. - С. 174-176.
10. Постовалова Т.А. Правовое регулирование пособий по временной нетрудоспособности // Теоретические проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности в условиях рыночных отношений: Тез. докл. респ. науч.-практ. конф. - Минск: Тесей, 1998. - С. 119-122.

РЕЗЮМЕ

Постовалова Татьяна Александровна
Правовое регулирование пособий
по временной нетрудоспособности

Ключевые слова: Конституция, закон, право социального обеспечения, временная нетрудоспособность, пособия по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, пособие по болезни, правоотношения по обеспечению пособиями по временной нетрудоспособности.

Диссертация представляет собой комплексное теоретическое исследование проблем института права социального обеспечения: “Правовое регулирование пособий по временной нетрудоспособности”.

Цель диссертации состоит в уяснении юридической сущности, разработке понятий, теоретических положений, практических предложений и рекомендаций по формированию механизма правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности.

Теоретическую основу исследования составляют положения права социального обеспечения, труды учёных в этой сфере.

Основными методами, использованными при проведении исследования, являются диалектический, исторический, системный, логического обобщения и сравнительного анализа.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой первое в республиканской правовой науке специальное, комплексное изучение правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности. Впервые сделана попытка дать всестороннюю характеристику особенностей и специфики правового регулирования пособий по временной нетрудоспособности.

Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы для дальнейшего развития теоретических положений науки права социального обеспечения; совершенствования норм законодательства о пособиях по временной нетрудоспособности, в правоприменительной деятельности соответствующих органов, а также при преподавании учебного курса “Права социального обеспечения Республики Беларусь”.

РЭЗЮМЭ

Паставалава Таццяна Аляксандраўна
Правое рэгуляванне дапамог па часовыі непрацаздольнасці

Ключавыя словы: Канстытуцыя, закон, права сацыяльнага забеспячэння, часовая непрацаздольнасць, дапамога па часовыі непрацаздольнасці, дапамога па цяжарнасці і родам, дапамога па хваробе, праваадносіны па забеспячэнню дапамогамі па часовыі непрацаздольнасці.

Дысертацыя ўяўляе сабой комплекснае тэарэтычнае даследаванне праблем інстытута права сацыяльнага забеспячэння: “Правое рэгуляванне дапамог па часовыі непрацаздольнасці”.

Мэта дысертацыі заключаецца па ўсведамленні юрыдычнай сутнасці, распрацоўцы паняцціў, тэарэтычных паложэнняў, практычных прапановаў і рэкамендацый па фарміраванню механізма прававога рэгулявання дапамог па часовыі непрацаздольнасці.

Тэарэтычную аснову даследавання складаюць палажэнні права сацыяльнага забеспячэння, работы вучоных у гэтай галіне.

Асноўнымі метадамі, якія выкарыстоўваліся пры правядзенні даследавання, з’яўляюцца: дыялектычны, гістарычны, сістэмны, лагічнага абагульнення і параўнальнага аналізу.

Навуковая навізна дысертацыі складаецца ў тым, што яна ўяўляе сабой першае ў рэспубліканскай прававой навуцы спецыяльнае комплекснае вывучэнне прававога рэгулявання дапамог па часовыі непрацаздольнасці. Упершыню зроблена спроба даць усебаковую характарыстыку асаблівасцей і спецыфікі прававога рэгулявання дапамог па часовыі непрацаздольнасці.

Атрыманныя ў ходзе даследавання вынікі могуць быць выкарыстаны для далейшага развіцця тэарэтычных палажэнняў навукі права сацыяльнага забеспячэння; удасканалення норм заканадаўства аб дапамогах па часовыі непрацаздольнасці, у правапрымяняльнай дзейнасці адпаведных органаў, а таксама пры выкладанні вучэбнага курса “Права сацыяльнага забеспячэння Рэспублікі Беларусь”.

SUMMARY

Postovalova Tatiana Alexandrovna
Legal regulation of social benefits

Key words: Constitution, law, social security law, temporary incapacity, social benefits, maternity benefits, health benefits, social benefits legal regulation.

The thesis represents a complex theoretical research concerning a problems of the social security law institute "Legal regulation of social benefits".

The aim of the thesis is to size the legal essence, to make up ideas, theoretical propositions, practical suggestions and recommendations of the formation of the mechanism of the legal regulation of social benefits.

The theoretical basis of the research includes positions of social security law, transactions of scientists relating to this area.

Principal methods, used at realization of the research, are dialectic and historical ones, systematic, logical generalization and comparative analysis.

Scientific novelty of the dissertation is the first special complex study of legal regulation of social benefits in republic. It is the attempt to give comprehensive characteristic of social benefits.

Results obtained of the process of the research can be used for further development of theoretical positions of the social security law as science; for improving of legislative norms about social benefits, applicable law activities of special bodies; to lecture of educational course "Social security law of the Republic of Belarus"

Tatiana

Подписано в печать 22.11.2000 г. Формат 60x84/16. Усл.п.л. 1,16. Заказ 3094. Тираж 100.
Отпечатано с оригинал-макета заказчика на УП «Белполиграф» Управления делами
Президента Республики Беларусь. ЛП № 135 от 29.12.1997 г.
220010, г. Минск, ул. Мясникова, 37.