

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В КОНТЕКСТІ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ

Осіпова О.О.,

*суддя Сумського окружного адміністративного суду,
аспірантка Науково – навчального інституту права
Сумського державного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6289-5581>*

Осіпова О.О. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту в контексті предмету адміністративних спорів

У статті розглянуті теоретичні та практичні аспекти надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту громадян, зокрема пенсійного забезпечення. Виявлено особливості та наведено авторське визначення пенсійних послуг, визначено їх види і місце в системі адміністративних послуг. Досліджена правова природа пенсійних відносин, акцентована увага на їх багатосторонньому договірному характері, що властивий зобов'язанням з соціального страхування. Аргументовано віднесення базових пенсійних послуг та деяких інших послуг соціального характеру до адміністративних послуг. Наведено правові підстави для включення послуг Пенсійного фонду України до переліку адміністративних послуг, що надаються через центри надання адміністративних послуг. Проаналізовано причини перевантаження адміністративних судів пенсійними спорами. На підставі аналізу судової звітності зроблено висновок про хибну політику територіальних пенсійних органів щодо ігнорування судової практики вирішення судових спорів, що призводить до масових порушень пенсійних прав громадян, перевантаження судів пенсійними справами, недодержання строків їх розгляду, встановлених законом. Запропоновано законодавчо закріпити роль рішень у зразкових адміністративних справах, розглянутих Верховним Судом України, частково змінити предметну юрисдикцію щодо розгляду адміністративними судами пенсійних спорів, встановити обов'язок пенсійних органів безумовно автоматично здійснювати призначення, перерахунок та виплату пенсійних та інших соціальних виплат у відповідності з правовими позиціями, викладеними у судових рішеннях за зразковими адміністративними справами, посилити і забезпечити невідворотність відповідальності працівників Пенсійного фонду України за порушення пенсійних прав громадян, для чого встановити кримінальну відповідальність за неправомірні відмови у призначенні, перерахунку та виплаті пенсій. З урахуванням особливостей та першочергового значення пенсійних послуг підтримано практику їх надання через центри надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративне судочинство, пенсійне забезпечення, пенсійні відносини, пенсійні послуги, соціальні послуги, підсудність пенсійних спорів, зразкові судові рішення, порушення пенсійних прав.

Osipova O.O. Administrative services in the field of social protection in the context of the subject of administrative disputes

The article considers the theoretical and practical aspects of providing administrative services in the field of social protection, in particular pensions. Peculiarities and author's definition of pension services are revealed, their types and place in the system of administrative services are determined. The legal nature of pension relations is studied, the emphasis is on their multilateral contractual nature, which is inherent in social insurance obligations. The classification of basic pension services and some other social services as administrative services is argued. The legal grounds for including the services of the Pension Fund of Ukraine in the list of administrative services provided through the centers of administrative services are given. The reasons for overloading administrative courts with pension disputes are analyzed. Based on the analysis of court reports, a conclusion was made about the wrong policy of territorial pension bodies to ignore the judicial practice of resolving court disputes, which leads to mass violations of citizens' pension rights, overloading courts with pension cases, non-compliance with their statutory deadlines. It is proposed to legislate the role of decisions in exemplary administrative cases considered by the Supreme Court of Ukraine, to partially change the subject jurisdiction for administrative courts to consider pension disputes, to

establish the obligation of pension authorities to automatically assign, recalculate and pay pensions and other social benefits. , set out in court decisions on exemplary administrative cases, to strengthen and ensure the inevitability of liability of employees of the Pension Fund of Ukraine for violation of pension rights of citizens, for which to establish criminal liability for wrongful refusals to appoint, recalculate and pay pensions. Taking into account the peculiarities and paramount importance of pension services, the practice of providing them through administrative service centers is supported.

Key words: administrative services, administrative proceedings, pension provision, pension relations, pension services, social services, jurisdiction of pension disputes, exemplary court decisions, violation of pension rights.

Постановка проблеми. З поширенням практики надання пенсійних і деяких соціальних послуг через Центри надання адміністративних послуг виникла потреба в науковому осмисленні їх правової природи та місця в системі надання адміністративних послуг. На жаль, ні в теоретичному, ні в практичному плані названі проблеми поки що не знайшли свого остаточного вирішення. До того ж, сьогодні адміністративні суди переважані справами зі спорів у сфері пенсійного забезпечення.

Досить часто такі спори непрості у правозастосуванні, потребують ретельного дослідження підстав відмови, поглибленого тлумачення норм пенсійного законодавства, подолання юридичних колізій. До того ж, в багатьох випадках справа ускладнюється постійними змінами в пенсійному законодавстві, направленими на звуження пенсійних прав громадян, та суперечливою судовою практикою вирішення аналогічних спорів. Масові відмови органів Пенсійного фонду України у задоволенні звернень громадян, вперте небажання відповідальних працівників пенсійних органів призначати та перераховувати розміри пенсій на підставі зразкових рішень Верховного Суду України, виконувати відповідні рішення Конституційного Суду України та положення Конституції України породжують наплив звернень громадян до адміністративних судів за захистом своїх пенсійних прав, викликають у них закономірне обурення та невдоволення, спонукають їх до подання чисельних скарг, підривають довіру до діючої системи виконавчої влади.

Про незадовільний стан дотримання прав громадян у сфері пенсійного забезпечення красномовно свідчить судова статистика: 91,6 % позовних вимог у справах із прийняттям рішень, розглянутих адміністративними судами в 2020 році, задоволено на користь позивачів – пенсіонерів [1]. А це означає, що мають місце істотні порушення конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення, за які посадові особи ПФУ не несуть жодної відповідальності.

Стан опрацювання проблематики. Правовідносини з надання адміністративних послуг досліджували С.П. Кандзюба, І.В. Клименко, Д.М. Лук'янець, Р.М. Матвійчук, Я.Б. Михайлюк та інші вчені. Питаннями правового регулювання пенсійних відносин займалися такі вчені, як В.М. Андріїв, М.І. Боднарук, С.В. Вишневецька, Ж.А. Дробот, Н.П. Коробенко, Кульчицька, О.В. Москаленко, О.Я. Орловський, С.М. Синчук, М.І. Сирота, А.В. Скоробагатько, Н.М. Стаховська, Г.В. Татаренко, О.В. Тищенко, А.М. Юшко, О.М. Ярошенко та інші. Разом з тим, не зважаючи на чисельні публікації з цієї тематики, питання співвідношення пенсійних послуг з іншими послугами соціального характеру залишаються дискусійними. що гальмує створення відповідної правової бази для інтеграції їх до переліку послуг, що надаються через центри надання адміністративних послуг і не сприяє виробленню належної судової практики вирішення пенсійних спорів.

Метою статті є дослідження особливостей правової природи послуг у сфері пенсійного забезпечення та їх місця у системі адміністративних послуг і пошук шляхів оптимізації їх надання, що повинно привести до зменшення навантаження на судів пенсійними справами, забезпечити якісний і своєчасний розгляд таких справ у судах.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні органи соціального захисту та пенсійного забезпечення надають за зверненнями громадян низку послуг згідно діючого законодавства. Зокрема, територіальні органи Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), що має статус центрального органу виконавчої влади, надають громадянам комплекс базових пенсійних та пов'язаних з ними послуг, як правило через відомчі сервісні центри та Веб – портал електронних послуг ПФУ. До базових пенсійних послуг слід віднести призначення, перерахунок та виплату пенсій, до базових соціальних послуг – оформлення та виплата грошової допомоги, такої як допомога на поховання, грошова компенсація фізичним особам – підприємцям за період їх вимушеного безробіття під час карантину тощо. Останні підпадають під визначення соціальних послуг, наведене в п.17 ч.1 ст.1 Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671-VIII [2]. До пов'язаних послуг належать такі, як видача пенсійних посвідчень, довідок, дублікатів пенсійних документів тощо. Такий вид послуг згідно ч.3 ст.3 Закону України «Про адміністративні послуги» від бересня 2012 року № 5203-VI прирівняний до адміністративних послуг [3].

Виникає питання: а чи можна базові пенсійні та соціальні послуги відносити до адміністративних послуг і керуватися при їх наданні вимогами Закону № 5203-VI? Прямої відповіді на це питання в діючому законодавстві ми не знаходимо. В той же час в переліку сфер суспільних відносин, на які не поширюється дія Закону № 5203-VI, відносини з соціального захисту не названі. Щоб розібратися в цьому питанні порівняємо правову природу пенсійних, соціальних та адміністративних послуг.

Як відмічають науковці, зокрема Л.В. Можечук, пенсійні відносини, кінцевим результатом яких є надання пенсійних послуг, характеризуються складною структурою, особливостями їх суб'єкта та об'єкта [4, с.273]. Будучи по суті багатостороннім правочином з соціального страхування, вони несуть у собі всі ознаки цивільно-правового договору страхування, передбачені відповідними статтями Цивільного кодексу України. Тому пенсійні відносини регулюються комплексом нормативно – правових актів різних галузей права: адміністративного, цивільного, бюджетного, податкового та пенсійного.

На нашу думку, під пенсійними послугами слід розуміти вчинення пенсійними органами процедурних дій, передбачених законодавством, щодо призначення, перерахунку та виплати пенсій за рахунок фондів обов'язкового державного та добровільного недержавного пенсійного страхування. Пенсія – це грошові суми, що підлягають виплаті застрахованим особам при настанні страхових випадків, передбачених договором пенсійного страхування. Іншими словами – надання пенсійних послуг є виконання державою взятих на себе зобов'язань за договором соціального (пенсійного) страхування. Саме це відрізняє пенсійні послуги від всіх інших видів адміністративних послуг.

На підставі викладеного приходимо до висновку, що результатом надання базових пенсійних послуг є прийняття рішення уповноваженою особою пенсійного органу в межах її повноважень на підставі та в порядку, передбаченому законом, про надання або відмову у наданні відповідної послуги, що цілком узгоджується із визначенням адміністративної послуги, наведеним у п.1 ст.1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (далі – Закон № 5203-VI), а Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 №22-1(у редакції постанови правління Пенсійного фонду України від 07.07.2014 № 13-1), ніяк не суперечить вимогам Закону № 5203-VI щодо порядку надання адміністративних послуг [5].

Адміністративна послуга – родова категорія, яка охоплює послуги, що надаються суб'єктами владних повноважень, у різних сферах суспільних відносин.

Отже, пенсійні послуги є різновидом адміністративних послуг і цілком правомірно можуть надаватися через Центри надання таких послуг.

В той же час пенсійні відносини, що виникають при зверненні за призначенням або перерахунком пенсії, мають специфічну правову природу. Спільними для всіх видів адміністративних послуг є процедурні ознаки: заява суб'єкта звернення, суб'єкт надання (орган публічної влади), прийняття відповідного рішення у межах його владних повноважень, оформлення результату надання послуги у вигляді офіційного документу або реєстраційного запису, що встановлює або підтверджує певний юридичний статус особи або юридичний факт з метою реалізації нею свого суб'єктивного права, зокрема на пенсійне забезпечення.

Крім того, пенсійні послуги мають наступні ознаки, що відрізняють їх від інших видів адміністративних послуг:

По-перше, пенсійні послуги носять чітко виражений соціальний характер, оскільки є частиною системи соціального захисту [6, с.14]. З соціальними послугами їх тісно пов'язує мета надання: допомога у разі скрутного становища особи. Але вирішальною ознакою, що відрізняє соціальні послуги від інших послуг, є згідно із Законом України «Про соціальні послуги» надання допомоги особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Але далеко не всі пенсіонери підпадають під ці критерії і далеко не всі послуги, що надаються пенсійними органами, переслідують саме таку мету.

По –друге, базові послуги органів ПФУ з призначення, перерахунку та виплати пенсії впливають з договорів соціального страхування і це принципово важливо. Надання таких послуг є обов'язком держави з виконання договорів страхування (за рахунок внесків роботодавців та самих застрахованих осіб). Тобто за своєю природою вони є правовими відносинами страхування, передбаченими статтями 979-980 Цивільного кодексу України, з певними особливостями, визначеними Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV. В той же час правовідносини з надання соціальних послуг, зокрема допомоги на поховання, не є договірними, а всього лиш підтримкою з боку держави осіб та сімей, що потрапили в складну життєву ситуацію.

По – третє, зазначені види послуг різняться за колом осіб, що звертаються за їх отриманням. Суб'єктами звернення за наданням пенсійних та соціальних послуг виступають тільки фізичні особи, а за отриманням адміністративних послуг можуть звертатися і юридичні особи.

По – четверте, пенсійні послуги пов'язані з розрахунком та виплатою пенсій тобто носять яскраво виражений майновий і бюджетний характер і регулюються, крім норм пенсійного законодавства, нормами Цивільного та Бюджетного кодексів України.

По – п'яте, послуги різняться за результатом надання (правовими наслідками). Задоволення звернення про призначення чи перерахунок пенсії автоматично тягне за собою її виплату, тобто особа безпосередньо отримує негайну майнову вигоду і це не потребує вчинення подальших дій для реалізації свого права на пенсійне забезпечення в той час, коли результатом надання інших видів адміністративних послуг є створення лише умов для подальшої реалізації суб'єктом звернення своїх суб'єктивних прав.

М.М. Шумило, враховуючи правову, економічну, соціально-демографічну та морально - етичну складові, розглядає пенсійні правовідносини як урегульовані нормами пенсійного законодавства соціально-економічні відносини зі страхування, призначення та виплати уповноваженими суб'єктами правоздатним суб'єктам пенсії для реалізації останніми своїх прав і свобод та сприяння їхній соціальній захищеності, а у випадку спору – захисту останніх [7, с.12-13].

Отже, пенсійні відносини явище багатогранне, але в контексті розуміння їх правової природи вирішальну роль відіграють відносини пенсійного страхування, в основі яких лежать цивільно-правові договірні зобов'язання. В свою чергу соціальні послуги, передбачені законом «Про соціальні послуги», відрізняє від інших послуг наявність спеціальної мети – соціального захисту (підтримки) фізичних осіб та сімей, що потрапили у скрутне життєве становище, а з юридичної точки зору вони носять характер одностороннього правочину з боку державних органів. Договірні відносини тут не мають місця.

Таким чином, базові пенсійні послуги різняться від соціальних послуг, хоча обидва носять соціальний характер, як за джерелами нормативно – правового регулювання, так і за своєю правовою природою, умовами та метою їх надання.

Свого часу розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р був затверджений перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг. До нього увійшла низка соціальних послуг з надання державної допомоги, субсидій тощо. Але тривалий час пенсійні послуги в ньому не значилися. І тільки 17 лютого 2021 року розпорядженням КМУ №123-р до цього переліку внесені зміни, якими передбачено надання деяких видів пенсійних послуг (пункти 126, 128 – 129) [8]. За такий підхід до надання пенсійних послуг висловлюються експерти і практичні працівники сфери надання адміністративних послуг. Зокрема, П. Макаренко, старший експерт напрямку з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою», зазначає, що ЦНАП може бути ефективним місцем для надання пенсійних послуг, дистанційного отримання фахових консультацій [9].

Аналіз судової практики свідчить про поширеність порушень прав громадян з пенсійного забезпечення і, як наслідок, це призводить до перевантаження суддів такими справами, що негативно позначається на якості та строках їх розгляду.

Так, в аналітичному огляді стану здійснення правосуддя у 2020 році, проведеному Державною судовою адміністрацією України, відмічено, що кадровий дефіцит (70,9 % діючих суддів від норми) сприяє збільшенню навантаження на суддів, які мають повноваження, негативно впливає на оперативність та якість розгляду справ, зростає кількість невіршених судових справ. В той же час зберігається тенденція до зростання кількості справ, що надходять на розгляд до адміністративних судів (457 тис. справ упродовж року, що на 22% більше ніж у попередньому році). Серед справ, які розглядали окружні адміністративні суди, справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сфері соціального захисту громадян склали 45,2% (80240 справ). Крім того, за рік кількість розглянутих справ цієї категорії зросла на 61 відсоток у порівнянні з минулим роком [10].

Спробуємо назвати чинники, що сприяють критичному становищу з дотриманням пенсійних прав в Україні - це часті зміни і колізії в пенсійному законодавстві; відсутність єдиної судової практики; зразкові рішення приймаються із запізненням і не у всіх необхідних випадках; відсутні відповідні узагальнення та роз'яснення ВСУ; практика масового недотримання посадовими особами ПФУ правових позицій Конституційного Суду України та Верховного Суду України у зразкових справах при призначенні чи перерахунку пенсій; безвідповідальність посадових осіб ПФУ за неправомірні рішення; нестача суддів в адміністративних судах та їх надмірне перевантаження пенсійними справами.

Висновки. Органи пенсійного фонду України надають населенню комплекс послуг, в тому числі базові пенсійні та пов'язані з ними послуги, а також деякі інші послуги соціального характеру. Ці послуги, пов'я-

зані з призначенням, перерахунком та виплатою пенсій, наданням соціальної допомоги. Вони, хоча і мають відмінну правову природу, але за процедурами і результатами свого надання повністю підпадають під визначення адміністративних послуг і їх можна вважати різновидом останніх.

З теоретичної точки зору необхідно розрізняти за своєю правовою природою пенсійні та соціальні послуги, що надаються суб'єктами владних повноважень і які по суті є адміністративними послугами. З точки зору доступності, оперативності та зручності для населення названі види послуг доцільно і необхідно надавати через центри надання адміністративних послуг.

З метою зменшення навантаження на суддів адміністративних судів справами з пенсійних спорів та прискорення їх розгляду доцільно внести доповнення до ст.20 КАС України про розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів, а саме: приймаючи до уваги цивільно – правову, договірну, майнову по суті природу спорів з надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту, віддати їх на розгляд місцевих загальних судів як адміністративних судів, залишивши в предметній юрисдикції окружних адміністративних судів тільки справи зі спорів у сфері пенсійного забезпечення осіб, що витікають з відносин проходження ними публічної служби і регулюються спеціальними законами; частину 2 ст. 263 КАС України, якою встановлено тридцятиденний строк розгляду справ незначної складності, доповнити словами «крім справ, вказаних в п.2 частини 1 цієї статті, які суд розглядає протягом шестидесяти днів».

В Законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про пенсійне забезпечення» передбачити норму, яка б встановила обов'язок посадових осіб пенсійних органів при призначенні чи перерахунку пенсій враховувати правові позиції, викладені у рішеннях ВСУ при розгляді ним зразкових справ з пенсійних питань. Вказати, що ігнорування цієї вимоги закону тягне за собою дисциплінарне провадження, а незаконна відмова у призначенні, перерахунку та виплаті пенсії всупереч рішенням суду, що набрало законної сили, тягне за собою кримінальну відповідальність. Для цього розділ V Особливої частини Кримінального кодексу України, в якому, зокрема, йдеться про кримінальні правопорушення проти особистих прав людини і громадянина, доповнити статтею 175 – 1 «Незаконна відмова у призначенні, перерахунку чи виплаті пенсії».

Список використаних джерел:

1. Звіт №1-а судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2020 рік. URL:https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2020
2. Про соціальні послуги: Закон України від 7 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5203-17#Text>
4. Можечук Л. В. Правова природа та особливості пенсійних правовідносин України в умовах реформування. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2020. № 1. С. 270 – 275.
5. Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 №22-1. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05#Text>
6. Пенсійна система: підручник / за ред.. В. І. Грушка / Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «Крок», 2017. 368 с.
7. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: автореф.дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.05. Одеса, 2016. 43с.
8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>
9. Макаренко П. Пенсійні послуги в ЦНАП: чому потрібні, але важко заходять? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13095>
10. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2020 році. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/ogl_2020.pdf