



ДЕ-ЮРЕ И ДЕ-ФАКТО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Андрей САЕНКО,

аспирант кафедры административного права, процесса и административной деятельности ОВД
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

This article examines the realities of the Institute of administrative services in Ukraine. The main focus is on identifying the reasons for the inconsistency of the practice of administrative services with the legislative requirements. Special attention is given to study of the bill „About the list of administrative services and Board (administrative fee) for their provision”. It is established that a number of problematic aspects of the bill does not give a legislature opportunity of consolidation of the list of administrative services. It is substantiated that as a result of this problem, the Institute of administrative services have no further development aspects related to the units of the administrative fee and the introduction of the Unified state portal of administrative services.

Key words: administrative services, administrative fee, center of administrative services, unified portal of administrative services.

Аннотация

В статье исследуются реалии института административных услуг в Украине. Основной акцент делается на выявление причин несоответствия практики предоставления административных услуг с законодательными требованиями. Особое внимание предоставляется изучению законопроекта «Об перечне административных услуг и плате (административном сборе) за их предоставление». Установлено, что ряд проблемных аспектов данного законопроекта не дает законодательной возможности закрепления перечня административных услуг. Обосновано, что в результате этой проблемы в институте административных услуг не имеют дальнейшего развития аспекты, связанные с формированием административного сбора, а также введение Единого государственного портала административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, административный сбор, центр предоставления административных услуг, единый портал административных услуг.

Постановка проблемы. Принятие Закона Украины «Об административных услугах» стало важнейшим шагом для дальнейшего воплощения идеи служения государству народу. Кроме того, было решено ряд теоретических и практических вопросов предоставления административных услуг. Вместе с тем, законодатель, приняв этот закон, через его нормы предусмотрел ряд проблемных вопросов, которые необходимо было выполнить в кратчайшие сроки для нормального функционирования института административных услуг. В ином случае, руководствуясь нормами действующего Закона Украины «Об административных услугах», можно прийти к выводу о неправомерности предоставления таких услуг.

Актуальность темы подтверждается отсутствием до сегодняшнего дня законодательно утвержденного перечня административных услуг. Как результат, некоторые требования Закона Украины «Об административных услугах» относительно функционирования данного института не имеют дальнейшего развития.

Изучением института административных услуг, в том числе в аспекте вышеупомянутых проблем, занимались такие ученые, как В.Б. Аверьянов,

О.М. Бандурка, Ю.П. Бытак, В.М. Гарашук, И.Б. Колиушко, В.К. Колпачков, Г.М. Писаренко, В.П. Тymoшук и другие ученые, которые, несомненно, внесли весомый вклад в развитие института административных услуг.

Целью статьи является выявление причин несоответствия практики предоставления административных услуг с законодательно предусмотренными предписаниями. Для этого нами поставлена задача проанализировать общее имеющееся законодательство по этой тематике и законопроекты, которые должны были привести институт административных услуг к законодательно предусмотренным требованиям.

Изложение основного материала исследования. Согласно Закону Украины «Об административных услугах», в частности ч. 2. ст. 5 указывает на необходимость определения перечня административных услуг на законодательном уровне. Необходимость создания такого перечня предусматривалась заключительными и переходными положениями вышеуказанного закона, в соответствии с требованиями которого, на Кабинет Министров Украины возлагалась обязанность разработки и дальнейшего предоставления Верховной Раде Украины законопроекта

об перечне административных услуг и плате (административном сборе) за их предоставление в течение полугода с момента вступления в силу вышеупомянутого закона. Увы, в нормах закона не предусмотренный граничный срок, к которому данный законопроект должен быть принят. Хотя ч. 7. ст. 20 предусматривает, что Кабинет Министров Украины и органы местного самоуправления, должны в установленном порядке обеспечить с дня принятия закона об перечне административных услуг и платы за их предоставление, но не позже 1 января 2013 года, прекращения предоставления предприятиями, учреждениями, организациями административных услуг. Таким образом, можно сделать предположение, что 1 января 2013 года, должно было быть последней датой, до которой необходимо было принять закон, закрепляющий перечень административных услуг и плату за их предоставление [1].

На сегодняшний день такой перечень существует на уровне законопроекта «Об перечне административных услуг и плате (административном сборе) за их предоставления», разработанного по поручению Кабинета Министров Украины Министерством экономического развития и торговли Украины. Но данный законопроект так ни



разу и не был подан на рассмотрение Верховной Раде Украины, поскольку в процессе общественного обсуждения было установлено его несоответствия с требованиями Закона Украины «Об административных услугах».

На наш взгляд, из-за отсутствия до сегодняшнего дня данного закона сфера административных услуг приняла некое бесперспективное «неопределенное» состояние, при котором достаточное количество норм Закона Украины «Об административных услугах» не имеют практической возможности в реализации.

Например, ч. 7 ст. 11 указывает, что субъект, предоставляющий административные услуги, не может предоставлять другие платные услуги, не предусмотренные законом об перечне административных услуг и плате за их предоставление [1]. Собственно, этой нормой законодатель и предусматривал необходимость закрепления на законодательном уровне перечня административных услуг с целью ограничения их количества. Следует уточнить, что на момент написания проекта Закона Украины «Об административных услугах» эта норма предполагала создание исчерпывающего перечня таких услуг, но после парламентских доработок это требование было смягчено до условия создания максимально полного перечня [2, с. 111]. Таким образом, стает очевидным тот факт, что законодатель предполагал невозможность создания исчерпывающего перечня в виду появления новых административных услуг. Как следствие, многие ученые, изучающие институт административных услуг, начали задаваться вопросом о целесообразности создания такого закона вообще, не говоря уже об обеспечении его стабильности.

В связи с вышеуказанным, считаем за необходимое рассмотреть более детально законопроект «Об перечне административных услуг и плате (административном сборе) за их предоставления» с целью выявления его недостатков и перспектив дальнейшего развития.

Весь перечень услуг, согласно данного законопроекта, поделен на две части, к первой относятся административные услуги без учета документов разрешительного характера, вторая, соответственно, включает перечень

документов разрешительного характера, выдачу, переоформление, выдачу дубликатов копий, аннулирование документов за заявлением субъекта хозяйствования, которые относятся к административным услугам. В результате весь перечень состоит из порядка полутора тысячи административных услуг [3]. Осознав их количество, не удивительно, что многие сомневаются в стабильности такого закона, учитывая тот факт, что в 2003 году такие ученые, как В.П. Тymoшук и И.Б. Колишко, которые в значительной степени способствовали становлению института административных услуг, насчитывали на тот момент 378 возможных административных услуг, которые могут предоставляться органами исполнительной власти и органами местного самоуправления [4, с. 145–168].

Также, одна из главнейших проблем данного законопроекта состоит в отсутствии четкого разделения услуг по сферам, в которых они предоставляются. Мы считаем, что эта проблема возникла из-за того, что фактически данный законопроект формировался на основе перечней административных услуг, которые подавали субъекты их предоставления. То есть, субъект предоставления услуг, принимая во внимание ключевые признаки административных услуг, самостоятельно относил определенные виды своей деятельности либо полномочий к таким услугам. В результате этого, вышеуказанный законопроект имел несколько редакций и, соответственно, каждая новая редакция дополнялась новыми административными услугами. Хотя при более тщательном анализе законопроекта, можно заметить, что услуги разбиты в соответствии с субъектами их предоставления, но обычный потребитель административных услуг вряд ли заметит эту особенность, так как законопроект не предусматривает указания на этих субъектов.

К тому же данный законопроект никаким образом не регламентирует основания и порядок формирования размера административного сбора. Единственное, что указано в проекте закона, так это то, что размер административного сбора за предоставления административной услуги взаимосвязан по отношению к минимальной заработной плате, выходя из её размера,

который действовал на дату принятия субъектом предоставления административной услуги решения о её предоставлении. Соответственно, размер административного сбора высчитывается в частях от минимальной заработной платы. На наш взгляд, привязка размера административного сбора к минимальной заработной плате решит только инфляционную составляющую относительно себестоимости услуги, а не вычисление фактических затрат за её предоставление.

Следует отметить, что вопрос формирования размера административного сбора также является одной из ключевых проблем в сфере предоставления административных услуг. На современном этапе данный вопрос регулируется «Методикой определения себестоимости платных административных услуг», утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 27 января 2010 года № 66. Согласно этой методики, себестоимость административной услуги выражается в форме денежных затрат административного органа, которые непосредственно связаны с предоставлением административной услуги, должны рассчитываться на основании норм времени на предоставления услуги и стоимости расчетной калькуляции единицы времени, то есть одного человека-часа (человека-дня). Тем не менее, несмотря на рекомендации данной методики, в практике предоставления административных услуг неоднократно встречаются случаи непропорциональности трудовых и временных ресурсов, которые расходуются на предоставления такой услуги по отношению к предусмотренному размеру её административного сбора [5].

Данная ситуация возникла в результате требований Закона Украины «Об административных услугах», а именно ч. 2. ст. 20, которая указывает, что до момента принятия закона об перечне административных услуг и платы за их предоставление плата за предоставление административных услуг – административный сбор, при обращении за получением платной административной услуги оплачивается в порядке и размере, предусмотренным законодательством. Это означает, что до принятия соответствующего закона вопрос платности в отношении административных услуг в подавляющем боль-



шинстве продолжает регулироваться нормативно-правовыми документами, принятыми буквально сразу после провозглашения Независимости Украины. Ярким примером таких документов является Декрет Кабинета Министров Украины «Об государственной пошлине» 1993 года.

Более того, даже при условии принятия законопроекта «Об перечне административных услуг и платы (административного сбора) за их предоставления» данная проблема никаким образом не решится. Выше мы уже указывали, что, согласно этому законопроекту, размер административного сбора является определенной частью минимальной заработной платы. Пытаясь понять, каким образом законодатель формировал размеры административного сбора на некоторые административные услуги, нами был произведен их перерасчет в денежный эквивалент с учетом минимальной заработной платы на сегодняшний день. В результате мы получили приблизительно те же денежные значения, которые предусматривались в старых нормативно-правовых документах. Таким образом, законодатель вместо того, чтобы сформировать новый, обоснованный и справедливый размер административного сбора, просто перенес его старые значения.

Проанализировав законопроект «Об перечне административных услуг и платы (административного сбора) за их предоставления», можно прийти к выводу, что единственная его ценность состоит лишь в возможности точного отнесения определенной услуги к административной.

Такой подход субъектов законодательной инициативы и субъектов, предоставляющих административные услуги, наталкивает на мысль, что они не имеют никакого желания выполнять свои обязанности по отношению к формированию института «административных услуг». Сложилась ситуация, когда вся законодательная система не функционирует в результате перекалывания полномочий на других. Создания законопроекта «Об перечне административных услуг и платы (административный сбор) за ее предоставления» является ярким тому примером. Верховная Рада Украины поручает его создания Кабинету Министров Украины, он, в свою очередь, – Министерству

экономического развития и торговли, а тот – субъектам предоставления административных услуг, которые, в свою очередь, назначают для этого уполномоченных лиц. Безусловно, с правовой точки зрения все правильно, но, увы, указанные нами уполномоченные лица в своем большинстве так и не осознали сущности административных услуг и идеи сервисного государства.

В результате этой проблемы, практика предоставления административных услуг пошла в разрез с научной доктриной данного института, который был создан на основе введенных в большинстве развитых стран антибюрократических моделей «публичных услуг», главной идеей которых была децентрализация предоставления таких услуг за системой «единого окна» через специальные центры предоставления услуг. В Украине данные центры так и называются – Центры предоставления административных услуг (далее – ЦПАУ). Именно этими идеями руководствовались В.П. Тymoшук и И.Б. Колиушко, составляя возможный список административных услуг, упомянутый нами раньше, так как предполагалось, что с появлением в правовой сфере института «административных услуг» произойдет массовое сокращение разного вида справок, разрешений и прочих «бюрократических бумажек». Вместе с тем предполагалось, что сфера базовых административных услуг, таких как регистрация актов гражданского состояния, регистрация места проживания и выдача паспортов, регистрация недвижимости и им подобные услуги будет предоставляться ЦПАУ [6].

Но на практике после принятия Закона Украины «Об административных услугах» большинство таких услуг централизовалось и таким образом они остались в компетенции государства. Хотя, согласно же этого закона, территориальные органы исполнительной власти, которые предоставляют выше указанные нами базовые административные услуги в лице Государственной регистрационной службы Украины, Государственной миграционной службы Украины, Государственного земельного агентства и другие органы, имели право передать предоставления этих услуг ЦПАУ. Тем не менее, данные органы не передавали эти полномочия,

обосновываясь отсутствием утвержденного Кабинетом Министров Украины перечня административных услуг органов исполнительной власти, которые обязательно должны предоставляться ЦПАУ.

Стоит отметить, что в этом году Кабинет Министров Украины утвердил перечень из 52 услуг органов исполнительной власти, которые предоставляются ЦПАУ, Распоряжением № 523 «Некоторые вопросы предоставления административных услуг органов исполнительной власти через центры предоставления услуг» [7]. Среди этих услуг, помимо вышеуказанных, также представлена регистрация юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, регистрация деклараций в сфере строительства, выдача документов в сфере разрешительной деятельности и т. п. Однако, органы местного самоуправления до сих пор вынуждены переубеждать аппараты министерств, служб и агентств о необходимости передачи этих услуг в ЦПАУ. В свою очередь, Министерство юстиции Украины, вместо децентрализации данных услуг, создает конкуренцию в сфере регистрационных услуг. Эксперт Центра политико-правовых реформ Надежда Добрянская по этому поводу удачно отметила, что с момента правительственного решения о децентрализации административных услуг не было сделано ни единого законодательного шага для их внедрения [8].

Также закономерно, что через отсутствие закона «Об перечне административных услуг и плате (административном сборе) за их предоставления» до сих пор не может нормально функционировать Реестр административных услуг (далее – Реестр) и Единственный государственный портал административных услуг (далее – Портал), держателем которого является тоже Министерство экономического развития и торговли Украины.

С целью урегулирования введения данных ресурсов 3 января 2013 года Кабинет Министров Украины утвердил «Порядок введения Единого портала административных услуг» (далее – Портал), а 30 января того же года был также утвержден «Порядок введения Реестра административных услуг» (далее – Реестр). Правда, не совсем понятна логика создания послед-



него документа, так как на тот момент Реестр уже являлся составной частью Портала. Согласно этому положению, данный Реестр является единственной информационной компьютерной базой об административных услугах. Портал же ведется с целью обеспечения субъектов обращения за информацией об административных услугах с использованием Интернета. Кроме того, на законодательном уровне указано, что Портал является официальным источником информации относительно административных услуг.

Реестр должен нести в себе информацию относительно: названия административных услуг, субъектов их предоставления, размера оплаты услуги, правовые основания предоставления услуги и ее результат [9]. Портал добавляет до этого списка информацию относительно нормативно-правовых актов в сфере административных услуг, баз данных субъектов, предоставляющих услуги, а также электронные формы заявлений и другие документы, необходимые для получения административных услуг [10]. Обновления и пополнения данной информации должно обеспечиваться субъектами административных услуг в течение трех дней с момента ее возникновения. Более того, на субъектов предоставления административных услуг возлагается вся ответственность за достоверность, полноту и своевременность размещения информации. Но, судя с анализа информации, отображенной на Портале, стаёт очевидным, что «ответственность» существует только в тексте положения, поскольку даже информация относительно названия административных услуг, предоставляемых определенными органами, является устаревшей на несколько лет.

Также Портал должен обеспечивать возможность загрузки и заполнение в электронной форме заявлений и прочих документов, необходимых для получения административной услуги; возможность подачи потребителем услуги заявления с помощью средств телекоммуникационной связи; получения информации о состоянии дел рассмотрения заявления; возможность получения средствами телекоммуникационной связи результата предоставления услуги, а также совершения опла-

ты в дистанционном режиме, то есть в электронной форме. Но некоторые из перечисленных требований должны были вступить в силу только с 1 января 2014 года, так как до этой даты Портал находился в режиме тестирования. В этом режиме он находится до сих пор. Стоит отметить, что к концу 2013 года был разработан законопроект, согласно которому часть данных положений планировалось отложить до 2015 и 2017 годов, но рассмотрения этого законопроекта было отложено.

Как верно отметила М.О. Репецкая, создалась ситуация, при которой, согласно требованиям закона, Портал на сегодняшний день должен исполнять все положенные на него обязанности, в том числе обеспечение возможности получения административных услуг в электронной форме. Вместо того, Портал находится в режиме разработки и не отображает ничего ценного, кроме общей информации об административных услугах [11, с. 111].

Таким образом, чтобы обычному потребителю административных услуг узнать более актуальную информацию, необходимо, как минимум, знать название услуги и субъекта её предоставления с целью поиска информации на официальных Интернет ресурсах последнего. Но, учитывая уровень правосознания нашего населения, вряд ли большинству это удастся. А ведь именно для них законодатель предусмотрел создания Портала, но, учитывая, что он не функционирует, не стоит удивляться, что населения Украины не чувствует явных улучшений в отношениях с государством.

Выводы. Изучив реалии предоставления административных услуг в Украине, можно сделать вывод, что вместе с закреплением данного правового института на законодательном уровне вопрос о его целесообразности также усугубился. Ведь административные услуги в системе сервисного государства, в первую очередь, должны быть направлены на потребителя таких услуг. На практике потребитель получил лишь новое название старой регистрационно-позволяющей деятельности уполномоченных государством субъектов в виде «административных услуг», а не обещанный научной доктриной новый формат отношений между гражданами и государством, при ко-

тором задачей последнего должно быть предоставление качественных услуг населению, а не управление им. Кроме того, учитывая нынешнюю ситуацию административных услуг в Украине, можно прийти к неутешительному выводу, что данный институт может стать еще одним позитивным нововведением, которое так и не прижилось в нашем государстве.

Список использованной литературы:

1. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32 (09.08.2013). – Ст. 409.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / [за заг. ред. В.П. Тимощука]. – К. : ФОРМ Москаленко О. М., 2013. – 392 с.
3. Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?title=ProektZakonuUkrainiproPerelikAdministrativnihPoslugTaPlatoadministrativniiZbirZaYikhNadannia>.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
5. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 66 від 27 січня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010 (08.02.2010). – № 6. – С. 107. – Ст. 260.
6. Тимошук В.П. Як побороти бюрократію і наблизити державу до людей / В.П. Тимошук // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua>.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 100 (05.06.2014).



8. Добрянська Н. Центи надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції / Н. Добрянська // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua>.

9. Про затвердження Порядку введення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 57 від 30 січня 2013 р. // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 23 (12.02.2013).

10. Про затвердження порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 13 від 03 Січня 2013 р. // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 10 (17.01.2013).

11. Репецька М.О. Правові основи функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг / М.О. Репецька // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 8. – С. 109–112.

К ВОПРОСУ О ПРЕКРАЩЕНИИ ВЫПЛАТЫ ЛЬГОТНОЙ ПЕНСИИ ПО ВОЗРАСТУ В СЛУЧАЕ ЛИКВИДАЦИИ СТРАХОВАТЕЛЯ

Сергей СИЛЬЧЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

This article examines the issues of suspension of preferential pension payments, which are assigned upon the results of workplace assessment by the employer. The author reviewed the court practice in order to determine whether it is lawful for an employer to suspend the preferential pension payments in case the funding does not come through. One of the possible options for protecting the interests of the citizens is introduction of a special levy for employers who agree to fund these pensions.

Key words: preferential pension, assignment of pension, suspension of pension payments, pension insurance.

Аннотация

В статье проведен анализ проблемы прекращения выплаты льготной пенсии, которая назначается по результатам аттестации рабочих мест за счет средств работодателя. Автор исследовал судебную практику относительно законности прекращения выплаты пенсии в случае непоступления от работодателя денежных средств для ее финансирования. Возможным вариантом защиты интересов граждан является введение специального сбора для работодателей, которые согласны финансировать подобные пенсии.

Ключевые слова: льготная пенсия, назначение пенсии, прекращение выплаты пенсии, пенсионное страхование.

Постановка проблемы. Современное состояние пенсионной системы Украины характеризуется кризисными явлениями, обусловленными целым рядом факторов. С одной стороны, с принятием Закона Украины от 9 июля 2003 г. № 1058-IV «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» [1] начал процесс существенного реформирования пенсионного законодательства. С другой стороны, до сих пор пенсионная система не стала по-настоящему страховой, при которой размер пенсионной выплаты зависит исключительно от продолжительности и размера уплаченных страховых взносов. Кроме того, достаточно большую нагрузку на бюджет Пенсионного фонда Украины обеспечивает необходимость финансирования пенсий по различным пенсионным программам, отягощенным льготными режимами либо вообще не являющимися страховыми.

Одной из частных проблем, затрагивающих, впрочем, большое количество пенсионеров, является обеспечение выплаты льготных пенсий по возрасту, в том числе назначенных за счет прямых ассигнований страхователей.

Так, территориальные органы Пенсионного фонда Украины прекращают

выплату этих пенсий в случае непоступления в полном объеме средств, необходимых для финансирования расходов по их выплате в связи с признанием предприятия банкротом. Это порождает судебные споры по искам физических лиц, не согласных с действиями органов Пенсионного фонда Украины.

Анализ судебной практики свидетельствует об отсутствии единообразного применения пенсионного законодательства при разрешении таких споров. В одних административные суды отказывают в удовлетворении исков, поскольку неуплата предприятием в полном объеме денежных средств органу Пенсионного фонда Украины для выплаты льготных пенсий является основанием для прекращения последним пенсионной выплаты. В других – суды ссылаются на то, что неуплата ликвидированным в процессе банкротства предприятием взносов в Пенсионный фонд Украины не является основанием для отказа в назначении пенсий, поскольку ст. 46 Конституции Украины гарантирует право на социальную защиту, в том числе пенсионное обеспечение. Кроме того, Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» не устанавливает