

УДК 342.5+342.7+342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.17>

## ДЕНОНСАЦІЯ УГОДИ ПРО ГАРАНТІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН ДЕРЖАВ – УЧАСНИЦЬ СНД У ГАЛУЗІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РОЛЬ ПРИНЦИПІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ, РІВНОСТІ, ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ, ЛЕГІТИМНИХ ОЧІКУВАНЬ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ НАД ВИКОРИСТАННЯМ ВЛАДИ ДЕРЖАВОЮ ТА ЗАХИСТУ ЛЮДИНИ ВІД СВАВІЛЬНИХ ДІЙ ДЕРЖАВИ

Дешко Л.М.,

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

**Дешко Л.М. Денонсація угоди про гарантії прав громадян держав - учасниць СНД у галузі пенсійного забезпечення та роль принципів справедливості, рівності, правової визначеності, легітимних очікувань в механізмі забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави.**

В науковій статті охарактеризовано роль принципу верховенства права в механізмі забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави у галузі пенсійного забезпечення.

Встановлено, що денонсуючи Угоду про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення держава вірно оцінила, що громадянами України, які у період з 13 березня 1992 р. по 23 грудня 2023 р. працювали в державах-учасницях СНД, не буде реалізовано принцип легітимних очікувань – зарахування набутого закордоном страхового стажу при визначенні права на пенсію за віком. Такі громадяни України не зможуть досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни правової основи у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими.

Забезпечити принцип легітимних очікувань Україна намагалась шляхом внесення змін і доповнень до законодавства України щодо періодів трудової діяльності за межами України, які зараховуються до страхового стажу. Водночас, низка пропозицій, спрямованих на дотримання принципів справедливості, правової визначеності, легітимних очікувань не була прийнята. Наразі норми Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та не поодинокі практика їх застосування територіальними органами Пенсійного Фонду України мають ознаки не сумісності з принципом верховенства права, нормами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

венства права, нормами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Проаналізовано правові позиції Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України.

Акцентується увага на не сумісній з нормами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод практиці застосування територіальними органами Пенсійного Фонду України норм п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> та п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Пропонується в ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» закріпити норми права, відповідно до яких в разі відсутності необхідного страхового стажу, передбаченого частинами першою–третьою статті 26 цього Закону, для визначення права на призначення пенсії за віком включаються періоди роботи особи з 13 березня 1992 р. по 24 грудня 2023 р. у Вірменії, Казахстані, Киргизстані, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані (за наявності) у календарному обчисленні.

**Ключові слова:** пенсія за віком, верховенство права, захист прав людини, свавільні дії держави, гарантії прав громадян в галузі пенсійного забезпечення, держава, Пенсійний Фонд України, Європейський суд з прав людини, норма права, якість закону, Конституційний Суд України, міжнародна угода, денонсація, втручання у майнове право громадян України, трискладовий тест, передбачено законом, легітимна мета, пропорційність.

**Deshko L.M. Denunciation of the agreement on the guarantee of the rights of citizens of CIS member states in the field of pension provision and the role of the principles of justice, equality, legal certainty, legitimate**

**expectations in the mechanism of ensuring control over the use of power by the state and protecting people from arbitrary actions of the state.**

The scientific article describes the role of the principle of the rule of law in the mechanism of ensuring control over the use of power by the state and protecting people from arbitrary actions of the state in the field of pension provision.

It was established that, denouncing the Agreement on Guarantees of the Rights of Citizens of the Commonwealth of Independent States in the field of pension provision, the state correctly assessed that citizens of Ukraine who worked in the CIS member states between March 13, 1992 and December 23, 2023, did not the principle of legitimate expectations will be implemented - the inclusion of insurance experience acquired abroad when determining the right to an old-age pension. Such citizens of Ukraine will not be able to achieve the predicted result due to the change of the legal basis in such terms, which are not reasonable and justified.

Ukraine tried to ensure the principle of legitimate expectations by making changes and additions to the legislation of Ukraine regarding the periods of work outside Ukraine, which are included in the insurance length of service. At the same time, a number of proposals aimed at compliance with the principles of justice, legal certainty, and legitimate expectations were not accepted. Currently, the norms of the Law of Ukraine «On Mandatory State Pension Insurance» and the frequent practice of their application by the territorial bodies of the Pension Fund of Ukraine have signs of incompatibility with the principle of the rule of law and the norms of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The legal positions of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of Ukraine are analyzed.

Attention is focused on the practice of application by the territorial bodies of the Pension Fund of Ukraine of the norms of p. 1 Art. 24-1 and p. 1 Art. 26-1 of the Law of Ukraine «On mandatory state pension insurance». Offered in Art. 26-1 of the Law of Ukraine «On Mandatory State Pension Insurance» to establish legal norms, according to which, in the absence of the necessary insurance experience provided for in parts one – three of Article 26 of this Law, the periods of work of a person are included for determining the right to the appointment of an old-age pension since March 13, 1992 until December 24, 2023 in Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan (if available) in calendar calculation.

**Key words:** old-age pension, rule of law, protection of human rights, arbitrary actions of

the state, guarantees of citizens' rights in the field of pension provision, state, Pension Fund of Ukraine, European Court of Human Rights, rule of law, quality of law, Constitutional Court of Ukraine, international agreement, denunciation, interference with property rights of citizens of Ukraine, three-fold test, provided by law, legitimate purpose, proportionality.

**Постановка проблеми.** Україна денонсувала Угоду про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення від 13 березня 1992 р., яка серед іншого передбачала зарахування страхового стажу, набутого в державі-учасниці СНД, до страхового стажу особи при виході її на пенсію. Угода припинила дію 23 грудня 2023 р. [1]. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Білорусь про гарантії прав громадян в галузі пенсійного забезпечення від 14 грудня 1995 р. [2] припинила дію 23 грудня 2023 р. На сьогодні чинними є двосторонні угоди в галузі пенсійного забезпечення, укладені з Азербайджанською Республікою, Республікою Грузія, Республікою Молдова, але немає угод, укладених, наприклад, з Узбекистаном, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном, Туркменістаном.

До страхового стажу осіб зараховуються періоди роботи на території країн Співдружності Незалежних Держав по 31 грудня 1991 року. Щодо періоду 13 березня 1992 р. – 24 грудня 2023 р. набуває системного характеру практика, коли громадянам України, які звертаються щодо призначення пенсії в Україні за віком, територіальні органи Пенсійного Фонду України не зараховують до страхового стажу страховий стаж, набутий у Вірменії, Казахстані, Киргизстані, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані в цей період [3], мотивуючи відмову тим, що з цими державами Україна не уклала відповідну міжнародну угоду. Також територіальні органи Пенсійного Фонду України фактично застосовують зворотню силу закону щодо періоду 13 березня 1992 р. – 23 грудня 2023 р.

Складається ситуація, коли громадянам України, які досягли віку 60-ти років, мали легітимні очікування щодо пенсії, звертаються з 24 грудня 2023 р. до територіального управління Пенсійного Фонду України щодо призначення пенсії за віком – територіальні управління Пенсійного Фонду України відмовляють у її призначенні, зазначаючи у рішенні, що набутий, наприклад, в Узбекистані страховий стаж не зараховуються до страхового стажу, а відтак не вистачає встановленої Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4] кількості років страхового стажу для призначення пенсії за віком. Кожна ситуація громадянина України, якому відмовляють в призначенні

пенсії, індивідуальна – комусь не вистачає 2-х місяців до, наприклад, 30-ти років страхового стажу (законодавство України передбачає можливість «докупити» страховий стаж), а комусь 5 і більше років – в цьому разі «купівля» страхового стажу, якого не вистачає, стає надмірним тягарем для громадянина України.

Таке втручання у майнове право громадян України, гарантоване ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод актуалізувало питання чи не порушується принцип верховенства права, яким пронизані всі статті Конвенції, та ролі принципів справедливості, рівності, правової визначеності, легітимних очікувань в механізмі забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави.

**Мета цієї статті** – охарактеризувати роль принципів справедливості, рівності, правової визначеності, легітимних очікувань в механізмі забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави у галузі пенсійного забезпечення, розробити пропозиції щодо напрямів вдосконалення Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

**Стан опрацювання проблематики.** Втручання держави в права людини, принципу верховенства права, його ролі в механізмі забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави присвячено науковій праці Ю. Барабаша, Д. Белова, Ю. Бисаги, Б. Бондаренка, О. Васильченко, В. Волкова, В. Заборовського, З. Кравцової, О. Кудрявцевої, О. Москалюка, О. Лотюк, С. Різника, О. Сінькевич, О. Совгірі, Т. Слінько, Є. Черняк та інших вчених.

Розвиток суспільних відносин та чинники, які на них впливають – європейська інтеграція України, збройна агресія росії щодо України та роль Білорусі у війні, розвиток практики Європейського суду з прав людини, денонсація міжнародних договорів в галузі пенсійного забезпечення спонукають до науково-практичних досліджень та широкої наукової дискусії з питання гарантій прав особи на пенсію за віком при денонсації міжнародних угод у галузі пенсійного забезпечення та ролі принципів справедливості, рівності, правової визначеності, легітимних очікувань в механізмі забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави.

**Виклад основного матеріалу.** В 1992 році було укладено Угоду про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення. Відповідно до цієї угоди страховий стаж, набутий громадянином за межами України – в державі-учасниці СНД – зараховувався до страхового

стажу громадянина України призначенні пенсії за віком.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійний вік і право на призначення пенсії за віком визначається у залежності від набутого особою відповідного страхового стажу і становить 60, 63 і 65 років [4]. У 60 років вийти на пенсію можуть ті, хто має відповідний стаж, а саме: 2023 року – від 30 років стажу, 2024 року – від 31 року стажу, 2025 року – від 32 років стажу, 2026 року – від 33 років стажу, 2027 року – від 34 років стажу, 2028 року – від 35 років стажу [4].

Відповідно, маючи страховий стаж, набутий в державі-учасниці СНД в період з 13 березня 1992 р., громадяни України, які планували вийти на пенсію в 2023 році, 2024 році мали легітимні очікування, що цей стаж їм буде зараховано до загального страхового стажу і їм вистачить страхового стажу для призначення пенсії за віком. Водночас, низка осіб, які подавали заяви про призначення пенсії за віком з 24 грудня 2022 р. і по сьогодні отримали відмови в призначення пенсій з мотивацією, що оскільки Угода про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення від 13 березня 1992 р. припинила дію 23 грудня 2023 р., а іншої міжнародної угоди в галузі пенсійного забезпечення з зарубіжною державою немає, то їм не зарахували термін їх роботи в державі-учасниці СНД і відповідно страховий стаж, набутий в цій державі, і як наслідок лише того страхового стажу, який вони набули в Україні, їм не достатньо для виходу на пенсію за віком [3].

Відповідно, відбулось втручання державної влади у мирне володіння майном оскільки поняттям «майно» відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини охоплюється і певні інші права та інтереси, що складають активи, наприклад, пенсія.

**Поняття «майно» та право на пенсію за віком**  
Європейський суд з прав людини в своїх рішеннях неодноразово зазначав, що поняття «майно» в першій частині статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5] має автономне значення, яке не обмежується правом власності на фізичні речі та є незалежним від формальної класифікації в національному законодавстві [6]. Певні інші права та інтереси, що складають активи, наприклад, борги, можуть також вважатися «майновими правами» і, відповідно, «майном» у розумінні цього положення (§22 рішення у справі «Сук проти України» (Заява № 10972/05) [6]. Відтак, «пенсія» також охоплюється поняттям «майно» в розумінні ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції.

У громадян України, які з 13 березня 1992 р. по 23 грудня 2023 р. працювали в державах-учасниках СНД, було право на інтерес, який по суті захищається статтею 1 Протоколу 1 до Конвенції. Міжнародна угода про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення відповідно до ст. 9 Конституції України була частиною національного законодавства України [7]. Таким чином, законодавство України містило положення, які призводили до висновку про щонайменше законне сподівання громадянина України отримати пенсію за віком з огляду на сукупний страховий стаж, який він набув в державі-учасниці СНД (наприклад, в Узбекистані), та в Україні.

*Втручання органу державної влади у мирне володіння майном: практика Європейського суду з прав людини*

Громадяни України, маючи законне сподівання щодо отримання пенсії за віком, яка, таким чином, є «майном» у значенні статті 1 Першого протоколу до Конвенції, зазнали втручання органу державної влади у мирне володіння майном.

В справі «Шебалдіна проти України» Європейський суд з прав людини повторив, що принцип верховенства права є одним з основоположних принципів демократичного суспільства, закладений в усіх статтях Конвенції і «перша та найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання органу державної влади у мирне володіння майном має бути законним. Щодо «закону» стаття 1 Першого протоколу до Конвенції вимагає, щоб захід, який оскаржується, ґрунтувався на належним чином доступних і достатньо точних положеннях національного законодавства», а інші питання (наприклад, забезпечення справедливого балансу між вимогами загального суспільного інтересу і вимогами захисту основоположних прав особи) «стає актуальним лише після того, як буде встановлено, що зазначене втручання задовольнило вимогу законності і не було свавільним» (§19) [8].

Принцип законного втручання органу влади у мирне володіння майном означає, що застосовні положення національного законодавства є достатньо доступними, чіткими та передбачуваними у їх застосуванні (§108-109 рішення у справі «Бейелер проти Італії») [9].

Припинення участі України в Угоді про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення не було прогнозованим, а тому громадяни України не могли це передбачити та регулювати свою поведінку відповідним чином. Не укладання міжнародних договорів між Україною і Узбекистаном, Казахстаном, Киргиз-

станом, Таджикистаном, Туркменістаном тримає громадян України в невизначеності.

Намагання дотриматись трискладового тесту при втручанні в право мирного володіння майном було зроблено Україною при вдосконаленні Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Так, при розробці проекту закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення» (законопроект за реєстр. № 9453) вносились пропозиції зі збереження раніше існуючих гарантій в сфері пенсійного забезпечення, які були передбачені Угодою про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення, зокрема, захищувати страховий стаж громадян, отриманий в державах-учасниках СНД (окрім Білорусі і Росії) до моменту денонсації Україною вище зазначеної міжнародної угоди (13 березня 1992 р. – 23 грудня 2023 р.), до страхового стажу громадян. Ці пропозиції не були підтримані.

25 квітня 2024 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення» [10]. Згідно з ним було доповнено Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» нормами щодо включення періодів роботи особи в інших державах до страхового стажу для визначення права на призначення пенсії за віком.

Так, з 25 квітня 2024 року згідно з п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» захищуються до страхового стажу періоди трудової діяльності за межами України, у тому числі на пільгових умовах, особам, які проживають в Україні, якщо це передбачено цим Законом або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [4] (до 25 квітня 2024 р. таких норм в цьому законі не було). Тобто, зарахування страхового стажу, набутого громадянином за кордоном, здійснюється, якщо це передбачено: 1) Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; або 2) міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Тобто, в п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» немає такої вимоги, щоб зарахування страхового стажу, набутого громадянином України за кордоном, відбувалось виключно якщо це передбачено міжнародною угодою з зарубіжної країною. Навпроти, з норм п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» випливає, що таке зара-

хування може здійснюватись і якщо воно передбачено тільки Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Відповідно до п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у разі відсутності необхідного страхового стажу, передбаченого частинами першою - третьою статті 26 цього Закону, для визначення права на призначення пенсії за віком включаються періоди роботи особи в іншій державі (за наявності) у календарному обчисленні, за умови зарахування таких періодів роботи до страхового стажу (стажу роботи) згідно із законодавством відповідної держави [4] (до 25 квітня 2024 р. таких норм в цьому законі не було). Порядок підтвердження та зарахування таких періодів роботи до страхового стажу (стажу роботи) встановлюється Кабінетом Міністрів України [4].

Тобто, норми пункту першого цієї статті регулюють суспільні відносини, які виникають при визначенні права на призначення пенсії за віком і застосовуються за умови, що без врахування страхового стажу (стажу роботи) за кордоном, громадянину України не вистачає страхового стажу для призначення пенсії за віком. Також нормами цього підпункту не передбачено, що має бути укладено міжнародний договір між Україною та зарубіжною державою. В законодавстві України є заборони лише щодо врахування страхового стажу, набутого громадянином в росії чи Білорусі.

В §52 рішення у справі «Korecky v. Slovakia» Європейський суд з прав людини узагальнив висновок про належне правове підґрунтя для виникнення в особи легітимного очікування у такий спосіб: якщо суть вимоги особи пов'язана з майновим правом, особа, якій воно надане, може вважатися такою, що має «легітимне очікування», якщо для такого права у національному законодавстві існує достатнє підґрунтя [11]. Таким достатнім підґрунтям є норми п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> та п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Поняття «якість закону» охоплює такі характеристики відповідного акта законодавства як чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність і послідовність [11]. Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які у ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили [11]. При цьому норми права, що не відповідають критерію «якості закону» (зокрема, не відповідають принципу передбачуваності або передбачають можливість різного тлумачення та правозастосування), суперечать і такому елементу принципу верховенства права як заборона свавілля,

а застосування таких норм може призвести до порушення конституційних прав особи та неможливість адекватного захисту від необмеженого втручання суб'єктів владних повноважень у права такої особи [11].

Ба більше, в рішенні у справі «Скордіно проти Італії» Європейський суд з прав людини визнає, що хоча тлумачення та застосування національного законодавства є прерогативою національних органів, тим не менш Європейський суд з прав людини зобов'язаний переконатися в тому, що спосіб, в який тлумачиться і застосовується національне законодавство, призводить до наслідків, сумісних з принципами Конвенції з точки зору тлумачення їх у світлі практики Суду (§190, §191) [12].

На практиці щодо застосування норм п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> та п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» виникають постійні суперечки. Так, не поодинокі територіальні органи Пенсійного Фонду України з 24 грудня 2023 р. і по сьогодні відмовляють громадянам України, які звернулись щодо призначення пенсії за віком, в зарахуванні страхового стажу, набутого громадянином України в зарубіжній державі, наприклад, Узбекистані, до страхового стажу з мотиву, що Угода про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення вже не діє, а іншу міжнародну угоду у сфері пенсійного забезпечення з Узбекистаном Україна не уклала, а відтак без врахування набутого в Узбекистані страхового стажу громадянину України не вистачає страхового стажу для призначення пенсії за віком. На запитання громадян України, які отримали відмову в призначенні пенсії за віком, працівники територіальних управлінь Пенсійного Фонду України не поодинокі зазначають, що і для застосування п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» необхідна наявність міжнародної угоди між Україною та іншою державою [3].

Бачиться, що таке тлумачення норм п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» територіальними управліннями Пенсійного Фонду України та формування такої практики застосування цього закону є не сумісними з принципом верховенства права та є порушенням ст. 8, ст. 46 Конституції України, ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Відтак, територіальне управління Пенсійного Фонду України у разі відсутності необхідного страхового стажу, передбаченого частинами першою - третьою ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», для визначення права на призначення

пенсії за віком зобов'язане включити періоди роботи особи в іншій державі (за наявності) у календарному обчисленні, за умови зарахування таких періодів роботи до страхового стажу (стажу роботи) згідно із законодавством відповідної держави.

Окрім того, що втручання держави в право на мирне володіння майном має бути законним, Європейський суд з прав людини неодноразово повторював в своїх рішеннях, що будь-яке втручання державних органів в це право «повинно переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним по відношенню до переслідуваної мети [13]. Іншими словами, має бути забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи [13]. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде покладено особистий та надмірний тягар (§79, §82 рішення у справі «Колишній Король Греції та інші проти Греції») [13].

*Судова практика Конституційного Суду України*

Відповідно до ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційний Суд України, розвиваючи практику застосування ст. 8 Конституції України, зазначає, що верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій держави [14]. Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, у контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду [14].

Верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і, відповідно, суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат [14].

Отже, територіальні управління Пенсійного Фонду України обмежені в своїх діях нормами п. 1 ст. 24<sup>1</sup> та п. 1 ст. 26<sup>1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а відтак ознаки свавільних дій має таке тлумачення змісту норм права, яке висуває додаткові умови, які не зазначені в них, як-то: зарахування територіальними органами Пенсійного Фонду України періодів трудової діяльності за межами України до страхового стажу громадянам України, які проживають в Україні, якщо це передбачено виключно міжнародною угодою з

іншою державою і не зарахування, якщо це передбачено законом України, або не включення громадянину України, який проживає в Україні, періодів його роботи в іншій державі у календарному обчисленні при тому, що такі періоди роботи включаються до страхового стажу (стажу роботи) згідно із законодавством відповідної держави, через те, що з цією зарубіжною країною не укладено міжнародну угоду.

У Рішенні Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 йдеться, що кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права [15]. Тому, кожен громадянин України, який у період з 13 березня 1992 р. по 23 грудня 2023 р. працював в державах-учасницях СНД, повинен мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у його випадку, мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у пенсійних правовідносинах з огляду на вимогу розумності та передбачуваної стабільності норм права України.

Також в своєму рішенні від 6 червня 2019 року № 3-р/2019 Конституційний Суд України виходить з того, що «принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише шляхом законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм» (абзац 3 пп. 3.3 п. 3 мотивувальної частини Рішення) [16].

В рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 Конституційний Суд України зазначив, що юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування) [14]. Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права [14]. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права [14].

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац 2 пп. 5.4 п. 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005) [17].

З Рішення Конституційного Суду України від 08 червня 2016 р. № 1-2/2016 випливає, що хоча принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, тим не менш в такому випадку в державі має існувати такий механізм запобігання зловживанню ними, який би забезпечував, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її право на пенсію за віком, а з другого – була можливість у громадянина України передбачити дії територіальних органів Пенсійного Фонду України [18].

В Рішенні Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020 йдеться, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачити наслідки застосування норм права (легітимні очікування) [15]. Громадяни України, які мають страховий стаж в державах-учасницях СНД, відповідно розраховували на таку стабільність законодавства України, частиною якого була вже згадувана вище міжнародна угода, в такій чутливій сфері, як пенсійне забезпечення, як і передбачали наслідки застосування норм національного права, що полягали в тому, що їм зарахують здобутий за кордоном страховий стаж.

#### **Висновки.**

1. Денонсуючи Угоду про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення держава вірно оцінила, що громадянами України, які у період з 13 березня 1992 р. по 23 грудня 2023 р. працювали в державах-учасницях СНД, не буде реалізовано принцип легітимних очікувань – врахування їм набутого закордоном страхового стажу при визначенні права на пенсію за віком. Такі громадяни України не зможуть досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни правової основи у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими.

Забезпечити принцип легітимних очікувань Україна намагалась шляхом внесення змін і доповнень до законодавства України щодо періодів трудової діяльності за межами України, які

зараховуються до страхового стажу. Водночас, норми Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та не поодинока практика їх застосування територіальними органами Пенсійного Фонду України мають ознаки не сумісності з принципом верховенства права, а відтак і принципами справедливості, легітимних очікувань тощо.

2. Громадяни України, маючи законне сподівання щодо отримання пенсії за віком, яка, таким чином, є «майном» у значенні статті 1 Першого протоколу до Конвенції, зазнали і продовжують зазнавати втручання органу державної влади у мирне володіння майном через припинення участі України в Угоді про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав в галузі пенсійного забезпечення, яке не було прогнозованим. Громадяни України не могли це передбачити та регулювати свою поведінку відповідним чином.

З 25 квітня 2024 р. зарахування страхового стажу, набутого громадянином за кордоном, здійснюється, якщо це передбачено: 1) Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; або 2) міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. В п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» немає такої вимоги, щоб зарахування страхового стажу, набутого громадянином України за кордоном, відбувалось виключно якщо це передбачено міжнародною угодою з зарубіжної країною. Навпроти, з норм п. 1 ст. 24<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» випливає, що таке зарахування може здійснюватись і якщо воно передбачено тільки Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Норми п. 1 ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» регулюють суспільні відносини, які виникають при визначенні права на призначення пенсії за віком і застосовуються за умови, що без врахування страхового стажу (стажу роботи) за кордоном, громадянину України не вистачає страхового стажу для призначення пенсії за віком. Також нормами цього підпункту не передбачено, що має бути укладено міжнародний договір між Україною та зарубіжною державою. В законодавстві України є заборони лише щодо врахування страхового стажу, набутого громадянином в росії чи Білорусі.

3. Пропонується в ст. 26<sup>-1</sup> Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» закріпити норми права, відповідно до яких в разі відсутності необхідного страхового стажу, передбаченого частинами першою - третьою статті 26 цього Закону, для ви-

значення права на призначення пенсії за віком включаються періоди роботи особи з 13 березня 1992 р. по 24 грудня 2023 р. у Вірменії, Казахстані, Киргизстані, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані (за наявності) у календарному обчисленні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про вихід з Угоди про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення: Постанова Кабінету Міністрів України від від 29 листопада 2022 р. № 1328. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1328-2022-%D0%BF#Text>.
2. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Білорусь про гарантії прав громадян в галузі пенсійного забезпечення від 14 грудня 1995 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112\\_678#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_678#Text).
3. Рішення про відмову у призначенні пенсії Головного Управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області про від 28 жовтня 2024 р. № 262440025826; Рішення про відмову у призначенні пенсії Головного Управління Пенсійного фонду України в Волинській області від 02 жовтня 2024 р. № 262440025826.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сук проти України» від 10 березня 2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_715#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_715#Text).
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шебалдіна проти України» від 18 червня 2020 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f34#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f34#Text).
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бейелер проти Італії». URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRAND%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22documentcollectionid%22:[%22GRAND%22,%22CHAMBER%22]}).
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення: Закон України від 25 квітня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-IX#Text>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Kopecky v. Slovakia». URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22fulltext%22:\[%22Kopecky%D1%83%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22fulltext%22:[%22Kopecky%D1%83%22]}).
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Скордіно проти Італії» від 29 березня 2006 р. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72925>.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Колишній Король Греції та інші проти Греції» від 10 червня 2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_007#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_007#Text).
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів” від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text>.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень розділу I, пункту 2 розділу III „Прикінцеві положення” Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення” від 2 березня 2015 року № 213-VIII від 23 січня 2020 року № 1-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-20#Text>.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції”, пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення” Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб” від 6 червня 2019 року № 3-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19#Text>.
17. Рішення Конституційного Суду України Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) поло-



жень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців

першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці) від 08 червня 2016 р. № 1-2/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16#Text>.