



Верховний  
Суд

Навчальний тренінг

«Захист адміністративним судом соціальних прав»,  
у продовження роботи

III Міжнародної науково-практичної конференції  
«Соціальні права та їх захист адміністративним судом»

*м. Київ, 19 березня 2021 року*

ТЕМА: СПОРИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ  
ПЕНСІОНЕРІВ, ЯКІ ПРОЖИВАЮТЬ ЗА  
КОРДОНОМ

Ян БЕРНАЗЮК,  
суддя Верховного Суду

# Конституція України

*Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (частина третя статті 25 Конституції України)*

***Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується** свобода пересування, вільний вибір місця проживання, **право вільно залишати територію України,** за винятком обмежень, які встановлюються законом (частина перша статті 31 Конституції України).*

# Європейська соціальна хартія

З метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення Сторони зобов'язуються вживати заходів шляхом укладання відповідних двосторонніх і багатосторонніх угод або в інший спосіб і відповідно до умов, визначених у таких угодах, **для забезпечення рівності між їхніми власними громадянами та громадянами інших Сторін** у тому, що стосується прав на соціальне забезпечення, включаючи збереження пільг, які надаються законодавством про соціальне забезпечення, **незалежно від пересування захищених осіб по територіях держав Сторін** (частина четверта статті 12 Європейської соціальної хартії)

Для будь-якої правової держави досить важливою є взаємна відповідальність такої держави та її громадян, що полягає в обов'язку піклуватися про своїх громадян, де б вони не перебували, забезпечувати захист їхніх прав і свобод

- ✓ (людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права та свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави – **стаття 3 Конституції України**)

У свою чергу, обов'язок громадян – дотримуватися приписів, установлених державою в інтересах усього суспільства

- ✓ (кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей; незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності – **стаття 68 Основного Закону**)

Хоча Конституція України визначає, що «громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом» (стаття 46),

але в теоретичній та практичній площині залишаються актуальними питання призначення (перерахунку, поновлення тощо) пенсії громадянам України, зокрема, у разі їх виїзду на постійне місце проживання за кордон та, відповідно, - реалізації конституційного права на пенсійне забезпечення, яке об'єктивно не має залежати від країни перебування.

За офіційними статистичними даними, наприклад, лише у 1993 році з України до інших країн виїхали 48 тис. осіб, із яких 33 % емігрантів виїхали до США, 29 % – до Ізраїлю та 17 % – до Німеччини.

Як зазначив Максим Щербатюк, програмний директор Української Гельсінської спілки з прав людини, в соціальній державі, якою є Україна згідно з Конституцією,

- ✓ **стан дискримінації у сфері соціального захисту є недопустимим:**  
«Є ви, людина, яка працювала і платила пенсійний збір. Є Україна, яка ці гроші збирала і розпоряджалася ними по своєму бажанню. Ви сплачували податки, Україна має сплатити пенсію»;

✓ **недопустимою є ситуація**, за якої «Якщо два пенсіонери, які пропрацювали на однакових посадах, умовах, однаковий період часу в Україні поїдуть на ПМЖ – один в Іспанію, а інший в Італію, «іспанець» буде отримувати українську пенсію все життя, а італієць – за 6 місяців»

(<https://helsinki.org.ua/articles/evropejskyj-sud-vvazhaje-scho-ukrajina-dyskryminuje-pensioneriv-ta-porushuje-jih-pravo-vlasnosti>).



Окремі законодавчі недоліки в цій сфері вже тривалий час породжують значну кількість звернень до адміністративних судів з позовами про визнання неправомірними рішень (дій, бездіяльності) державних органів, які покликані забезпечувати виконання законодавства щодо реалізації соціальних, зокрема пенсійних прав громадян.

У цій ситуації саме адміністративне судочинство, предмет якого складають публічно-правові спори, покликане звести «нерівні» сторони спору – громадянина та суб'єкта владних повноважень – і зобов'язати останнього довести в суді правомірність відповідних рішень, дій та бездіяльності.

Огляд судової практики дозволяє визнати існування протягом тривалого часу невирішеної правової ситуації, яка виникала між громадянами з однієї сторони та органами Пенсійного фонду України з іншої з такими загальними характерними обставинами:

- скаржником (позивачем), як правило, виступає громадянин України, пенсіонер, якому призначена пенсія за віком
- така особа раніше перебувала на обліку в територіальному органі ПФУ та отримувала пенсію деякий час
- унаслідок виїзду пенсіонера за кордон з прийняттям на консульський облік у відповідній державі така особа отримувала пенсію за шість місяців наперед

Водночас після цього та з моменту виїзду за кордон **виплата пенсії припинялася** на підставі положень статей 49, 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року № 1058-IV (далі – Закон № 1058-IV), який набрав чинності 01 січня 2004 року (ці положення вподальшому були визнані неконституційними).

На території України така особа (або її представник) зверталася до Управління ПФУ із заявою про поновлення виплати пенсії, але отримувала рішення про відмову.


Виникнення подібної спірної ситуації було зумовлене існуванням чітко визначених правових підстав припинення виплати пенсії.


Так, відповідно до частини першої статті 49 Закону № 1058-IV (у редакції від 07 жовтня 2009 року) виплата пенсії за рішенням територіальних органів ПФУ або за рішенням суду припиняється, зокрема, на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачене міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Стаття 51 Закону № 1058-IV передбачала, що в разі виїзду пенсіонера на постійне місце проживання за кордон пенсія, призначена в Україні, за заявою пенсіонера може бути виплачена йому за шість місяців наперед перед від'їздом, рахуючи з місяця, що настає за місяцем зняття з обліку за місцем постійного проживання.

Під час перебування за кордоном пенсія виплачується в тому разі, якщо це передбачене міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Наприклад, у 2013 році був зареєстрований проєкт Закону про ратифікацію Угоди між Україною та Державою Ізраїль про соціальне забезпечення (реєстраційний номер 0049 від 22 жовтня 2013 року, надалі відкликаний), спрямований на врегулювання:

- 
- здійснення виплат у межах загальнообов'язкового державного пенсійного страхування України (стосовно пенсій за віком, по інвалідності, по втраті годувальника)
  - здійснення виплат в межах загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України



- страхування на випадок інвалідності

- страхування від нещасного випадку на виробництві

- зарахування в разі необхідності страхового стажу, набутого на території України або Ізраїлю, при визначенні права та призначенні допомоги та пенсії, передбаченої Угодою

Орієнтовний розрахунок, здійснений на підставі даних Посольства України в Державі Ізраїль та Посольства Держави Ізраїль в Україні, показав, що кількість українських громадян пенсійного віку, які проживають на території Ізраїлю становить 32 тис. осіб

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=0049&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0049&skl=8).

Конституційний Суд України Рішенням від 07 жовтня 2009 року у справі № 25-рп/2009, зокрема, визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), зазначені вище положення частини першої статті 49 та статті 51 Закону № 1058-IV. Відповідно, вони втратили чинність з дня ухвалення цього Рішення.

Це рішення КСУ, з одного боку, не передбачало автоматичного поновлення виплат пенсії; з іншого – вимагало від органів державної влади вжиття заходів, спрямованих на усунення негативних наслідків, викликаних минулою редакцією пенсійного законодавства та, відповідно, – забезпечення додаткового державного фінансування.



На практиці постало питання: чи особи, які виїхали на постійне місце проживання за кордон та яким виплата пенсії була зупинена (відповідно до неконституційних положень статей 49, 51 Закону № 1058-IV), мають право на отримання пенсії за весь період з моменту ухвалення цього рішення єдиним органом конституційної юрисдикції?

Очевидно, що питання про призначення (перерахунок, поновлення) пенсії має важливе правозастосовне значення, а його вирішення впливає на права десятки тисяч осіб, які офіційно виїхали на постійне місце проживання за кордон та яким виплата пенсій була припинена відповідно до положень закону, визнаних надалі неконституційними.

Типовими в такій категорії справ є позиція відповідача в суді, який при обґрунтуванні своїх рішень (бездіяльності) не наводить жодних доказів того, що:

він або інші суб'єкти владних повноважень України вживали дії, спрямовані на пошук особи, якій була припинена виплата пенсії, а також інформування останньої про необхідність вчинення активних дій, спрямованих на поновлення виплати пенсії

позивач відмовився від вчинення таких дій

відповідач або інші суб'єкти владних повноважень України розробляли та приймали акти, спрямовані на врегулювання ситуації, яка виникла після ухвалення рішення Конституційним Судом України (далі – КСУ) від 07 жовтня 2009 року у справі № 25-рп/2009

існують положення закону, які зобов'язують позивача вживати будь-які дії (подавати заяви, ініціювати позови до суду тощо) для поновлення виплати пенсії, яка була йому припинена ПФУ саме на підставі, яка надалі була визнана компетентним органом (КСУ) неконституційною

Однією з перших справ, що стали початком формування нового підходу Верховного Суду до механізму захисту соціальних (пенсійних) прав громадян, які виїхали на постійне місце проживання до іншої держави, стала

справа № 766/15025/16-а,  
розглянута Верховним Судом 14 лютого 2019 року  
*(ця позиція вже застосована у більше ніж 20-и інших справах).*

Спільна ситуація в цій справі була зумовлена відмовою територіального органу ПФУ поновити особі, що виїхала на постійне місце проживання до Держави Ізраїль, виплату пенсії за віком з моменту її припинення, а саме: з 01 серпня 2015 року

Як слідує з рішення, у цій справі Верховний Суд акцентував увагу на тому, що позивачка як громадянка України (за даними в її закордонному паспорті в графі «громадянство»), незалежно від її проживання в Державі Ізраїль, вправі користуватися всіма конституційними правами, зокрема, на пенсійне забезпечення.

Тому за відсутності законодавчих перешкод відповідач зобов'язаний відновити виплату пенсії.

Посилаючись на рішення КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 та виходячи з правової, соціальної природи пенсій, Верховний Суд дійшов висновку, що право громадянина на одержання призначеної пенсії не може пов'язуватися з такими умовами, як:

- постійне проживання в Україні;
- наявність міжнародного договору, ратифікованого Верховною Радою України.

Держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія в Україні чи за її межами.

Касаційний суд звернув увагу, що **відповідач порушив конституційне право позивачки на соціальний захист**, яке включає право на забезпечення в старості, а також відповідач безпідставно не поновив виплату пенсії, яка є основним джерелом існування позивачки, зазначене призвело до моральних страждань останньої, які оцінені судом у розмірі 5000 грн.

Верховний Суд постановив, що **дії територіального органу ПФУ щодо припинення виплати пенсії особі є порушення конституційних прав громадянки України**, яка виїхала на постійне місце проживання до іншої держави, з якою не укладений двосторонній договір, та що підстави для поновлення виплати пенсії виникли з дня припинення виплати такої пенсії.

Аналіз означеної правової позиції Верховного Суду у справах щодо захисту прав на пенсію громадян України, що проживають за кордоном, дозволяє чітко окреслити нормативне її підґрунтя:

- ❖ Конституція України,
- ❖ Європейська соціальна хартія (переглянутої) від 03 травня 1996 року, ратифікована Законом України від 14 вересня 2006 року № 137-V (набрала чинності з 01 лютого 2007 року)
- ❖ Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року № 1058-IV
- ❖ Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року № 1382-IV



## Основні позиції Касаційного адміністративного суду:

1

право на соціальний захист належить до основоположних прав і свобод, які гарантуються державою, і за жодних умов не можуть бути скасовані, а їх обмеження не допускається, крім випадків, передбачених Конституцією України

2

іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами та свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України – за винятками, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України

## Основні позиції Касаційного адміністративного суду:

3

держава гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами

4

громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом

## Основні позиції Касаційного адміністративного суду:

5

право на отримання пенсій та соціальних послуг із солідарної системи мають громадяни України, застраховані згідно із Законом № 1058-IV та які досягли встановленого цим Законом пенсійного віку чи визнані особами з інвалідністю в установленому законодавством порядку, мають необхідний для призначення відповідного виду пенсії страховий стаж

6

іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг із системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування нарівні з громадянами України на умовах та в порядку, передбачених цим Законом, якщо інше не передбачене міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України

## Основні позиції Касаційного адміністративного суду:

7

реєстрація місця проживання чи місця перебування особи за межами України або її відсутність (спірність) не може бути умовою для обмеження реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження (перегляду, відтермінування тощо)

8

не може бути привілеїв чи обмежень у механізмі реалізації конституційного права на соціальний захист, зокрема, за ознаками етнічного та соціального походження, місця проживання або іншими ознаками

У цьому контексті Верховний Суд акцентує увагу на рішенні КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009, яке чітко зазначає, що конституційне право на соціальний захист не може бути поставлене в залежність від факту укладення Україною з відповідною державою міжнародного договору з питань пенсійного забезпечення, а держава всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, що мають право на отримання пенсії в старості, не може позбавити цього права пенсіонерів у тому разі, коли вони обрали постійним місцем проживання країну, з якою не укладений відповідний договір.

Яскравим прикладом зазначеного виду спірних відносин є спір між громадянином України, який виїхав на постійне проживання до Ізраїлю, та територіальним органом ПФУ в місті Дніпро щодо відмови останнього призначити особі пенсію за віком.

У постанові від 13 червня 2019 року у справі № 204/1134/17 (2а/204/91/17)

*(ця позиція вже застосована у більше ніж 25-и інших справах)*

суд касаційної інстанції дійшов висновку, що з дня набрання чинності Рішенням КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 (щодо неконституційності положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України № 1058-IV) підстави для припинення права особи на отримання пенсії відсутні.

Колегія суддів Верховного Суду **задовольнила позовні вимоги** позивача на підставі того, що Закон України № 1058-IV після набрання чинності Рішенням КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 не передбачає підставами для відмови позивачу в призначенні пенсії такі, як проживання за кордоном – в Ізраїлі, а також відсутність міждержавного договору щодо пенсійного забезпечення між Україною та Ізраїлем.

Постанова Верховного Суду від 30 вересня 2019 року , справа № 475/164/17)

Розвиваючи правову позицію щодо конституційного права на пенсію особи, яка виїхала на постійне місце проживання за кордон, у контексті поновлення цього права у зв'язку з прийняттям рішення КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 Верховний Суд сформулював оновлений правовий висновок

у постанові від 30 вересня 2019 року у справі № 475/164/17

*(ця позиція вже застосована у більше ніж 20-и інших справах)*

за позовом особи до територіального органу ПФУ про зобов'язання призначити пенсію за віком, відповідно до Закону України № 1058-IV.

Як слідує з рішення, пенсійний орган відмовив громадянину в призначенні пенсії, обґрунтувавши її відсутністю в позивача документів, що підтверджують реєстрацію позивача в Україні, оскільки останній з 2001 року проживає в Державі Ізраїль.



Під час вирішення цього спору Верховний Суд ще раз акцентував увагу на тому, що право громадянина на одержання та призначення йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні, оскільки відповідно до конституційних принципів право на пенсійне забезпечення гарантується незалежно від того, де проживає така особа.

Тому з огляду на існування в позивача двох головних ознак, таких як досягнення установленого Законом України № 1058-IV пенсійного віку та наявність необхідного для призначення відповідного виду пенсії страхового стажу, касаційний суд у цьому спорі став на сторону пенсіонера та **задовольнив його позовні вимоги.**

Не менш важливим прикладом розвитку еволюційного підходу при вирішенні таких спорів є

справа № 804/3646/18, розглянута Верховним Судом 01 жовтня 2019 року *(ця позиція вже застосована у більше ніж 25-и інших справах)*.

В цій справі пенсіонер-позивач, який до липня 1998 року проживав в Україні та надалі виїхав на постійне місце проживання до Ізраїлю, звернувся до суду з позовом, у якому просив визнати протиправним рішення ПФУ про відмову в призначенні пенсії за віком.

Головним мотивом суб'єкта владних повноважень для відмови особі в призначенні пенсії стала саме відсутність документального підтвердження факту та місця проживання позивача на території України згідно із Законом України № 1058-IV та Порядком надання документів для призначення (перерахунку) пенсії відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», затвердженого постановою правління ПФУ від 25 листопада 2005 року № 22-1.

Водночас Верховний Суд в черговий раз акцентував, що громадянин України незалежно від проживання за кордоном (зокрема, у Державі Ізраїль), вправі користуватися всіма своїми конституційними правами (і на пенсійне забезпечення), а тому зобов'язав пенсійний орган призначити такому пенсіонеру пенсію за віком.

У згаданому рішенні касаційний суд також звернув увагу, що закони України не передбачають серед підстав для відмови особі, яка офіційно виїхала на постійне місце проживання за кордон, у призначенні пенсії таких, як відсутність реєстрації в Україні та проживання за кордоном – у країні, з якою відсутній міждержавний договір щодо пенсійного забезпечення.

У цій справі були визнані передчасними висновки судів першої та апеляційної інстанцій, які підтримали позицію ПФУ та визнали законним його рішення, у якому фактично спростовується право пенсіонера звертатися до будь-якого органу ПФУ з тієї причини, що такий громадянин на момент звернення не мешкає на території України.

Основним аргументом такого підходу стали положення пункту 2.22 указанного Порядку, тобто констатація відсутності відповідного пенсіонера на обліку як одержувача пенсії, а також ненадання документів про підтвердження місця проживання (реєстрації) на території України.

У цьому спорі принциповою виявилася позиція Верховного Суду, який не погодився з такою мотивацією пенсійного органу та зауважив, що приведення зазначеного Порядку у відповідність, зокрема, до Конституції України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також рішення КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 належить до виняткових повноважень ПФУ.

Цікавим є вид пенсійних спорів, у якому громадяни намагаються відновити своє пенсійне право, порушене ще в радянський період. Так,

01 жовтня 2019 року Верховний Суд прийняв рішення у справі № 826/3943/16 *(ця позиція вже застосована у 7-и інших справах)*

за позовом особи до Правління ПФУ про зобов'язання визначити уповноважене територіальне управління ПФУ та дати вказівку щодо поновлення виплат пенсії за віком з 26 червня 1991 року – дати припинення виплати пенсії у зв'язку з виїздом з України.

Суди попередніх інстанцій на підставі наявних у матеріалах справи доказів установили, що особа отримувала пенсію за віком, виплата якої припинена у зв'язку з від'їздом на проживання до Ізраїлю.

Відмовна позиція ПФУ ґрунтувалася на тому, що,

- по-перше, заявник не подав документи, які підтверджують його право на призначення чи поновлення пенсії, зокрема паспорт громадянина України;
- по-друге, така особа виїхала до Ізраїлю 26 червня 1991 року (до дня офіційного проголошення Незалежності України) та органи ПФУ пенсію не призначали;
- по-третє, у ПФУ відсутні документи, зокрема пенсійна справа заявника, які б могли підтвердити стаж роботи останнього та відрахування із заробітної плати особи страхових внесків.

Верховний Суд зазначив, що до компетенції правління ПФУ не належить прийняття рішення про поновлення виплати пенсії, оскільки відповідно до частини першої статті 49 Закону № 1058-IV поновлення виплати пенсії здійснюється за рішенням територіального органу ПФУ.

Як слідує з положень частини третьої статті 7 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР Пенсійний фонд України після отримання заяви позивача про поновлення виплати пенсії має розглянути її в частині визначення уповноваженого органу на прийняття рішення щодо цього питання, а в іншій частині заяви (щодо розгляду заяви по суті) зобов'язаний направити її за належністю до відповідного територіального органу ПФУ для прийняття рішення.



Натомість Правління ПФУ у вказаній ситуації допустило протиправну бездіяльність, оскільки подана позивачем заява не була направлена на розгляд у відповідний територіальний орган ПФУ.

Суд також зазначив, що таким територіальним органом необхідно вважати орган за місцем останньої реєстрації позивача на території України та зняття його з обліку.

У цій справі Верховний Суд вийшов за межі позовних вимог і зобов'язав ПФУ повторно розглянути заяву та визначити уповноважений територіальний орган ПФУ для прийняття рішення щодо поновлення пенсії в установленому законом порядку.

У вказаній справі позиція Верховного Суду ґрунтується на **частині третій статті 25 Основного Закону**, згідно з якою Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами. У разі відсутності в особи пенсії, призначеної за законодавством України, поновлення пенсії, призначеної відповідно до законодавства СРСР, за умови добровільного рішення особи про виїзд на постійне місце проживання на територію іншої країни за чинним на той час законодавством та відсутності наступного оформлення громадянства України або переїзду на постійне проживання на територію України можливе лише після прийняття відповідного закону.

За загальним правилом, порядок звернення за призначенням (перерахунком) пенсії визначає **стаття 44 Закону України № 1058-IV**, яка, зокрема, передбачає, що заява про призначення (перерахунок) пенсії та необхідні документи подаються до територіального органу ПФУ або до уповноваженого ним органу чи уповноваженій особі в порядку, визначеному правлінням ПФУ (за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення), особисто або через представника, який діє на підставі виданої йому довіреності, посвідченої нотаріально.

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 листопада 2005 року № 22-1, урегульовує порядок подання й оформлення документів для призначення пенсій.

Пункт 2.1 цього Порядку встановлює перелік документів, які додаються до заяви про призначення пенсії. Зокрема, згідно з пунктом 2.9 особа, яка звертається за пенсією (незалежно від виду пенсії), має пред'явити паспорт (або інший документ, що засвідчує цю особу), місце її проживання (реєстрації) та вік.

## Водночас

у справі № 663/574/17, яку Верховний Суд розглянув 21 грудня 2019 року  
*(ця позиція вже застосована у 12-и інших справах),*

було встановлено, що особи звернулися до територіального управління ПФУ із заявами про призначення позивачам пенсії за віком як особам, що не працюють, та в підтвердження громадянства України надали паспорти громадян України для виїзду за кордон, термін дії яких сплив 09 серпня 2009 року.

У зв'язку з цим, колегія суддів Верховного Суду дійшла висновку про ненадання позивачами належних документів до відповідача, які б посвідчували їх особу, оскільки надані позивачами нотаріально засвідчені копії паспортів громадянина для виїзду за кордон втратили чинність 09 серпня 2009 року.

Суд не взяв до уваги посилення скаржника на те, що суди попередніх інстанцій не перевірили доводів позивачів про продовження до 09 вересня 2019 року консульським відділом посольства України в державі Ізраїль строку дії виданих паспортів громадян України для виїзду за кордон, оскільки в підтвердження вказаних обставин не був наданий жодний доказ ні при зверненні до УПФУ із заявами про призначення пенсій за віком, ні під час розгляду справи в судах першої та апеляційної інстанцій.

Важливо, що пенсійні правовідносини характеризуються такими етапами функціонування:

1) право на призначення пенсії;



2) право на отримання пенсії;



3) право на перерахунок розміру пенсії. Первинним етапом є саме право на призначення пенсії, а інші етапи є похідними.

Про це йдеться, зокрема, в постанові Пленуму Верховного Суду України від 24 квітня 2015 року № 6.

- ✓ У зазначеній постанові міститься висновок про те, що КСУ визнав неконституційними положення про припинення виплати пенсії на весь час проживання (перебування) пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачене міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.



Тому зазначив, що виходячи з конституційних принципів і загальних засад права до положення про те, що громадянам, які виїхали на постійне проживання за кордон, пенсії не призначаються (**частина перша статті 92 Закону України «Про пенсійне забезпечення»**), має бути застосована аналогія права.

Пенсійні правовідносини є цілісним процесом, який триває та в якому право на призначення пенсії є первинним, а право на її виплату – похідним. Водночас ці правовідносини є ідентичними та взаємозалежними, без призначення пенсії не може виникнути право на її виплату.

Цього підходу дотримувався

Верховний Суд у справі № 826/14837/16, розглянутій 31 березня 2020 року,

щодо вирішення спору, що виник між громадянкою України, яка постійно проживає в Ізраїлі, та Правлінням ПФУ, пов'язаний з вимогою позивача визначити уповноважений територіальний орган ПФУ та надати йому вказівку прийняти необхідні документи для призначення та виплати пенсії за віком, яку вона заробила в Україні з дати звернення до Правління ПФУ.

Суд касаційної інстанції акцентував увагу на тому, що зміст **ЧАСТИНИ першої статті 92 Закону України «Про пенсійне забезпечення»** створює ситуацію, коли особа, яка досягла пенсійного віку та має право на призначення пенсії, може бути позбавлена цього «заслуженого» права на соціальний захист тільки у зв'язку з обранням іншого місця постійного проживання, хоча така обставина відповідно до Рішення КСУ від 07 жовтня 2009 року №25-рп/2009 не може створювати будь-яких наслідків для реалізації такого права.

Верховний Суд зазначив, що відповідно до пункту 16 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058-IV до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом та іншими нормативно-правовими актами застосовуються положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» в частині, що не суперечить цьому Закону стосовно визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років.

Згідно зі **статтею 26 Закону № 1058-IV** особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років за наявності страхового стажу, визначеного цією статтею. Ані зазначена стаття, ані будь-які інші положення цього Закону не містять обмежень щодо призначення пенсії громадянам України, які постійно проживають за кордоном.

З урахуванням викладеного, а також частини шостої статті 7 КАС України Верховний Суд визначив, що до спірних правовідносин у цій справі щодо призначення пенсії особі, яка постійно проживає за кордоном, потрібно застосувати висновки, які містяться в Рішенні КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 та стосуються, зокрема, статей 1, 3, 22, 24, 25, 46 Конституції України.

У цій справі також було розглянуто питання щодо визначення належного суб'єкта владних повноважень, уповноваженого на розгляд звернення заявника про призначення пенсії.

Так, підставою для відмови у визначені такого органу було те, що позивач не підтвердив місце проживання (реєстрації) на території України.

Верховний Суд дійшов висновку, що Правління ПФУ допустило протиправну бездіяльність, оскільки подана позивачем заява не була направлена на розгляд у відповідний територіальний орган ПФУ, яким слід вважати орган за місцем останньої реєстрації позивача на території України та зняття його з обліку. Тому колегія суддів **визнала обґрунтованими вимоги позивача до відповідача щодо визначення територіального органу ПФУ, який мав вирішити питання щодо призначення пенсії позивачу.**

Вагомою щодо формування нових підходів Верховного Суду до судового захисту пенсійних прав громадян, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, стала справа № 815/1226/18 (*позиція у цій справі вже застосована у більше 1000-і інших справах*), в якій Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду постановив ухвалу щодо звернення до Великої Палати Верховного Суду (постанова від 20 травня 2020 року в цій справі підтримала відповідну ініціативу) про необхідність відступу від правової позиції Верховного Суду України, викладеній в постанові від 08 грудня 2015 року у справі № 645/2730/15-а, і забезпечити ефективний судовий захист пенсіонерки (позивачки у справі).

Як випливає з цієї ухвали, право особи на отримання пенсії як складова частина права на соціальний захист є її конституційним правом, яке гарантується, зокрема, міжнародними зобов'язаннями України. Особи, які виїхали на постійне місце проживання за кордон та яким виплата пенсії була зупинена (відповідно до положень статей 49, 51 Закону України № 1058-IV, що за Рішенням КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 були визнані неконституційними), мають право на отримання всієї пенсії за весь період із моменту винесення цього рішення єдиним органом конституційної юрисдикції.



Суд акцентував увагу на тому, що пенсійні правовідносини розглядаються як особлива форма соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає в суспільстві відповідно до закону, учасники якої мають взаємні права та обов'язки, реалізують їх із метою задоволення своїх потреб та інтересів в особливому порядку, який не заборонений державою чи гарантований та охороняється нею в особі уповноважених органів.

Отже, відносини, пов'язані з реалізацією права на отримання пенсії за загальним правилом, **мають безстроковий характер.**

Пенсія за віком, за вислугу років та інші її види, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, є однією з форм соціального захисту. Це визначає зміст і характер обов'язку держави стосовно тих громадян, які набули право на одержання пенсії. Водночас різні види пенсій різняться своїми ознаками. Наприклад, пенсія за віком на відміну від пенсії по інвалідності чи пенсії у зв'язку з втратою годувальника **призначається довічно** на підставі наявного страхового стажу, розміру заробітної плати та, відповідно, відрахувань до спеціального фонду.

Як зазначив Верховний Суд: «пенсія за віком – це свого роду державний депозит» (примусовий та індивідуальний) кожної особи, який залежить від праці такої особи та підлягає безумовному поверненню державою в установленому розмірі протягом всього життя пенсіонера, крім випадків, що можуть бути встановлені законом. Особу можна позбавити як права на депозит, так і права на пенсію лише за добровільної відмови від цього виду власності. Тому позбавлення громадянства, вчинення злочину тощо жодним чином не позбавляють особи такої власності.

З дня набрання чинності Рішення КСУ від 07 жовтня 2009 року у справі № 25-рп/2009 виникла підстава для поновлення конституційного права особи на виплату пенсії, виплата якої була зупинена на підставі положень статей 49, 51 Закону №1058-IV.

З цього часу орган ПФУ мав відновити виплату пенсії громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон.

Колегія суддів відзначила, що право на пенсію підпадає під сферу дії статті 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо за національним законодавством особа має обґрунтоване право на отримання виплат в межах національної системи соціального забезпечення та якщо відповідні умови дотримані; органи влади не можуть відмовити в таких виплатах доти, доки виплати передбачені законодавством.

Конституція України, Закон України № 1058-IV гарантують усім громадянам України за встановлених умов право на матеріальне забезпечення коштом трудових та соціальних пенсій.

Нарахування пенсії в повному обсязі («правильному» розмірі) покладається на відповідний територіальний орган ПФУ. У протилежному випадку цей орган буде діяти не на підставі, не в межах повноважень і не згідно з чинним законодавством.

Протиправна невикплата пенсії або протиправне невідновлення виплати пенсії, яке сталося з вини держави в особі її компетентних органів, може бути віднесене до триваючих правопорушень, оскільки відповідний суб'єкт владних повноважень протягом відповідного проміжку часу ухиляється від виконання своїх зобов'язань (триваюча протиправна бездіяльність) або допускає протиправну поведінку (триваюча протиправна діяльність) стосовно пенсіонера, чим порушує його право на соціальний захист – пенсійне забезпечення.



- ✓ В основу правового обґрунтування Верховного Суду покладений підхід, що використовує Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) до розуміння пенсії. Так, юридичну природу соціальних виплат, зокрема пенсій, ЄСПЛ пояснює не лише з позицій права власності, але й пов'язує з ними принцип захисту законних (легітимних) очікувань особи та принцип правової визначеності, що є невіддільними елементами принципу правової держави та верховенства права (рішення у справах «Спорронґ і Лоннрот проти Швеції» (заяви № 7151/75 та № 7152/75), «Брумареску проти Румунії» (заява № 28342/95), «Пічкур проти України» (заява № 10441/06), «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № 68385/10 та № 71378/10)).

Тобто, коли соціальна чи інша подібна виплата закріплена законом, вона має виплачуватися на основі чітких і об'єктивних критеріїв і якщо людина очевидно підходить під ці критерії – це породжує у такої людини виправдане очікування в розумінні статті 1 Першого протоколу.

- ✓ Так, у справі **«Пічкур проти України»** було констатоване порушення статті 14 Конвенції в поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу, а також зобов'язано державу-відповідача сплатити заявникові 5 тис. євро відшкодування матеріальної та моральної шкоди.





- ✓ У 2019 році ЄСПЛ у справі «**Aleksić v. Slovenia**» (заява № 57123/10) констатував порушення статті 14 Конвенції в поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу. Заявник скаржився на відмову в призначенні та виплаті пенсії за віком в період з травня 1992 року по лютий 2003 року на тій підставі, що він не мав словенського громадянства, що було однією з вимог закону.
- ✓ Як установив ЄСПЛ (ураховуючи, зокрема, практику, сформовану в рішенні у справі «**Ribač v. Slovenia**», заява № 57101/10) Словенія не мала права відмовлятися (на підставі відсутності угоди про правонаступництво) від обов'язку щодо виплати пенсії, а тому зобов'язана впродовж трьох місяців заплатити заявнику за 11-річну затримку у виплаті пенсії 70 тис. євро, а також 5 тис. євро на відшкодування моральної шкоди.



✓ Під час розгляду такої категорії справ та оцінки правомірності дій, рішень або бездіяльності суб'єктів владних повноважень важливо також враховувати концептуальні підходи ЄСПЛ, що викладені, зокрема, у рішеннях у справах «Paradiso and Campanelli v Italy» (№ 25358/12), «Sidabras and Others v. Lithuania» (№ 50421/08), «Ioannou v Turkey» (№ 18364/91), «Schenk v. Switzerland» (№ 10862/84), «Stromblad v. Sweden» (№ 3684/07), а саме:

- 1) право не виникає внаслідок неправомірних дій (ex iniuria ius non oritur) або бездіяльності;
- 2) держава не може відмовитися від виконання свого зобов'язання, посилаючись на підстави, які визнані незаконними;
- 3) те, що право виникає з факту (ex facto ius oritur), не означає, що право може виникати з несправедливості (ex iniuria ius non oritur).

*Вінокуров Ярослав. Як трудовим мігрантам отримувати пенсію в Україні та за кордоном (03.02.2021)*

<https://www.epravda.com.ua/publications/2021/02/3/670623>

Україна станом на сьогодні має укладені угоди з **23 країнами**: Вірменією, Казахстаном, Киргизстаном, Росією, Таджикистаном, Туркменістаном, Узбекистаном, Молдовою, Білоруссю, Грузією, Азербайджаном, Монголією, Румунією, Латвією, Литвою, Словаччиною, Чехією, Болгарією, Естонією, Іспанією, Угорщиною, Португалією та Польщею.

Якщо українець **офіційно** працював в одній з цих країн, то може зарахувати цей трудовий стаж так, наче отримав його в Україні.

Кожна угода має свої особливості.

В одних випадках усю пенсію на підставі українського та іноземного трудового стажу виплачуватиме ПФУ і братиме до розрахунків зарплату, отриману за кордоном.

В інших випадках отриманий за кордоном стаж дає право на пенсію в Україні і дозволяє претендувати на виплати з пенсійних фондів інших держав.

Угоди про соціальне забезпечення України з кожною країною можна поділити на два типи:

- за територіальним принципом
- за пропорційним принципом.

## Угоди за територіальним принципом

Угоди за територіальним принципом Україна має переважно з країнами колишнього СРСР та соціалістичного табору. Іноді вони уклалися пів століття тому: з Угорщиною та Румунією – у 1960-х роках, з Монголією – у 1981 році.

Особи, які працювали в країнах колишнього СРСР, можуть зарахувати свій стаж до трудового стажу для отримання пенсії в Україні. При цьому ПФУ розрахує розмір пенсії на підставі всього трудового стажу (і українського, і отриманого в одній з країн колишнього СРСР) та всіх зарплат.

## Угоди за пропорційним принципом

Угоди за пропорційним принципом з Латвією, Литвою, Естонією, Словаччиною, Чехією, Болгарією, Іспанією, Португалією та Польщею Україна уклала в часи незалежності.

Кожна країна призначає та виплачує пенсію лише за стаж, який людина отримала на її території. При цьому стаж іншої країни зараховується, щоб визначити, чи має людина право на отримання пенсії загалом.

Якщо людина працювала в Польщі, Литві, Латвії, Естонії, Португалії, Іспанії, Словаччині, Чехії чи Болгарії, то такий стаж можна включити до українського для визначення права на отримання пенсії, але платити за нього ПФУ не буде.

## ВИСНОВКИ

1. Конституція України містить не тільки норми прямої дії, але й принципи та цінності, а суд має, насамперед, захищати конституційні права та свободи особи; у разі виникнення ситуації, за якої потрібно обрати пріоритет (вузька інтерпретація норми, що призводить до одного результату, або розширене тлумачення, що тягне за собою більш ефективний захист конституційних прав і свобод та узгоджується повною мірою з положеннями Конституції та законів України) – варто робити вибір на користь останнього з дотриманням балансу суспільних та приватних інтересів.

## ВИСНОВКИ

2. Кожен громадянин України, за загальним правилом, має право на вибір свого місця проживання зі збереженням усіх конституційних прав, зокрема, на соціальний захист.

3. Конституція України (частина третя статті 46) розрізняє пенсії та інші види соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають у своїй сукупності забезпечувати рівень життя, не нижчий від встановленого законом прожиткового мінімуму.



## ВИСНОВКИ

4. Пенсії за віком відповідають ознакам такої категорії як власність, а тому не залежать від місця проживання особи пенсіонера; протиправне позбавлення власності є порушенням гарантій, передбачених частиною четвертою статті 41 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним;

## ВИСНОВКИ

5. Пенсія за віком та за вислугу років зумовлені особливостями, а саме:
- ✓ призначається у зв'язку з попередньою трудовою діяльністю (працею) особи:
  - ✓ ґрунтується на примусовому вилученні з боку держави частини коштів (доходів) фізичної особи для гарантування функціонування системи пенсійного забезпечення,
  - ✓ передбачає безумовний та безстроковий обов'язок держави забезпечувати утримання особи в старості з урахуванням, зокрема, фінансових можливостей такої держави, а також права встановлювати особливі умови для отримання такої форми соціального захисту, які за будь-яких умов не можуть суперечити суті відповідного права, бути справедливими та недискримінаційними.

Верховний Суд сформулював під час розгляду спорів щодо захисту порушеного конституційного права на пенсію осіб, що виїхали на постійне місце проживання до іншої держави, такі правові позиції:

## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

1. Громадяни України, які постійно проживають за кордоном, мають безумовне право на призначення пенсії, а обов'язком ПФУ є визначення територіального органу ПФУ, відповідального за вирішення питання щодо призначення пенсії такій особі

(постанова Верховного Суду від 31 березня 2020 року у справі № 826/14837/16);



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

2. Наявність права на отримання пенсії за віком в особи, яка виїхала на постійне місце проживання за кордон, за загальним правилом, підтверджується досягненням особою встановленого Законом України № 1058-IV пенсійного віку та наявністю необхідного для призначення відповідного виду пенсії страхового стажу

(постанова Верховного Суду у постанові від 30 вересня 2019 року у справі № 475/164/17)



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

3. Дії територіального органу ПФУ щодо припинення виплати пенсії особі – громадянину України, який виїхав на постійне місце проживання до іншої держави, з якою не укладений двосторонній договір, є порушенням конституційних прав такої особи; підстави для поновлення виплати пенсії такому громадянину виникають з дня припинення виплати пенсії

(постанова Верховного Суду від 14 лютого 2019 року у справі № 766/15025/16-а)



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

4. Закони України не передбачають серед підстав для відмови в призначенні пенсії особі, яка офіційно виїхала на постійне місце проживання за кордон, такої як відсутність місця реєстрації в Україні

(постанови Верховного Суду від 13 червня 2019 року у справі № 204/1134/17 (2а/204/91/17) та від 01 жовтня 2019 року у справі № 804/3646/18)



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

5. До правовідносин щодо призначення пенсії особі, яка постійно проживає за кордоном, слід застосувати висновки, які містяться в рішенні КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 та стосуються, зокрема, застосування статей 1, 3, 22, 24, 25, 46 Конституції України

(постанова Верховного Суду від 31 березня 2020 року у справі № 826/14837/16)



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

6. З дня набрання чинності Рішення КСУ від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 щодо неконституційності положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України № 1058-IV відсутні підстави для припинення права особи на отримання пенсії у зв'язку з виїздом за кордон; з цього часу орган ПФУ має відновити виплату пенсії громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон

(постанова Верховного Суду від 13 червня 2019 року у справі № 204/1134/17 (2а/204/91/17))





## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

7. Надання належних документів, які підтверджують особу та її право на пенсію, є обов'язком заявників при зверненні з відповідними заявами до територіального органу ПФУ та може бути предметом судового розгляду

(постанова Верховного Суду від 21 грудня 2019 року у справі № 663/574/17)



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

8. Обчислення страхового стажу та визначення розміру пенсії є дискреційними повноваженнями відповідного територіального органу ПФУ; суд не є органом, уповноваженим на призначення пенсії, а лише має компетенцію на здійснення судового контролю за відповідністю чинному законодавству оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності відповідного суб'єкта владних повноважень

(постанови Верховного Суду від 01 жовтня 2019 року у справі № 804/3646/18 та від 21 грудня 2019 року у справі № 663/574/17)



## ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ

9. У разі відсутності в особи пенсії, призначеної за законодавством України, поновлення пенсії, призначеної відповідно до законодавства СРСР, за умови добровільного рішення особи про виїзд на постійне місце проживання на територію іншої країни за чинним на той час законодавством (за відсутності наступного оформлення громадянства України або факту переїзду на постійне проживання на територію України) можливе лише після прийняття відповідного закону

(постанова Верховного Суду від 01 жовтня 2019 року у справі № 826/3943/16)



## Використана література:

1. Берназюк Ян. Нові підходи Верховного Суду до захисту права на пенсію громадян України, які проживають за її межами (між принципами законності та справедливості) (05.08.2020) <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/977111/>
2. Берназюк Ян. Конституційне право на соціальний захист громадян України в світлі положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (14.08.2020) [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/bernazjuk\\_14\\_08\\_20.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/bernazjuk_14_08_20.pdf)



Верховний  
Суд

Дякую за увагу!