

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав»
*(реєстр. № 0333 від 07.08.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці викладено результати аналізу засад соціального захисту окремих категорій осіб у контексті проекту Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав» з урахуванням нормативно-правових актів України, рішень Конституційного Суду України, досліджень іноземних експертів.*

***Ключові слова:** Співдружність Незалежних Держав, угода про взаємний залік трудового стажу та вислуги років, пенсії, працівники прокуратури.*

Вступ.

Після початку збройної агресії Російської Федерації (далі – РФ) проти України в 2014 році розпочато процес дистанціювання від Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД). Україна як одна із засновниць СНД так і не набула статусу держави-члена, оскільки не ратифікувала Статут СНД¹. Верховної Радою України ратифіковано Угоду про створення СНД від 8 грудня 1991 року, водночас висловлено низку застережень, зокрема про те, що Україна залишає за собою право не тільки зупиняти, а й припиняти свою участь в названій Угоді або окремих її статтях². Після широкомасштабного російського вторгнення в 2022 році активізовано процес виходу з угод, які укладалися Україною з державами-членами СНД.

Основна частина.

До Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав» (реєстр. № 0333 від 07.08.2025) (далі – законопроект), метою якого, як зазначено в Пояснювальній записці, є нормативне врегулювання виходу України з означеної Угоди, учиненої 25 листопада 1998 року (далі – Угода)³. Необхідність прийняття цього акта суб'єктом законодавчої ініціативи обґрунтовується такими аргументами:

¹ Статут Співдружності Незалежних держав від 22.01.1993. https://zakononline.com.ua/documents/show/150164_527336; Мартинов А.Ю. Співдружність незалежних держав. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=DOP&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Spivdruzhnist_N

² Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 08.12.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_077#Text

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/57010>

- приведення договірної-правової бази України у відповідність до її національних інтересів та сучасних реалій через припинення дії для України окремих міжнародних договорів, укладених у рамках СНД;

- регулювання зарахування служби в органах прокуратури до загального трудового стажу та вислуги років здійснюється згідно з положеннями Закону України «Про прокуратуру», процедури обчислення відповідного стажу роботи та призначення пенсії – органами державної влади України;

- продовження участі в Угоді не вбачається доцільним з урахуванням: збройної агресії Російської Федерації проти України та участі в ній Республіки Білорусь, що порушує принципи та норми міжнародного права, нівелює закладені Угодою про створення СНД основні цілі, принципи й засади, якими керувалася Україна, укладаючи міжнародні договори в межах СНД, а також зважаючи на розірвання дипломатичних відносин з РФ⁴.

Доречно звернути увагу на узгодженість позицій профільних міністерств та Офісу Генерального прокурора України щодо потреби виходу з Угоди⁵.

Підтримуючи законопроект, вважаємо за доцільне додати таке.

Згідно з положеннями Конституції України закріплено право громадян на соціальний захист. Одним із видів такого захисту є пенсія, що гарантується, зокрема загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення» (стаття 46)⁶. Якщо пенсія є основним джерелом існування, то ця щомісячна грошова виплата має забезпечувати рівень життя, що не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46)⁷.

Відповідно до законодавства України призначаються пенсії за вислугу років певним категоріям громадян, зайнятим на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності. Ідеться про осіб, які виконують певні види робіт в авіації, на залізничному транспорті та метрополітені, шахтах, закладах освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також про артистів театрів, спортсменів тощо (статті 51, 52 Закону України «Про пенсійне забезпечення»)⁸, військовослужбовців (стаття 12 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»)⁹. Для працівників прокуратури право на

⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/57010>

⁵ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/57010>; Експертний висновок Міністерства фінансів України до законопроекту згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-5612420.pdf

⁶ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁷ Там само.

⁸ Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>

⁹ Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#n41>

відповідну пенсію закріплено згідно з положеннями Закону України «Про прокуратуру» (стаття 86)¹⁰.

Слід акцентувати на наявності дискусії серед науковців та громадськості щодо проблеми встановлення пенсій за вислугу років окремим категоріям осіб, наприклад, працівникам прокуратури¹¹. В академічній літературі наголошується на потребі відповідності пенсійного законодавства України таким характеристикам, як досягнення соціальної справедливості, дотримання принципів соціальної держави, урахування суспільної значимості результатів трудової діяльності¹².

На нашу думку, засадничим ціннісним орієнтиром у цьому контексті є Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011¹³. Ключовими є положення мотиваційної частини означеного Рішення про: справедливість як основу регулювання суспільних відносин; зумовленість розмірів пенсій соціально-економічними можливостями держави; забезпечення достатнього життєвого рівня кожному громадянину України¹⁴.

З огляду на те, що в Україні протягом останніх років у пошуках оптимального варіанту вирішення тієї чи іншої суспільної проблеми зазвичай звертаються до відповідного світового досвіду, у цій інформаційній довідці також використано аналогічний підхід. Становлять інтерес практики найбільш економічно розвинених держав світу, регулярний аналіз яких здійснюється Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD). В останньому дослідженні виокремлено одну із сучасних тенденцій пенсійного забезпечення – реформування, зокрема через поступове скасування спеціальних пенсій для осіб, які мають важкі чи небезпечні умови праці, та запровадження інших інструментів їхнього соціального захисту¹⁵. У контексті європейської інтеграції України доречно звернути увагу на одне з досліджень експертів Європейської Комісії (European Commission) про спеціальні пенсії в державах-членах ЄС¹⁶.

¹⁰ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%96%D1%8F#w1_1

¹¹ Наприклад, див.: Вінокуров Я. Цілого фонду замало. Як влада програє битву з отримувачами спецпенсій. *Економічна правда*. 25 березня 2025. URL: <https://pravda.com.ua/finances/specpensiji-v-ukrajini-chomu-uryad-niyak-ne-mozhe-zmshiti-viplati-804730/>; Вінокуров Я. За кошт бідних. Чому прокурори отримують по 200 тисяч гривень пенсії та що урядовці планують з цим робити? *Економічна правда*. 15 липня 2025. URL: <https://pravda.com.ua/finances/za-kosht-bidnih-chomu-prokurori-otrimuyut-po-200-tisyach-griven-pensiji-ta-shcho-uryadovci-planuyut-z-cim-robiti-809192/>

¹² Зіноватна І. В. Правова природа пенсії за вислугу років. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 181-184.

¹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>

¹⁴ Там само.

¹⁵ Pensions at a Glance 2023. OECD and G20 Indicators. URL: https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023_678055dd-en.html#top

¹⁶ Per Eckefeldt, Anda Pătăraș. Special Pensions in the EU. DISCUSSION PAPER 125. APRIL 2020. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-04/dp125_en.pdf

Особливо актуальними, в умовах суттєвого боргового навантаження України¹⁷ та загострення соціальних проблем після 2022 року¹⁸, на нашу думку, є такі положення цього документа:

- пільгові правила призначення пенсій, що діяли в багатьох державах-членах ЄС, поступово скасовуються, оскільки спеціальні пенсії для державних службовців суперечать принципу соціальної справедливості;

- спеціальне пенсійне забезпечення застосовується настільки довго, наскільки довго суспільство погоджується підтримувати пільговий/спеціальний статус представників тієї чи іншої професії;

- суспільні чинники, що зумовили встановлення спеціальних пенсій, у сучасних умовах втратили актуальність, отже, означений вид пенсійних виплат є архаїчним та не відповідає сучасним викликам;

- спеціальні пенсії є обтяжливими для державного бюджету¹⁹.

Висновки.

Проект Закону України «Про вихід з Угоди про взаємний залік до загального трудового стажу та вислуги років служби в органах і установах прокуратури в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав» (реєстр. № 0333 від 07.08.2025) є однією із законодавчих ініціатив, що спрямовані на модернізацію договірно-правової бази України згідно з її національними інтересами та сучасними реаліями, і які заслуговують на підтримку.

Складовою системи соціального захисту громадян України є пенсії за вислугу років, що встановлюються для певних категорій осіб, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності. З огляду на дискусії щодо доцільності призначення відповідних пенсій працівникам прокуратури, доцільно, на нашу думку, орієнтуватися на позицію Конституційного Суду України щодо потреби регулювання суспільних відносин на засадах справедливості й зумовленості розмірів пенсій соціально-економічними можливостями держави. Вартим уваги є світовий досвід підходу до проблеми «спеціальних пенсій».

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹⁷ Міжнародна фінансова допомога та її вплив на зовнішній борг: аналіз обсягів допомоги та боргового навантаження за 2024 рік. Експертна думка. Вебсайт Асоціації українських банків. URL: <https://aub.org.ua/104/ekspertna-dumka/14952-mizhnarodna-finansova-dopomoha-ta-ii-vplyv-na-zovnishnii-borh-analiz-obshchiv-dopomohy-ta-borhovoho-navantazhennia-za-2024-rik>

¹⁸ Смуш-Кулеша М., Федорова А., Мойса Б. Соціальні права в Україні під час війни. Грудень 2022. Звіт про оцінку потреб. Рада Європи. URL: <https://rm.coe.int/needs-assessment-ua-2/1680a9b408>

¹⁹ Там само.