

Сокуренько О. А.,*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету ім. В. Винниченка**ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8169-3720>*

ПРАВОЗАСТОСОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена комплексному дослідженню правозастосовної діяльності органів адміністративного управління у сфері пенсійного забезпечення як ключового елементу реалізації конституційного права громадян на соціальний захист. Обґрунтовується, що в умовах трансформації соціальної політики держави, реформування пенсійної системи, диджиталізації публічних послуг та дії правового режиму воєнного стану саме якість застосування норм пенсійного законодавства визначає рівень доступності, справедливості та ефективності пенсійних виплат, а також рівень довіри громадян до органів публічної влади.

У статті проаналізовано поняття, зміст та ознаки правозастосовної діяльності з позицій сучасної адміністративно-правової доктрини, розкрито її владний, індивідуально-регулятивний і правозабезпечувальний характер. Особливу увагу приділено визначенню місця Пенсійного фонду України та його територіальних органів у системі суб'єктів правозастосування, їх повноваженням щодо призначення, перерахунку, поновлення та виплати пенсій, а також ведення персоналізованого обліку застрахованих осіб.

Досліджено проблеми, що виникають у процесі застосування пенсійного законодавства, зокрема надмірну фрагментованість нормативної бази, часті зміни законодавства, відсутність уніфікованих підходів до вирішення типових справ у різних регіонах, кадровий дефіцит та значне навантаження на працівників органів Пенсійного фонду України. Акцентовано увагу на складнощах підтвердження страхового та спеціального стажу внутрішньо переміщених осіб, громадян, які працювали на тимчасово окупованих територіях, а також осіб, що втратили документи внаслідок воєнних дій, руйнування інфраструктури чи ліквідації підприємств.

Проаналізовано вплив цифровізації на правозастосовну діяльність у сфері пенсійного забезпечення, зокрема запровадження електронних пенсійних справ, автоматизованого обліку стажу та електронних сервісів подання заяв і скарг. Водночас окреслено ризики, пов'язані з неповнотою електронних даних, проблемами інтеграції реєстрів та необхідністю забезпечення кібербезпеки.

У підсумку обґрунтовано напрями вдосконалення правозастосовної діяльності у сфері пенсійного забезпечення, зокрема стабілізацію та кодифікацію пенсійного законодавства, подальшу цифровізацію, уніфікацію управлінських рішень, розвиток професійних компетентностей посадових осіб та посилення механізмів контролю. Зроблено висновок, що ефективна правозастосовна діяльність у сфері пенсійного забезпечення є важливою передумовою соціальної стабільності та становлення демократичної держави європейського зразка.

Ключові слова: правозастосовна діяльність, адміністративне управління, пенсійне забезпечення, Пенсійний фонд

України, адміністративно-правове регулювання, соціальне страхування, принцип законності, цифровізація публічних послуг, адміністративні процедури, судовий контроль.

Постановка проблеми. Сфера пенсійного забезпечення в Україні є однією з ключових складових соціальної політики держави, оскільки забезпечує реалізацію конституційного права громадян на соціальний захист. Водночас ефективність цієї сфери значною мірою залежить від якості правозастосовної діяльності органів адміністративного управління, що покликані забезпечувати належне виконання норм пенсійного законодавства, дотримання процедур, своєчасність та обґрунтованість рішень щодо призначення, перерахунку й виплати пенсій.

Проблемність ситуації зумовлена кількома чинниками. По-перше, пенсійне законодавство характеризується високою динамічністю та фрагментарністю, що створює труднощі у його однаковому тлумаченні й застосуванні. По-друге, на практиці виникають випадки неоднакової адміністративної практики між територіальними органами Пенсійного фонду України, що призводить до правової невизначеності та порушення принципу рівності громадян перед законом. По-третє, цифровізація публічних послуг і перехід до електронних форм взаємодії хоча й розширюють можливості доступу до пенсійних послуг, проте виявляють нові ризики: технічні збої, нестачу компетентностей у працівників, складність інтеграції інформаційних реєстрів.

Водночас контрольні та наглядові механізми не завжди забезпечують своєчасне виправлення допущених порушень, а судова практика засвідчує значну кількість спорів щодо правомірності рішень органів Пенсійного фонду України. У сукупності це свідчить про наявність системної проблеми – розриву між формальною нормативною базою та фактичною здатністю органів адміністративного управління забезпечити ефективне, послідовне й справедливе правозастосування.

Таким чином, актуальність дослідження визначається необхідністю ґрунтовного аналізу правозастосовних процедур, виявлення типових помилок і прогалин у діяльності відповідних органів, а також пошуку шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму пенсійного забезпечення відповідно до принципів законності, прозорості, пропорційності й належного врядування.

Стан дослідження. Теоретичні та прикладні аспекти досліджуваної проблематики знайшли своє відображення у працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених-правознавців, зокрема В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, І. В. Зозулі, Р. А. Калужного, С. В. Ківалова,

Л. В. Коваль, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменка, В. І. Курила, Д. М. Лук'янця, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Ю. С. Назара, І. Д. Пастуха, О. Г. Стрельченка, С. В. Тихомирова, В. К. Шкарупи та ін.

Метою статті є комплексний адміністративно-правовий аналіз правозастосовної діяльності органів адміністративного управління у сфері пенсійного забезпечення, зокрема Пенсійного фонду України та його територіальних органів, з метою виявлення особливостей, проблем і типових недоліків застосування норм пенсійного законодавства, оцінки впливу цифровізації та судової практики на формування єдності правозастосування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах трансформації державної соціальної політики, реформування пенсійної системи та впровадження електронного урядування саме якість застосування правових норм визначає рівень доступності пенсійних послуг, обґрунтованість і справедливості рішень, а також ступінь довіри громадян до органів публічної влади. Пенсійне забезпечення як складова системи соціального страхування має розгалужену нормативну основу, що охоплює закони, підзаконні акти, міжнародні стандарти та судову практику. У зв'язку з цим роль органів адміністративного управління полягає не лише у формальному виконанні процедур, а передусім у належній юридичній оцінці доказів, контролі за дотриманням вимог законодавства та забезпеченні єдності правозастосовної практики. Відомо, що суб'єкт державного управління є носієм прав і обов'язків у сфері публічного права, визначених адміністративно-правовими нормами, та здатний реалізовувати надані повноваження і виконувати покладені функції [1, с. 218; 2]. Звідси випливає, що особа, яка претендує на статус суб'єкта адміністративного управління, за своїми характеристиками повинна мати потенційну спроможність бути носієм відповідних суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління [2].

У системі суб'єктів, що здійснюють правозастосування, ключове місце посідає Пенсійний фонд України та його територіальні підрозділи, які уповноважені приймати рішення щодо призначення пенсійних виплат, перерахунку, поновлення, припинення та переведення на інший вид пенсії.

Сьогодні Пенсійний фонд України – найбільш розгалужена фахова структура, яка здійснює багатогранну діяльність щодо пенсійного забезпечення громадян України, найпотужніша інституція в державі, яка акумулює і розподіляє значні за обсягом кошти, структура з могутнім кадровим потенціалом, які розвиваються і вдосконалюються [3].

Пенсійний фонд України функціонує як фінансово-банківська система, активи якої формуються за рахунок страхових внесків підприємств, громадян та дотацій із державного бюджету України. Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [3].

Основними завданнями Пенсійного фонду України є: реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню; внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань; виконання інших завдань, визначених законом.

Пенсійний фонд України та його територіальні підрозділи також відповідають за ведення Реєстру застрахованих осіб, збирання інформації про страховий стаж, облік сум сплаченого єдиного соціального внеску, а також за надання адміністративних послуг, пов'язаних із соціальним страхуванням. До процесу залучаються органи державної влади спеціальної компетенції, що передають інформацію для підтвердження спеціального стажу, статусу військовослужбовців, переселенців або учасників бойових дій, що має важливе значення для коректного розрахунку розміру пенсії. Судові органи адміністративної юстиції забезпечують зовнішній контроль, перевіряючи законність рішень ПФУ й захищаючи порушені права заявників.

Правозастосовна діяльність у сфері пенсійного забезпечення охоплює комплекс взаємопов'язаних елементів, серед яких: аналіз документів; встановлення юридично значущих фактів; визначення обсягу прав і обов'язків заявника; ухвалення індивідуального адміністративного акта; організація його виконання; комунікація з особою та забезпечення можливості адміністративного чи судового оскарження. Одним із ключових аспектів цієї діяльності є правильне визначення страхового стажу, адже саме від нього залежить виникнення права на пенсію та її розмір. Особливої складності набуває облік спеціального стажу (на важких чи шкідливих роботах, у силових структурах чи на державній службі). Проблеми, пов'язані з неповнотою або неточністю даних, відсутністю підтверджувальних документів, реорганізацією або ліквідацією підприємств і архівів, вимагають від працівників Пенсійного фонду України високого рівня юридичної компетентності та здатності застосовувати закон у складних ситуаціях.

Узагальнюючи зазначене та враховуючи сформовані в науковій доктрині підходи, можна виокремити кілька принципових ознак, що розкривають зміст поняття «правозастосовна діяльність».

По-перше, це специфічна діяльність компетентних суб'єктів. На відміну від безпосереднього виконання, використання чи дотримання правових норм громадянами, правозастосування є складною формою реалізації права, що потребує участі суб'єкта, наділеного легальними владними повноваженнями. Погляди Г. І. Федькіна та П. О. Недбайла, які допускали можливість здійснення правозастосовної діяльності будь-якими суб'єктами, з часом зазнали обґрунтованої критики, так само як і позиція радянської доктрини (І. С. Фарбер, П. М. Галанза), за якою така діяльність належала виключно державним органам. Перший, «широкий» підхід ототожнює правозастосування з іншими формами реалізації норм, що є методологічно хибним. Водночас прибічники «вужького» підходу перебільшують роль державних органів, не визнаючи можливість участі громадських організацій чи окремих осіб, уповноважених державою. Нині загальновизнано, що правозастосовчу діяльність можуть здійснювати державні органи, установи, підприємства, громадські організації та окремі особи – за умови, що їм надано відповідні повноваження і вони діють у межах компетенції [4].

По-друге, правозастосовна діяльність має владний характер. Державні органи безпосередньо, а інші уповноважені суб'єкти опосередковано реалізують владні функції, що проявляються у контролі за суспільними процесами, їх офіційному засвідченні й регулюванні, а в разі необхідності – у застосуванні легального примусу. Делегування державою повноважень іншим суб'єктам надає їхнім рішенням імперативного, державно-владного характеру. Як зазначає І. Я. Дюрягін, правозастосовні акти є од-

носторонніми волевиявленнями, обов'язковими для виконання та гарантованими силою державного примусу [4].

По-третє, правозастосування є діяльністю з індивідуальної регламентації та правозабезпечення. Воно передбачає видання конкретних владних приписів, що визначають суб'єктивні права й обов'язки адресатів, а також забезпечення фактичної реалізації цих приписів у формах виконання, дотримання та використання суб'єктивних прав. Обидва компоненти – індивідуальна регламентація та правозабезпечення – знаходять своє вираження в офіційних актах-документах, якими оформлюються результати правозастосовчих рішень.

По-четверте, правозастосовча діяльність повинна здійснюватися на засадах доцільності, справедливості та обґрунтованості, адже її метою є ефективне регулювання суспільних відносин і прозорість підстав ухвалених рішень. Поняття доцільності включає два смислові виміри. Перший означає, що застосування норми є доцільним, коли воно забезпечує досягнення соціального ефекту, заради якого створено норму. Другий пов'язаний із вибором оптимального варіанта поведінки в межах декількох рівнозначно правомірних рішень, що особливо актуально у випадках застосування норм із відносно визначеним змістом [4].

Цифровізація державного управління докорінно змінила характер правозастосовної діяльності. Запровадження електронних пенсійних справ, персоналізованого обліку, автоматичного обчислення стажу та можливості подання заяв через вебпортал ПФУ або «Дію» сприяло підвищенню точності даних, усуненню дублювання інформації та значному скороченню строків розгляду звернень. Проте цифровізація спричинила й нові виклики: необхідність забезпечення кібербезпеки, інтеграції даних між різними державними реєстрами, вирішення проблем із відсутністю оцифрованої інформації про трудову діяльність громадян до 2000 року. У практиці виникають ситуації, коли через неповні відомості в електронних системах виникають спори щодо стажу, що, у свою чергу, потребує перевірки даних у паперових архівах, у тому числі ліквідованих підприємств.

Якість правозастосування у сфері пенсійного забезпечення значною мірою залежить від дотримання принципів адміністративного права. Принцип законності зобов'язує органи ПФУ діяти в межах наданих повноважень, а будь-яке відхилення від встановленої процедури розглядається як порушення прав заявника. Принцип юридичної визначеності вимагає передбачуваності рішень та єдності правозастосовної практики, що особливо важливо у випадках застосування пільгових норм або норм із неоднозначним тлумаченням. Принцип рівності та недискримінації забезпечує однаковий підхід до всіх осіб незалежно від професії, місця проживання чи соціального статусу. Принцип пропорційності передбачає пошук оптимального балансу між інтересами особи та публічними потребами, що особливо проявляється при вирішенні питань щодо перерахунку пенсій та застосування обмежувальних норм. Спеціальні принципи соціального страхування, зокрема страховий та солідарний, визначають логіку розподілу пенсійних ресурсів і мають застосовуватися з урахуванням економічної ситуації та демографічних тенденцій.

Суттєвою складовою правозастосовної діяльності є організація процесу оскарження рішень Пенсійного фонду. Адміністративний порядок передбачає повторний перегляд рішення у вищому органі ПФУ, що дає змогу виправити технічні чи очевидні юридичні помилки без залучення суду. Якщо ж особа не погоджується з результатом, вона має право звернутися до адміністративного суду. Практика Верховного Суду останніх

років демонструє тенденцію до тлумачення спірних норм на користь особи, що відповідає європейським підходам до захисту соціальних прав. Судова практика також відіграє системоутворюючу роль, формуючи орієнтири для територіальних органів ПФУ щодо застосування пільгових періодів, індексації, умов переведення з одного виду пенсії на інший, а також визначення права на пенсію у разі втрати документів у зв'язку з воєнними діями.

Пенсійний фонд України оновив процедуру подання та розгляду скарг на рішення своїх територіальних органів, які стосуються пенсійного забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг. Новий Порядок діє з 5 вересня 2025 року.

Порядок оскарження рішень, дій (бездіяльності) територіальних органів Пенсійного фонду України та їх посадових осіб щодо пенсійного забезпечення, надання страхових виплат та соціальних послуг ПФУ від 13.06.2025 №21-1 «Про затвердження Порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності) територіальних органів Пенсійного фонду України та їх посадових осіб щодо пенсійного забезпечення, надання страхових виплат та соціальних послуг» [5; 6].

Порядком детально врегульовано адміністративну процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Пенсійного фонду України та їх посадових осіб, а також територіальних органів уповноваженого органу. Нормативно визначено коло суб'єктів оскарження (страхувальники, застраховані особи, пенсіонери, члени їхніх сімей та інші особи, які перебувають у відповідних правовідносинах), і встановлено поетапний порядок реалізації права на захист: від подання скарги в порядку підлеглих до керівника відповідного органу – до звернення до органу вищого рівня та/або адміністративного суду [7].

Документ закріплює процесуальні строки подання скарг, зокрема 30-денний строк з моменту ознайомлення з оскаржуваним рішенням та граничний річний строк, а також передбачає можливість їх поновлення у разі пропуску з поважних причин. Визначено особливості оскарження рішень, ухвалених керівниками органів Пенсійного фонду, які можуть бути безпосередньо оскаржені до Пенсійного фонду України або до суду. [7].

Окрему увагу приділено вимогам до змісту, форми та способів подання скарги, зокрема переліку обов'язкових реквізитів, можливості подання в письмовій або електронній формі, у тому числі через вебпортал електронних послуг ПФУ, а також порядку витребування додаткових документів, необхідних для повного та об'єктивного розгляду скарги. Таким чином, Порядок № 21-1 формує цілісну та уніфіковану адміністративну процедуру захисту прав у сфері пенсійного забезпечення [7].

Висновки: Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що, попри здійснення системних заходів з модернізації пенсійної системи, правозастосовна діяльність органів адміністративного управління у сфері пенсійного забезпечення й надалі залишається вразливою до низки системних проблем. Серед них ключовими є надмірна фрагментованість нормативно-правового регулювання, часті зміни законодавства, відсутність уніфікованих підходів до застосування правових норм у різних регіонах, а також кадровий дефіцит і значне навантаження на працівників органів Пенсійного фонду України, зумовлене зростанням кількості звернень громадян. Особливої актуальності набувають питання підтвердження страхового стажу внутрішньо переміщених осіб, осіб, які працювали на тимчасово окупованих територіях, а також громадян, що втратили документи внаслідок надзвичайних обставин, пов'язаних із воєнними діями,

руйнуванням інфраструктури чи ліквідацією підприємств, що об'єктивно потребує запровадження спеціальних, адаптованих до форс-мажорних умов, механізмів правової перевірки.

Удосконалення правозастосовної діяльності у сфері пенсійного забезпечення вимагає комплексного та системного підходу, що поєднує нормативні, організаційні й інституційні заходи. До пріоритетних напрямів слід віднести стабілізацію та кодифікацію пенсійного законодавства з метою усунення внутрішніх суперечностей і підвищення його передбачуваності; подальший розвиток цифрових технологій та розширення електронних сервісів; запровадження єдиних алгоритмів прийняття управлінських рішень; інтеграцію інформаційних ресурсів органів публічної влади; модернізацію системи професійної підготовки працівників Пенсійного фонду України з акцентом на аналітичні компетентності та знання адміністративного права; удосконалення механізмів судового контролю й інституційного моніторингу якості правозастосовних рішень. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення держави реалізація зазначених завдань набуває особливої значущості, оскільки ефективне функціонування пенсійної системи є складовою соціальної стабільності та довіри громадян до публічної влади.

Отже, правозастосовна діяльність органів адміністративного управління у сфері пенсійного забезпечення постає як складний багаторівневий процес, що інтегрує юридичні, організаційні та управлінські елементи. Саме від її якості залежить реальна можливість реалізації конституційного права особи на пенсійне забезпечення, а також загальна ефективність системи соціального страхування. Забезпечення високих стандартів правозастосування, наявність сучасної цифрової інфраструктури, стабільного та узгодженого законодавства, а також прозорих адміністративних процедур створюють необхідні передумови для зміцнення пенсійної системи, підвищення рівня соціальної захищеності населення та формування стійкої демократичної держави європейського зразка.

Література:

- Алфьоров С. М. Адміністративне право : навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с. URL: <https://j.twirpx.link/file/704157/>.
- Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95–99. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/3/19.pdf>.
- Яковленко М.С. Пенсійний фонд України як суб'єкт вирішення спорів у сфері соціального забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2021. Випуск 65. С. 416–419. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/10/77.pdf>.
- Коцан-Олинець Ю. Я. Поняття правозастосовної діяльності та її сутнісні ознаки. URL: <http://journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-law/article/view/158/145>.
- Про затвердження Порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності) територіальних органів Пенсійного фонду України та їх посадових осіб щодо пенсійного забезпечення, надання страхових виплат та соціальних послуг: Постанова правління Пенсійного фонду України від 13 червня 2025 року №21-1. URL: https://storage.kadroland.com/documents/Postanova%20PFU%2021-1.pdf?_gl=1*t6qkck*_gcl_au*MjEzNTc2MDk3MS4xNzY2MzIzNDA3.
- Новий порядок оскарження рішень щодо пенсій і соцвиплат: діє з 5 вересня. URL: <https://kadroland.com/news/6046-pfu-onoviv-poryadok-oskarzennya-risen-shhodo-pensii-i-socviplat>.
- Порядок оскарження рішень щодо пенсій та соціальних виплат. URL: <https://kvpu.org.ua/profnews/konsultatsiia-uk/poryadok-oskarzhennya-rishen-shhodo-pensij-ta-soczialnyh-vyplat/>.

Sokurenko O. Law enforcement activities of administrative management bodies in the sphere of pension security

Abstract. The article is devoted to a comprehensive study of the law enforcement activities of administrative bodies in the field of pension provision as a key element of the implementation of the constitutional right of citizens to social protection. It is substantiated that in the conditions of transformation of the state's social policy, reform of the pension system, digitalization of public services and the operation of the legal regime of martial law, it is the quality of application of pension legislation that determines the level of accessibility, fairness and effectiveness of pension payments, as well as the level of citizens' trust in public authorities.

The article analyzes the concept, content and features of law enforcement activity from the standpoint of modern administrative and legal doctrine, reveals its authoritative, individual-regulatory and law-enforcing nature. Special attention is paid to determining the place of the Pension Fund of Ukraine and its territorial bodies in the system of law enforcement entities, their powers regarding the appointment, recalculation, renewal and payment of pensions, as well as maintaining personalized accounting of insured persons.

The problems that arise in the process of applying pension legislation are investigated, in particular, excessive fragmentation of the regulatory framework, frequent changes in legislation, the lack of unified approaches to resolving typical cases in different regions, staff shortages and a significant burden on employees of the Pension Fund of Ukraine. The focus is on the difficulties of confirming the insurance and special experience of internally displaced persons, citizens who worked in temporarily occupied territories, as well as persons who lost documents as a result of military operations, destruction of infrastructure or liquidation of enterprises.

The impact of digitalization on law enforcement activities in the field of pension provision is analyzed, in particular the introduction of electronic pension cases, automated seniority accounting, and electronic services for submitting applications and complaints. At the same time, the risks associated with incomplete electronic data, problems with register integration, and the need to ensure cybersecurity are outlined.

As a result, the directions for improving law enforcement activities in the field of pension provision are substantiated, in particular, stabilization and codification of pension legislation, further digitalization, unification of management decisions, development of professional competencies of officials and strengthening of control mechanisms. It is concluded that effective law enforcement activities in the field of pension provision are an important prerequisite for social stability and the formation of a democratic state of the European model.

Key words: law enforcement activities, administrative management, pension provision, Pension Fund of Ukraine, administrative and legal regulation, social insurance, principle of legality, digitalization of public services, administrative procedures, judicial control.

