



**Василь БРИНЦЕВ,**  
кандидат юридичних наук, професор,  
заступник Голови Конституційного Суду України

### МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

**Ключові слова:** соціальний захист; міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення; територіальний принцип пенсійного забезпечення; пропорційний принцип пенсійного забезпечення.

Конституція України визначила, що громадяни підлягають соціальному захисту, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, а також у старості. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (положення частин 1, 2 ст. 46 Конституції України).

Відповідно до цих конституційних засад пенсії по старості, за вислугу років та інші пенсії, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, є однією з форм соціального захисту, і саме цим визначається зміст та характер обов'язку держави стосовно тих громадян, які набули право на одержання пенсій. В Україні до системи законодавства про пенсійне забезпечення належать закони України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року в редакції Закону України від 3 серпня 2006 року, Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року та низка підзаконних нормативних актів.

За час дії наведених конституційних положень і галузевого законодавства у судах загальної юрисдикції сформувалась стабільна судова та прокурорська практика [1] вирішення пенсійних спорів у правовідносинах, які не обтяжені міжнародним аспектом.

Однак у зв'язку з наявністю у пенсійному законодавстві положень щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання (перебування) за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення і згода на обов'язковість такого міжнародного договору не надана Верховною Радою України (п. 2 ч. 1 ст. 49, друге речення ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»), пенсіонери опинилися в нерівних умовах. Тим самим реалізація права на соціальний захист для чисельної групи громадян, які обрали постійним місцем проживання державу, з якою не укладено відповідного договору, поставлена в залежність від рівня міжнародно-правових відносин України з більшістю держав світу.

У зв'язку з таким законодавчим врегулюванням у правозастосовчій практиці виникли суттєві проблеми, зумовлені співвідношенням міжнародного права та внутрішнього законодавства.

В судах загальної юрисдикції порушена значна кількість справ як за позовними заявами цієї категорії громадян, так і управлінськими пенсійного фонду до них. За 2003–2009 роки лише до Конституційного Суду України надійшло 4 577 звернень українських пенсіонерів з Республіки Болгарія, Канади, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Російської Федерації, Сполучених Штатів Америки, Республіки Чехія, а найбільше – з Держави Ізраїль (4 549).

Достатньо широкі завдання в цій сфері у органів прокуратури, тому що нагляд за станом забезпечення прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань відповідно до п. 5 ст. 121 Конституції України залишається однією з головних форм прокурорського контролю [2]. Як свідчить судова практика, ці конституційні повноваження прокурорами використовуються не повною мірою, вочевидь, це багато в чому зумовлено правовою невизначеністю.

В умовах активізації інтеграційних процесів у Європі та світі в цілому зростає значущість виконання усіма державами не тільки своїх міжнародно-правових зобов'язань, а й виконання загальновизнаних стандартів (принципів) міжнародного права як у процесі їх імплементації у національне законодавство, так і безпосередньо у правозастосовчій практиці.

Згідно з положеннями Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року кожна держава спільно має виконувати взяті на себе зобов'язання відповідно до укладених договорів. У Законі України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року закріплене визнане міжнародним правом положення: якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулося у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору (ст. 17)\*.

\* Цю норму необхідно розглядати з урахуванням положень п. 1 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, якими передбачено, що «Закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України».

За офіційною інформацією Пенсійного фонду України станом на липень 2009 року країною укладено 22 міжнародні угоди з питань соціального (пенсійного) забезпечення, відповідно до яких здійснюється виплата пенсій як особам, що виїхали за кордон, так і громадянам відповідних держав, які оселились в Україні.

При цьому територіальний принцип пенсійного забезпечення (призначення і виплата пенсії за правилами країни проживання пенсіонера, якщо пенсія передбачена законодавством цієї країни) закріплений Угодою про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення від 13 березня 1992 року, згідно з якою здійснюється виплата пенсій у країнах СНД (Республіка Білорусь, Республіка Вірменія, Республіка Казахстан, Республіка Киргизстан, Російська Федерація, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Україна).

За цим же принципом реалізується право на соціальне забезпечення на підставі двосторонніх Угод України з Азербайджанською Республікою, Республікою Грузія, Республікою Молдова, а також у порядку правонаступництва за угодами СРСР з Угорщиною, Румунією та Монголією.

За пропорційним принципом виплата пенсій здійснюється на підставі угод з Республікою Болгарія, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Королівством Іспанія, Естонською Республікою, Словацькою Республікою, Чеською Республікою.

За даними Міністерства закордонних справ України, триває переговорний процес щодо укладення міжнародних договорів про пенсійне забезпечення з Аргентиною, Бразилією, Грецією, Ізраїлем, Португалією та нових угод з державами, з якими раніше вже були укладені відповідні договори.

Однак, враховуючи, що для врегулювання цих питань на рівні договірних зобов'язань має бути волевиявлення усіх сторін, процес такий дуже тривалий і очікувати можливість врегулювання питань соціального захисту на міжнародному рівні найближчим часом нереально. У зв'язку з цим і виникає потреба у поглибленому аналізі спів-

відношення в трикутнику: міжнародно-правові договори – конституційні норми – галузеве внутрішнє законодавство.

Академічна юридична наука України, приділяючи належну увагу дослідженням співвідношення міжнародного і внутрішнього права, звертає увагу на багатовікову дискусію між прихильниками двох основних концепцій, які ґрунтуються на моністичному і дуалістичному підходах. З цього вбачається, що українські вчені у більшості випадків поділяють точку зору, згідно з якою положення міжнародного права набувають чинності у внутрішньому праві лише після прийняття відповідного внутрішньоправового акта [3, 13–15].

При прийнятті новітніх конституцій застосовано два підходи. Перший – закріплення на конституційному рівні положення про те, що ратифіковані міжнародні договори мають вищу юридичну силу, ніж національні закони\*.

Зокрема, в ч. 4 ст. 15 Конституції Російської Федерації зазначено, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори Росії є складовою частиною національної правової системи. Якщо міжнародним договором Російської Федерації встановлені інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Основний Закон України врегулював це питання (як і більшість конституцій світу) поіншому, визначивши, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9).

Таким чином, були всі підстави піддавати сумніву наведені положення Закону України «Про міжнародні договори України» і деяких інших [4], в яких усупереч конституційним засадам містяться спроби надати пріоритетності нормам міжнародного дого-

вору у випадках невідповідності їм положень внутрішнього законодавства.

Системне тлумачення наведених конституційних положень дає підстави для обґрунтування позиції, що Конституція України не визнає примату міжнародних договорів [5] або міжнародного права загалом [6].

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року з наступними змінами на органи прокуратури покладається завдання у правозастосовчій практиці вирішувати питання, в межах своєї компетенції, у тому числі ті, що випливають із загальновизнаних норм міжнародного права і міжнародних договорів України, які набули чинності у відповідному порядку.

Це положення галузевого закону розширює межі прокурорського контролю, який здійснюється в процесі реалізації функції нагляду прокуратури. Однак без визначеності в цих питаннях, без додаткового законодавчого врегулювання [7] або відповідного рішення Конституційного Суду України прокуратура позбавлена можливості повною мірою реагувати на порушення прав громадян на соціальний захист.

З метою усунення неоднозначності слід визнати цілком слушною ідею про доповнення ст. 9 Конституції України таким положенням: якщо міжнародним договором України, що набув чинності у визначеному порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору, незалежно від моменту набуття чинності таким актом [8].

Разом із тим, починаючи з 8 жовтня 2009 року в Україні фактично усунута дискримінація пенсіонерів за ознакою постійного місця проживання. За ініціативою окружного адміністративного суду міста Києва Верховний Суд України порушив у Конституційному Суді України питання про неконституційність положень п. 2 ч. 1 ст. 49 та другого речення ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року.

Дослідивши матеріали справи і надавши правову оцінку співвідношенню міжнародно-правових норм та внутрішнього права держави, орган конституційного судочинства

\* Відповідні положення містяться у конституціях Болгарії, Вірменії, Казахстану, Нідерландів, Франції та деяких інших країн.

дійшов висновку, що припинення виплати пенсій пенсіонерам на час постійного їх проживання у державах, з якими Україною не укладено міжнародного договору, порушує конституційні норми, що ними громадянам гарантовано: забезпечення прав і свобод (у тому числі й на соціальний захист) та неприпустимість їх обмеження, рівність конституційних прав громадян незалежно від місця проживання, піклування та захист їх прав (у тому числі і на пенсійне забезпечення) (ст. 3, частини 1, 2 ст. 24, ч. 3 ст. 25, ч. 1 ст. 46, ч. 1 ст. 64 Конституції України).

При цьому Конституційний Суд України виходив з того, що міжнародно-правовими угодами лише забезпечуються додаткові зручності для пенсіонерів щодо безпосереднього отримання пенсій за місцем постійного проживання за кордоном. І відсутність такого договору в жодному разі не унеможливає нарахування і виплату пенсій за місцем попереднього проживання в Україні шляхом її депонування, перераховування на спеціальні банківські рахунки або отримання

іншими особами за довіреністю (позиція судді-доповідача по справі).

Крім того, Конституційний Суд України в Рішенні зазначив, що відповідно до ч. 2 ст. 152 Конституції України положення законів, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення рішення про їх неконституційність [9].

Важливим для правозастосовчої практики є позиція Конституційного Суду України, висловлена у Рішенні про позитивний обов'язок держави щодо необхідності прийняття закону, який визначав би порядок відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами, що визнані неконституційними.

Це Рішення Конституційного Суду України є реальним вкладом у захист прав та законних інтересів усіх пенсіонерів, обов'язковим до виконання всіма установами Пенсійного фонду України з моменту його ухвалення і має координуюче значення для прокурорської і судової практики.

#### Список використаних джерел:

1. Див., зокрема: Пришко А. Право на своєчасне одержання зарплати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат захищається законом / А. Пришко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 12. – С. 19–24.
2. Як зазначають самі прокурори, для здійснення нагляду за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина прокурори наділені широкими повноваженнями. Див.: Клочков В. Повноваження прокурора з нагляду за виконанням законів у сфері прав і свобод людини / В. Клочков // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 45.
3. Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В.Н. Денисова. – К.: Юстініан, 2006. – 672 с.
4. Зокрема, стаття 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV.
5. Скомороха В.Є. Окремі питання імплементації норм міжнародного права і конституційна юрисдикція України / В.Є. Скомороха // Український часопис міжнародного права. – 2002. – № 1. – С. 6–11.
6. Шаповал В. Конституція і міжнародне право: до питання про взаємозв'язок і взаємовплив / В. Шаповал // Право України. – 2009. – № 9. – С. 88–94.
7. Спроба врегулювати цю проблему на законодавчому рівні шляхом вилучення із Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» п. 2 ч. 1 ст. 49 та другого речення ч. 1 ст. 51 завершилася безрезультатно. Див.: Проект закону народного депутата України О.Б. Фельдмана від 22 травня 2008 року, реєстраційний номер 2357.
8. Денисов В.Н., Мельник А.Я. Проект закону народного депутата України О.Б. Фельдмана від 22 травня 2008 року, реєстраційний номер 2357. – С. 38–39. Як ідею, тому що пропозиція потребує суттєвого редакційного корегування.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 2 ч. 1 ст. 49, другого речення ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 7 жовтня 2009 року № 25-рп // Офіційний сайт Конституційного Суду України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua>

*Василь БРИНЦЕВ*

**МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ**

**Резюме**

*Розглядаються проблеми пенсійного забезпечення громадян України, які постійно проживають за кордоном, здійснення прокурорського контролю за станом забезпечення прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань. Констатується необхідність усунення порушень законних прав і інтересів громадян України, які не отримують пенсії за кордоном на підставі неукладення Україною відповідного міжнародного договору з іншою державою, а також надається коментар Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 з цього питання.*

*Василий БРИНЦЕВ*

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ**

**Резюме**

*Рассматриваются проблемы пенсионного обеспечения граждан Украины, которые постоянно проживают за рубежом, осуществление прокурорского надзора за состоянием обеспечения прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам. Констатируется необходимость устранения нарушений законных прав и интересов граждан Украины, получающих пенсии за границей на основании незаключения Украиной соответствующего международного договора с другим государством, а также комментируется Решение Конституционного Суда Украины от 7 октября 2009 года № 25-рп/2009 по этому вопросу.*

*Vasyl BRYINTSEV*

**INTERNATIONAL ASPECTS OF CITIZEN'S  
CONSTITUTIONAL RIGHT TO SOCIAL PROTECTION GUARANTEEING**

**Summary**

*The article deals with the problems of pension maintenance of abroad habituated Ukrainian citizens, and also realization of prosecutor's supervision on guaranteeing human and citizen rights and freedoms as well as law observation in these field. The necessity of rights and interests violation motivated by absence of international treaty of Ukrainian citizens, who receive pensions abroad elimination, is ascertained. The special Constitutional Court of Ukraine to this problem judgement № 25-рп/2009 rendered on the 7-th of October, 2009 was commented by the author.*