

Проблеми правового

регулювання виплати пенсій за віком громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон



О. В. Тищенко

кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті досліджуються проблеми правового регулювання реалізації права на виплату пенсій громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон.

Ключові слова: громадяни похилого віку, соціальний захист, законодавство України, право на виплату пенсій.

В статье исследуются проблемы правового регулирования реализации права на выплату пенсий гражданам Украины, выехавшим на постоянное место жительства за границу.

Ключевые слова: граждане пожилого возраста, социальная защита, законодательство Украины, право на выплату пенсий.

The article deals with the problems of legal regulation of the right to payment of pensions to citizens of Ukraine who left for permanent residence abroad.

Keywords: elderly people, social protection, the legislation of Ukraine, right on pensions.

На початку III-го тисячоліття світ, як ніколи, тяжіє до єдиної спільноти, до об'єднання зусиль всього світового співтовариства на вирішення концептуальних завдань щодо подальшого розвитку людства загалом. Одним з перших кроків на даному шляху має стати чітке спрямування національних законодавств на створення дієвого правового механізму захисту прав і свобод громадян. Особливої уваги потребує захист прав і свобод громадян, яким першочергово необхідна соціальна підтримка держави. Йдеться про осіб, які досягли пенсійного віку – громадян похилого віку. Ця категорія громадян, в кризових умовах економічної нестабільності, фактично неспроможна повноцінно існувати та жити. І хоча гарантія реалізації права на пенсію – це вагомий показник ефективного функціонування соціальної держави, належний захист прав громадян якої є головним стратегічним напрямком формування правової системи країни, здебільшого правові засоби впровадження гарантій в життя не відповідають вимогам і тенденціям сьогодення. Хоча проблеми соціального захисту громадян похилого віку досить часто є предметом дослідження вчених-правників, зокрема це питання розглядали в своїх працях В. С. Андреев, В. М. Андрійів, К. С. Батигін, Я. І. Безугла, Н. Б. Болотіна, А. Д. Зайкін, М. Л. Захаров, О. Л. Кучма, Л. І. Лазор, Е. Е. Мачульська, М. І. Іншин, Р. І. Іванова, М. І. Полупанов, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, В. Г. Ротань та ін. Утім, в складних умовах економічної нестабільності є нагальна потреба вдосконалення правового механізму реалізації права громадян на такий важливий вид соціального забезпечення, як пенсія.

Метою нашої статті є дослідження проблем правового регулювання реалізації права на виплату пенсій громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон.

Практика засвідчує, що однією з головних причин виїзду українців за кордон є працевлаштування. Як слушно вказує у своєму дослідженні науковець О. В. Журба, виїхати на роботу за кордон українців спонукає невдоволеність економічними умовами життя [1, с. 2]. На сьогодні за кордоном, згідно з експертними даними, перебуває 4 млн 500 тис. українських трудових мігрантів. Найбільше в Росії – 2 млн, в Італії і США по 500 тис. та в Польщі – 450 тис. Це значно більше, ніж за офіційними даними. Зокрема, в Росії перебуває понад 2 млн українців (офіційна кількість 169 тис.), Італії – 500 тис. (195 тис. 412), Польщі – понад 450 тис. (20 тис.), Іспанії – 250 тис. (52 тис. 760), Португалії – 75 тис. (44 тис. 600), Чехії – 150 тис. (51 тис.), Греції – 75 тис. (20 тис.), Нідерландах – 40 тис., Великій Британії – близько 70 тис., США – близько 500 тис. [2]. Значна кількість осіб, які виїжджають за кордон з метою працевлаштування – це особи передпенсійного віку, котрі втративши надію знайти роботу на батьківщині, шукають можливості заробити в інших країнах. Проте, проживаючи за кордоном, громадяни України, котрі набули права на пенсію за віком, за законодавством нашої держави, позбавлені права отримувати пенсію, яку заробили, працюючи в Україні. А саме: відповідно до пункту 2 частини 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. №1058-IV (далі – Закон): «Виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється: 2) на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України». У другому реченні статті 51 Закону зазначається, що «під час перебування за кордоном пенсія виплачується в тому разі, якщо це передбачено міжнародним договором України, згода

на обов'язковість якого надана Верховною Радою України» [3]. Рішенням Конституційного Суду України від 07.10.2009 р. № 25-рп/2009 у справі № 1-32/2009 за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 2 частини першої ст. 49, другого речення ст. 51 Закону, було визнано такими, що не відповідають Конституції України, положення п. 2 частини першої ст. 49, другого речення ст. 51 Закону [4]. Разом з тим, в чинне законодавство України так і не були внесені зміни, спрямовані на вирішення вказаного питання, залишається невідпрацьованим механізм виплати пенсій громадянам України, під час їх проживання за кордоном у випадку відсутності між Україною та країною, де проживає пенсіонер, відповідного міжнародного договору. Такий стан речей не узгоджується і суперечить нормам Конституції України. Як наголошує вчений В. Бринцев, 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), 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 [5, с. 23]. За даними офіційного сайту Міністерства соціальної політики України, де представлений перелік міжнародних договорів України з питань соціального забезпечення, за станом на 15.05.2012 р. Україна уклала 22 угоди про пенсій-

не забезпечення з іншими країнами світу, в тому числі з Азербайджаном, Республікою Білорусь, Болгарією, Вірменією, Грузією, Естонією, Іспанією, Казахстаном, Киргизією, Латвією, Литвою, Молдовою, Монголією, Росією, Російською Федерацією, Румунією, Словаччиною, Таджикистаном, Туркменистаном, Угорщиною, Узбекистаном та Чехією [6]. З країнами Європейського співтовариства була укладена Угода про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство між Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку (далі – Угода) від 14.06.1994 р. Зі сторони Європейського співтовариства цю Угоду підписали: Королівство Бельгія, Королівство Данія, Федеративна Республіка Німеччина, Грецька Республіка, Королівство Іспанія, Французька Республіка, Ірландія, Італійська Республіка, Велике Герцогство Люксембург, Королівство Нідерландів, Португальська Республіка, Сполучене Королівство Великобританії та Північної Ірландії. Угоду ратифіковано Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 р. У статті 25 Угоди, яка присвячена координації соціального забезпечення між країнами-членами, вказано, що Сторони укладають угоди з тим, щоб: (I) прийняти, дотримуючись умов і порядку, що застосовуються в кожній державі-члені, положення, необхідні для координації систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і працюють на законних засадах на території держави-члена. Ці положення зокрема забезпечуватимуть, щоб: всі періоди страхування, праці або проживання таких робітників у різних державах-членах склалися разом з метою отримання пенсій за віком, у випадку інвалідності та смерті і з метою медичного обслуговування таких робітників; будь-які пенсії за віком, у випадку смерті, інвалідності у зв'язку з нещасним випадком на виробництві або професійного захво-

рування, за винятком спеціальних пільг, що не передбачають внесків до пенсійного фонду, вільно переводилися за курсом, який застосовується по закону дебітора – держави-члена або держав-членів [7].

Розвиток України як соціальної держави вимагає створення якісно нової законодавчої бази, яка б чітко визначала правовий механізм реалізації соціальних гарантій громадянам. Слід погодитись з точкою зору О. Г. Чутчевої, яка вказує, що нові економічні процеси потребують корінного реформування, перш за все, найголовніших суспільних відносин, врегульованих правом. Не випадково, законодавство України, як соціальної держави, визнає людину найвищою соціальною цінністю, вважаючи своїм обов'язком утвердження й забезпечення її прав і свобод, створення відповідних умов для реалізації людини як особистості [8, с. 1]. Стаття 46 Конституції України проголошує, 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. Звідси, право на отримання пенсії є конституційним правом громадянина України і невід'ємною складовою соціального захисту громадян, що гарантується державою. Згідно зі статтею 22 Конституції України: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вищепними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». З огляду на це, чинне законодавство не може всупереч Конституції України містити норми, які скасовують встановлені Конституцією України гарантії або спрямовані на звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [9].

Крім того, відповідно до частини 1 статті 7 Закону, серед принципів, за якими здійснюється загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, визначено принцип: «рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [10].

Відповідно до статті 24 Конституції України: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом».

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [11].

У статті 1 Протоколу №12 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, ратифікованого Законом України від 09.02.2006 р. № 3435-IV, передбачено, що: «1. Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою. 2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1». Як бачимо, однією з ознак, щодо яких наголошується недопустимість дискримінації, визначається ознака місця проживання. При цьому в законодавстві України саме така ознака – факт проживання за кордоном, позбавляє громадян України права отримувати пенсію. Чинне законодавство України, зокрема Закон, ставить в нерівні умови щодо пенсійного забезпечення громадян України, які проживають на її території, та громадян України, які проживають

за межами України. В цьому питанні прослідковується факт закріплення у Законі дискримінації за місцем проживання особи.

Згідно з частинами 1, 2 статті 2 Протоколу № 4 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини зі змінами, внесеними Протоколом № 11, ратифікованого Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97: «Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території».

Кожен є вільним залишати будь-яку країну, включно зі своєю власною» [12].

Відповідно до частини 2 статті 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. №1382-IV: «Реєстрація місця проживання чи місцеперебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження» [13].

Відтак, громадяни України, включаючи пенсіонерів, мають право на вільний вибір свого місця проживання, зі збереженням усіх конституційних прав. Конституція України не допускає обмеження права на соціальний захист, зокрема права на отримання пенсії, за ознакою місця проживання громадянина України, та встановлює рівні пенсійні права для громадян України, незважаючи на місце їх проживання.

Оскільки пенсія у більшості випадків є істотним фінансовим джерелом існування пенсіонера, то встановлення самої можливості її отримання у залежність не від віку особи, тривалості страхового стажу, стану здоров'я тощо, а саме від майбутнього місця проживання пенсіонера, є прямим втручанням та обмеженням права громадянина на вільний вибір місця проживання, що недопустимо.

З метою виправлення даної проблеми, у Верховній Раді України було пода-

но до розгляду два законопроекти: «Про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення конституційних прав на отримання пенсії громадянами України, які перебувають за кордоном)» № 6695 від 09.07.2010 р. та «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо забезпечення виконання Рішення Конституційного Суду України №25-рп/2009 про необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень законів, що регламентують виплату пенсій пенсіонерам, які постійно проживають у державах, з якими Україною не укладено відповідного міжнародного договору)» №6695-1 від 20.09.2010 р. [14]. Ці законопроекти спрямовані на забезпечення дотримання вимог Конституції України та Рішення Конституційного Суду України щодо відновлення конституційних прав пенсіонерів, які постійно проживають у державах, з якими Україною не укладено відповідного міжнародного договору, на отримання пенсії, що була зароблена ними під час роботи в Україні. Враховуючи важливість піднятого питання, є незрозумілим, чому в результаті процесу проходження вказаних законопроектів вони були зняті з розгляду. Таким чином, і надалі на невизначений строк відкладається вирішення проблеми реалізації права на виплату пенсій особам, що виїхали з України на постійне проживання за кордон.

Як вказується у Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці», затверджених постановою Верховної Ради України від 19.01.2010 р. № 1807-VI, захист основних прав і свобод людини і громадянина стосовно закордонних українців є невід'ємною частиною зовнішньополітичної діяльності Української держави. Конституційний обов'язок України щодо задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави, зумовлює не-

обхідність вироблення дієвих механізмів реалізації державної політики у зазначеній сфері. Від активної та послідовної політики нашої держави щодо створення оптимальних умов та можливостей для задоволення освітніх, мовних, інформаційних та інших потреб закордонних українців, обстоювання їхніх прав значною мірою залежатиме збереження їх національної ідентичності та самобутності. Упродовж останніх років Україна активізувала співпрацю із закордонними українцями, вбачаючи в них потужний потенціал у просуванні своїх національних політичних та економічних інтересів за кордоном, підтримці зовнішньополітичних ініціатив, піднесенні авторитету та утвердженні позитивного іміджу на світовій арені. На підставі парламентських слухань Верховній Раді України було рекомендовано удосконалити законодавство з питань закордонних українців у напрямі розширення пільг особам, які мають статус закордонного українця [15].

Аргументованим та необхідним у цьому випадку є вивчення досвіду інших країн. Заслуговує на увагу правове регулювання виплат пенсій цій категорії осіб законодавством Російської Федерації. Вказане питання регламентується Законом Російської Федерації «Про трудові пенсії в Російській Федерації» від 17.12.2001 р. № 173-ФЗ (ред. від 27.07.2010 р.) та спеціальним, присвяченим означеній проблемі Законом «Про виплату пенсій громадянам, які виїжджають на постійне проживання за межі Російської Федерації» від 06.03.2001 р. № 21-ФЗ. Згідно зі статтею 2 цього Закону громадянам, які виїжджають (виїхали) на постійне проживання за межі Російської Федерації і мають (мали) до дня виїзду право на отримання державних пенсій відповідно до законодавства Російської Федерації, на підставі їх письмових заяв суми призначених державних пенсій у зв'язку з трудовою та іншою суспільно корисною діяльністю (службою) можуть переказуватися

за кордон в іноземній валюті за курсом рубля, що встановлюється Центральним банком Російської Федерації на день здійснення операції. При цьому переказ проводиться починаючи з місяця, наступного за місяцем виїзду громадянина за межі Російської Федерації, але не раніше ніж з дня, до якого виплачена державна пенсія у зв'язку з трудовою та іншою суспільно корисною діяльністю (службою) у російських рублях.

Суми державних пенсій, що підлягають переказуванню за межі Російської Федерації, переглядаються при прийнятті федеральних законів про зміну норм пенсійного забезпечення, що дають право на вищу пенсію, якщо пов'язаний з цим перегляд розмірів державних пенсій може бути проведений без додаткового документального підтвердження громадянами юридичних фактів, що визначають право на перерахунок державних пенсій, і якщо зазначеними федеральними законами не буде передбачено інше.

Витрати на виплату державних пенсій відповідно до цього Федеральним законом здійснюються з джерел, за рахунок яких здійснювалася виплата державних пенсій на території Російської Федерації [16]. Таким чином, Росія гарантує виплату всіх видів пенсій (крім соціальної пенсії) своїм громадянам, іноземцям та особам без громадянства, які мають право на пенсійне забезпечення згідно з російським законодавством і виїжджають (виїхали) на постійне проживання за межі Росії.

Враховуючи вищезазначене, варто наголосити, що потребують нагальних змін у відповідності до норм Конституції України положення Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (п. 2 ч. 1 ст. 49, ст. 51). Це дозволить реалізувати право громадян України на пенсійне забезпечення незалежно від їх місця проживання за принципом рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат.

Список використаної літератури

1. Журба О. В. Особливості правового регулювання праці громадян України за кордоном. Дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / О. В. Журба // Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2008.
2. За кордоном працює 4,5 млн українців – експертні дані [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novynar.com.ua>
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. №1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49. – Ст. 376.
4. Рішення Конституційного Суду України від 07.10.2009 р. № 25-рп/2009 у справі № 1-32/2009 за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 6. – С. 47.
5. Бринцев В. Міжнародні аспекти забезпечення Конституційного права громадян на соціальний захист / В. Бринцев // Вісник національної Академії прокуратури України. – 2009. – № 3.
6. Перелік міжнародних договорів України з питань праці, зайнятості, соціального забезпечення, захисту дітей та гендерної рівності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>
7. Угода про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство між Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – С. 203. – Ст. 1794.
8. Чутчева О. Г. Правове регулювання соціального захисту громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Г. Чутчева / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. – Харків, 2003.
9. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
10. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. №1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49. – Ст. 376.
11. Вказ. праця. – С. 15. – Ст. 2598.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. // Урядовий кур'єр від 17.11.2010. – № 215.
13. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
14. «Про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення конституційних прав на отримання пенсії громадянами України, які перебувають за кордоном)» № 6695 від 09.07.2010 р. та «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо забезпечення виконання Рішення Конституційного Суду України № 25-рп/2009 про необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень законів, що регламентують виплату пенсій пенсіонерам, які постійно проживають у державах, з якими Україною не укладено відповідного міжнародного договору)» №6695-1 від 20.09.2010 р. : Законопроекти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
15. Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці: Рекомендації парламентських слухань Верховної Ради України, затверджені Постановою Верховної Ради України від 19.01.2010 р. № 1807-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua>
16. О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 6.03.2001 г. № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pfrf.ru>