

**СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНСТИТУЦІЯХ АФРИКАНСЬКИХ ДЕРЖАВ  
(ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)****SOCIAL SECURITY IN THE CONSTITUTIONS OF THE AFRICAN STATES  
(COMPARATIVE ANALYSIS)**

Зінченко О.В., д.і.н.,

доцент кафедри міжнародного приватного права та порівняльного правознавства

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Здійснюється порівняльний аналіз положень Наказів Таємної Ради монарха Великобританії про надання незалежності Замбії, Кенії, Малаві, Нігерії, Сьєра-Леоне, Уганди та їх Конституцій про право на соціальне забезпечення громадян. Дослідниця доходить висновку, що Накази про надання незалежності переліченим країнам видавались урядом Великої Британії від імені Таємної Королівської Ради та фактично були конспектами текстів їхніх конституцій, які додавались до Наказів. Накази містили статті, які проголошували закони, що зберегли юридичну силу в незалежних державах, які діяли у колоніальний період та зберігали колишні адміністративні посади. Конституції містили широкий перелік економічних та політичних прав, що надавались їхнім громадянам. В той же час ані Накази Ради, ані Конституції не передбачали пенсійного забезпечення усього населення країни та обмежувались тільки конкретно визначеним колом державних посадових осіб. Вони проголошували діючими пенсійні закони колоніального періоду, забезпечували найбільш сприятливі умови для отримання пенсій державними посадовими особами, попереджували можливість позбавлення посадовців силових структур права на пенсію.

Тексти Наказів про незалежність значених країн та їхніх конституцій містили положення, які за своїми формами, змістом, обсягами нагадували окремі великі закони про вирішення пенсійного питання. Вони передбачали спеціальні органи з розгляду скарг на порушення пенсійних прав відмічених осіб аж до втручання у розгляд справ президентів держав, конкретизувались їхні повноваження. Органічний зв'язок змісту Наказів про незалежність із змістом їхніх конституцій свідчить про октройований характер останніх та визначення змісту та особливостей пенсійного забезпечення авторами цих основоположних актів, тобто урядом Великої Британії, або простіше – метрополією. Саме тому і Накази про незалежність проголошували збереження адміністративних посад та законів колоніального періоду, в тому числі і пенсійних законів, робили наголос на необхідності застосування найбільш сприятливих умов отримання державними посадовцями пенсій, попереджували можливість позбавлення посадовців силових структур права на отримання пенсії за негідну поведінку до отримання країною незалежності. Наведені факти свідчать про те, що коли уряд Великої Британії опинився перед можливістю втрати управління африканськими колоніями, з метою збереження на них політичного та економічного впливу визначив зміст конституцій, зберіг владні повноваження національних адміністрацій колоніального періоду, забезпечив її правовим захистом та матеріальним благополуччям.

**Ключові слова:** пенсії, Замбія, Малаві, Кенія, Нігерія, Сьєра-Леоне, Уганда.

A comparative analysis of the provisions of the Orders of the Privy Royal Council of Great Britain on the granting of independence to Zambia, Kenya, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Uganda and their Constitutions on the right to social security of their citizens is carried out. The researcher comes to the conclusion that the Orders for granting independence to the listed countries were issued by the British government on behalf of the Privy Royal Council and in fact presented the abstracts of the texts of their constitutions that were attached to the Orders. The orders contained articles proclaiming that the laws in force in the colonial period remained in force in independent states, and retained the previous administrative positions. The constitutions contained a wide range of economic and political rights granted to their citizens. At the same time, neither the Orders of the Privy Council, nor the Constitution provided for pensions for the entire population of the country and were limited only to a specifically defined circle of government officials. They proclaimed the pension laws of the colonial period in force, ensured the most favorable conditions for state officials to receive pensions, and warned of the possibility of depriving law enforcement officials of the right to a pension.

The texts of the Orders on the independence of the noted countries and their constitutions contained provisions that, in their form, content and volume, resembled separate extensive laws on solving the pension issue. They provided for special bodies to consider complaints about violation of the pension rights of the noted persons up to interference in the consideration of the case of the presidents of states, their powers were specified. The organic connection between the content of the Orders of Independence and the content of their constitutions testifies to the closed nature of the latter and the determination of the content and characteristics of pension provision by the authors of these fundamental acts, that is, by the British government, or, more simply, by the metropolis. That is why the Orders of Independence and the Constitution proclaimed the preservation of administrative posts and laws of the colonial period, including pension laws, emphasized the need to apply the most favorable conditions for receiving pensions by state officials, and warned of the possibility of depriving law enforcement officials of the right to receive a pension for unworthy behavior prior to the country's independence. The above facts indicate that the British government, faced with the possibility of losing control of the African colonies in order to preserve political and economic influence on them, determined the content of the constitutions, retained the powers of the national administrations of the colonial period, provided it with legal protection and material well-being.

**Key words:** pensions, Zambia, Malawi, Kenya, Nigeria, Sierra Leone, Uganda.

**Актуальність дослідження.** Крах колоніальної та світової соціалістичної систем, виникнення у другій половині ХХ ст. десятків незалежних і посткомуністичних держав загострили необхідність дослідження різних аспектів конституційного права, серед яких досить актуальним виявляється право на соціальне забезпечення. Особливо гостро воно постає в економічно нерозвинених країнах з низьким рівнем добробуту та відсутністю сталих демократичних традицій, в числі яких перебувають і африканські країни.

**Аналіз актуальних досліджень.** Конституції африканських країн більшою чи меншою мірою досліджували радянські правознавці в період отримання ними незалежності, зокрема, Ю.А. Аркадський, Л.А. Ветвінський, Л.Я. Дадіані, В.М. Доронов,

С.Л. Зівс, В.Я. Карпушина, В.А. Качанов, С.С. Кречетов, Р.Г. Ланда, А.Я. Малік, П.І. Манчха, В.С. Покровський, В.Г. Солодовін, Л.М. Ентін, Ю.А. Юдін та інші. Вони підходили до предмету дослідження з позицій марксизму-ленінізму, засуджували і перекручували проблему. До числа вітчизняних дослідників конституцій африканських держав входять Ю.П. Битяк, О.В. Зінченко, В.П. Колісник, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк, В.О. Серьогін та інші. Однак на цей час відсутні праці із порівняльним аналізом вирішення пенсійного забезпечення населення конституціями африканських держав. Саме тому **метою статті** є спроба об'єктивної характеристики викладених у конституціях цих країн положень про пенсійне забезпечення населення шляхом їх порівняльного аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Означені вище країни були англійськими колоніями і отримання ними незалежності знайшло юридичне оформлення Наказом Таємної ради монарха Великобританії, від імені якої уряд видавав акти [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Фактично Накази були стиснутими конспектами конституцій країн, що отримували незалежність, тексти яких додавались до Наказів. У Наказах зазначалось, що ухвалені до отримання країнами незалежності закони залишались чинними і після набуття сили Наказів. Так, п. 1 ст. 4 Наказу про незалежність Замбії проголошував, що з дотриманням її положень «існуючі закони незалежно від скасування існуючих Наказів, а також незалежно від утворення Республіки Замбія продовжують залишатися в силі після уведення в дію даного Наказу таким чином, як ніби то вони були видані у порядку застосування даного Наказу» [1, с. 76]. Пункт 2 ст. 4 Наказу додавав, що наявні закони і будь-який акт Парламенту Об'єднаного Королівства або Наказу Її Величності в Раді безпосередньо перед уведенням в дію цього Наказу повинні тлумачитись з такими змінами, пристосуваннями, застереженнями і винятками, які можуть виявитись необхідними для приведення їх у відповідність до Наказу. Пункт 6 ст. 4 пояснював, що словосполучення «існуючі закони» означає усі ордонанси, закони, акти делегованого законодавства, що діяли безпосередньо до уведення в дію Наказу. У пункті 5 ст. 4 наголошено, що її положення «діють без збитків для будь-якого права, наданого даним Наказом будь-якій особі або органу влади стосовно видання постанови із будь-якого питання» [1, с. 76–77].

Відповідно до положень Наказу продовжували діяльність і посадові особи, які були призначені до отримання країною незалежності. Пункт 1 ст. 5 декларував, що будь-яка особа, що безпосередньо перед уведенням в дію Наказу обіймала ту чи іншу посаду, повинна виконувати її обов'язки таким чином, ніби вона була призначена на згадану посаду з моменту уведення в дію Наказу. Пункт 2 ст. 5 наголошував, що будь-яка особа, яка обіймала посаду міністра або парламентського секретаря безпосередньо перед уведенням в дію Наказу, повинна отримати призначення на рівноцінну посаду [1, с. 77–78]. У Наказах про незалежність Замбії, Малаві та Уганди фотографічно точно повторювались відповідні статті, їх назви та зміст: ст. 4. Існуючі закони. Ст. 5. Існуючі посади [1, с. 76–79; 2, с. 14–16; 6, с. 479–482]. У Наказі щодо незалежності Сьєра-Леоне ст. 3 називалась «Існуючі закони», ст. 4 – «Існуючі посадові особи та органи влади», щодо Нігерії – ст. 3 «Існуючі закони», ст. 4 – «Існуючі посади, суди і органи влади» [5, с. 309–311; 4, с. 540–544]. Однак, попри незначні відмінності у назвах статей, фактично їхній зміст залишався ідентичним. Наказ же про незалежність Кенії таких статей не містив. Із цього випливало, що сутність державності країн, які отримували незалежність постановами уряду Великобританії, визначалась владою метрополії.

Дещо подібне спостерігалось відносно положень про пенсійне забезпечення. При цьому важливо зазначити, що конституції названих країн досить докладно проголошували різні громадянські й політичні права, зокрема, право на життя, на особисту свободу, на особисту недоторканність, гарантували захист проти рабства та примусової праці, проти нелюдського обходження, проти позбавлення майна, позбавлення життя, недоторканність життя та іншого майна, від свавільного обшуку, гарантували забезпечення правових гарантій, свободи совісті, свободи вираження думки, свободи зібрань та об'єднань, свободи пересування, захист проти дискримінації з мотивів раси тощо. Однак ані в Наказах про незалежність, ані в конституціях означених країн не згадувалось право усього населення на соціальне забезпечення, у тому числі й пенсійне. У цих актах більшою чи меншою мірою йшлося про право оскарження певними особами порушення умов

виплати наданих їм пенсій та інших видів допомоги. У назвах статей ці особи, за винятком Наказу про незалежність Сьєра-Леоне, навіть не згадувались. Так, у Наказах про надання незалежності Замбії і Малаві статті мали однакову назву: «Принесення апеляційних скарг відносно деяких рішень, що зачіпають пенсії та інші подібні допомоги» [1, ст. 15, с. 84–87; 2, ст. 11, с. 19–22]. У Наказах про незалежність Кенії, Сьєра-Леоне та Уганди назви статей стосовно пенсійного забезпечення відрізнялись і відповідно називались: Апеляційні скарги стосовно деяких рішень, що зачіпають пенсії та допомоги; План виплати пенсій посадовим особам, що вийшли у відставку; Рада із апеляцій. Отже, лише назва статті Наказу про незалежність Сьєра-Леоне зазначає, що пенсії отримують посадові особи, що вийшли у відставку.

Стаття 15 Наказу про надання незалежності Замбії під назвою «Принесення апеляційних скарг стосовно деяких рішень, що зачіпають пенсії та інші подібні допомоги» складалась із 7 пунктів і 17 підпунктів і визначала умови збереження пенсій державних службовців колоніального періоду. У статті зазначалось, що викладені у ній положення стосуються будь-якої особи, яка обіймає державну посаду. Вона передбачала право будь-якої посадової особи звернутись до Апеляційної ради із скаргою у разі відмови у наданні будь-якої допомоги, припинення виплати, скорочення розміру або призупинення виплати будь-якої допомоги, що витікає із служби такої посадової особи як державної посадової особи; у разі рішення будь-якого органу влади усунути таку посадову особу від посади, наслідком чого їй не може бути надана допомога, зумовлена службою цієї особи як державної посадової особи; у разі здійснення будь-яким органом влади будь-якого іншого дисциплінарного заходу стосовно такої посадової особи, наслідком якого виявиться скорочення розміру будь-якої допомоги, яка може бути наданою у зв'язку із службою цієї посадової особи як державної посадової особи. Апеляційна рада зобов'язувалась довести таке клопотання у письмовій формі до відома Президента, який призначав спеціальну Апеляційну раду для вивчення фактів справи. Ця Рада рекомендувала відповідній комісії підтвердити, скасувати чи змінити рішення органу влади, яке оскаржується посадовою особою [1, с. 84–87]. Положення стосовно пенсій та різних видів соціальної допомоги посадовим особам, які містяться у Наказах про надання незалежності Кенії, Малаві, Сьєра-Леоне та Уганди, дещо відрізняються назвами статей, обсягами їх текстів, але містять однаковий зміст [3, ст. 13, с. 225–229; 2, ст. 11, с. 19–22; 5, ст. 11, с. 315; 6, ст. 28, с. 494–497].

Текст Конституції Замбії містив статті 120 і 121 під назвами «Закони про пенсії та захист пенсійних прав» і «Повноваження Комісії щодо надання пенсій тощо», які нараховують 12 пунктів і 6 підпунктів [7, с. 196–199]. Пункт 5 ст. 120 містив дефініцію поняття «пенсії» і «допомоги», констатуючи, що вони означають будь-які пенсії, компенсації, нагородні або інші подібні виплати особам у зв'язку із їхньою службою як державних посадових осіб, посадових осіб у відомстві Клерка Національних зборів або осіб, що служать у Збройних силах, або вдовам, дітям, утриманцям або особистим представникам таких осіб у зв'язку із такою службою [7, с. 197]. Пункт 5 ст. 121 розширював дефініцію, додаючи після слів «як державних посадових осіб» слова «включаючи службу як державних посадових осіб в органах Уряду колишнього Протекторату Північної Родезії або вдовам, дітям, утриманцям чи особистим представникам таких осіб у зв'язку із такою службою» [7, с. 199]. Сформульовані в обох статтях дефініції поняття «пенсії» та «допомоги» дають підстави для висновку про те, що Конституція Замбії не передбачала пенсійного забезпечення усього населення країни і обмежувалась лише державними посадовими особами та членами їх сімей.

Стаття 120 Конституції Замбії характеризувала усі закони щодо надання пенсій та захисту пенсійних прав, які були чинними до введення в дію Конституції. Пункт 1 ст. 120 декларував, що законом, який застосовується відносно будь-якої пенсії або допомоги, наданих будь-якій особі до введення в дію даної Конституції, вважається закон, що був чинним на день надання такої пенсії чи допомоги, або будь-який інший закон, чинний на пізнішу дату і який є не менш сприятливим для такої особи. Відповідно до пункту 2 статті 120 законом, що підлягає застосуванню до будь-якої пенсії або допомоги, яка не стосується пункту 1 даної статті, оскільки така допомога належить до періоду служби як державної посадової особи у відомстві Клерка Національних зборів, або особи, що служить у Збройних силах, який розпочинається від дня введення в дію цієї Конституції, є закон, що діяв безпосередньо перед цією датою, або закон, що був чинним на дату, із якої розпочався цей період служби, або будь-який закон, що є не менше сприятливим для цієї особи [7, с. 196]. Якщо будь-якій особі було надано право вибору відносно того, який із двох або більшого числа законів повинен застосовуватись у її справі, то закон, який ця особа вказувала у здійсненні нею такого права вибору, для цілей цієї статті вважається найбільше сприятливим для неї у порівнянні з іншим законом або з іншими законами [7, ст. 120, п. 3, с. 196].

Усі пенсії і допомоги (за винятком допомог, що видаються на підставі Ордонансу про пенсії в системі цивільної служби Північної Родезії, або Ордонансу про пенсії вдовам та сиротам, або на підставі будь-якого закону, що змінюють чи замінюють ці Ордонанси, вони віднесені за рахунок фонду, запровадженого внаслідок або на підставі цих Ордонансів або будь-якого іншого закону і належним чином виплачуються із коштів такого фонду особам або органам влади, для яких вони призначаються), належать до загальних доходів Республіки [7, ст. 120, п. 4, с. 196–197]. Посилання на закон, що застосовувався до пенсій та інших видів допомоги, включали (без збитків для їхнього загального значення) посилання на закон, що врегульовує обставини, за яких будь-яка така допомога може бути надана або у будь-якій такій допомозі може бути відмовлено, на закон, що врегульовує обставини, за яких виплата будь-якої такої допомоги, яку вже надано, може бути припинена, її розмір скорочений або виплата призупинена, а також на закон, що врегульовує розмір будь-якої такої допомоги [7, ст. 120, п. 6, с. 197]. Пункт 7 статті 120 зазначав, що посилання на службу як державної посадової особи включають посилання на службу як державної посадової особи в органах Уряду колишнього Протекторату Північної Родезії; посилання на службу як посадової особи у відомстві Клерка Законодавчих зборів колишнього Протекторату Північна Родезія, а посилання на службу як особи, що перебуває у Збройних силах, включав посилання на службу як особи, що перебувала у Збройних силах колишнього Протекторату Північна Родезія [7, ст. 120, п. 7, с. 197].

Стаття 121 Конституції Замбії характеризувала повноваження Комісії, які надають пенсії та допомоги. Її пункт 4 пояснював, що «відповідна Комісія» означає у випадку, коли йдеться про допомоги, на які будь-яка особа може мати право у зв'язку із службою на державній службі особи, яка безпосередньо перед тим, як вона перестала бути державною посадовою особою, підлягала дисциплінарному контролю Комісії у справах судової служби, або які були надані у зв'язку з такою службою – Комісію у справах судової служби, або, у будь-якому іншому випадку – Комісію у справах державної служби [7, ст. 121, п. 4, п/п а-б, с. 198–199]. Зокрема, 121 стаття декларувала, що коли на підставі будь-якого закону будь-яка особа або орган влади має право на свій розсуд вирішувати питання про те, слід чи не слід надати допомогу або припинити

виплату, скоротити розмір або призупинити виплату будь-якої такої допомоги, яка була надана, то такі допомоги надаються, і виплата їх не може бути припинена або призупинена, а розмір не може бути скорочений, якщо відповідна Комісія не згодна з відмовою у наданні допомоги або, відповідно, з рішенням про припинення чи призупинення її виплати, а також скорочення розміру [7, п/п а-б, с. 198]. Якщо розмір будь-якої пенсії або допомоги, які можуть бути надані будь-якій особі, не був визначений законом, то розмір допомоги, що надається цій особі, повинен бути найбільшим із тих, на які вона має право, якщо відповідна Комісія не погодиться із наданням їй допомоги у меншому розмірі [7, ст. 121, п. 2, с. 198]. Відповідна Комісія не могла на підставі пункту 1 або 2 статті 121 дати свою згоду на те, що будь-яка особа, що обіймала чи обіймає посаду судді Апеляційного суду, судді Високого суду, Генерального аудитора або Директора публічних переслідувань, була винуватою у недостойній поведінці, якщо ця особа не була відсторонена від посади з причини такої недостойної поведінки [7, п. 3, с. 198]. Положення стосовно пенсій та різних видів соціальної допомоги посадовим особам, які містились в конституціях про надання незалежності Кенії, Малаві, Нігерії, Сьєра-Леоне та Уганді, дещо відрізнялись назвами статей, обсягами їх текстів, але містили однаковий зміст [8, ст. 195–196, с. 371–375; 9, ст. 105–106, с. 111–114; 10, ст. 148–149, с. 673–675; 11, ст. 100–101, с. 397–399; 12, ст. 116–117, с. 592–594]. До цього слід додати, що відповідно до п. 3 статті 42 Конституції Замбії особа, яка обіймала посаду Президента, отримувала таку пенсію або – після закінчення терміну перебування її на посаді – таку винагороду, які могли бути визначені резолюцією Національних зборів і які сплачувались із державного бюджету [7, с. 144]. Подібні умови пенсійного забезпечення Президентів країни містили також Конституції Кенії та Уганди [8, ст. 33-F, с. 294–295; 12, ст. 34, п. 4-5, с. 539]. Надаючи вчорашнім колоніям незалежність, уряд Великобританії піклувався про добробут посадових осіб колоніальної доби. Так, у Наказах про надання незалежності Замбії і Малаві дослівно повторювались тексти відповідно статей 21 і 16 про винагороду деяким колишнім адміністраторам шляхом збереження посад, які вони обіймали, і відповідної їм заробітної платні, яку вони отримували до уведення в дію Наказів Таємної королівської ради [1, с. 92; 9, с. 28].

**Висновки і рекомендації.** Таким чином, аналіз Наказів про незалежність Замбії, Кенії, Малаві, Нігерії, Сьєра-Леоне та Уганди і їх Конституцій свідчить, що вони видавались урядом Великобританії від імені Таємної королівської ради і фактично складали стислі конспекти Конституцій означених країн, тексти яких прикладались до Наказів як додатки. У Наказах містились статті, які проголошували чинними в незалежних країнах закони, що функціонували у колоніальний період, і зберігали колишні адміністративні посади. Тексти Наказів про незалежність та Конституцій означених країн містили положення, які за своєю формою і змістом нагадують розгалужені закони про вирішення пенсійного питання. Однак ані Накази, ані Конституції не передбачали пенсійного забезпечення усього населення країни і обмежувались лише конкретно визначеним колом державних посадових осіб, їхніх удів, дітей-сиріт та утриманців. Цими актами передбачались спеціальні органи для розгляду скарг на утиски пенсійних прав означених осіб аж до втручання у справу Президентів, конкретизувались їх повноваження. Органічний зв'язок змісту Наказів про незалежність Замбії, Кенії, Малаві, Нігерії, Сьєра-Леоне й Уганди із їхніми Конституціями свідчить про окроїмований характер останніх і визначення змісту й особливостей пенсійного забезпечення авторами цих основоположних актів, тобто урядом Великобританії або простіше – метрополією. Вочевидь саме тому і Накази, і Конституції проголошували збере-

ження адміністративних посад та законів колоніальної доби, у тому числі і пенсійних законів, наголошували на необхідності застосування найсприятливіших умов отримання пенсій державними посадовими особами, попереджали можливість позбавлення чиновників силових структур права на пенсію за недостойну поведінку до отримання країною незалежності. Такі факти свідчать, що

уряд Великобританії, поставши перед неминучістю втрати управління колоніями, здійснив попереджувальний захід з метою збереження на них політичного й економічного впливу у майбутньому, який полягав у визначенні змісту конституцій, збереження владних повноважень національних адміністрацій колоніального періоду, забезпечення її правового захисту та матеріального добробуту.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Приказ о независимости Замбии 1964 г. / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 2. С. 75–92.
2. Приказ о независимости Малави 1964 г. / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 3. С. 13–27.
3. Приказ в Совете о независимости Кении 1963 г. / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 2. С. 222–235.
4. Приказ в Совете о Конституции Нигерии 1960 г. / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 1. С. 538–551.
5. Приказ в Совете о независимости Сьерра-Леоне / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 3. С. 308–318.
6. Приказ в Совете о независимости Уганды 1962 г. / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 3. С. 478–498.
7. Конституция Республики Замбия / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 2. С. 93–212.
8. Конституция Республики Кения 8 декабря 1963 г. (с поправками 1964–1965 гг.) / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 2. С. 237–413.
9. Конституция Малави / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 3. С. 28–120.
10. Конституция Федерации Нигерии / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 1. С. 552–685.
11. Конституция Сьерра-Леоне / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 3. С. 319–408.
12. Конституция Уганды / Конституции государств Африки : в 3-х т. Москва : Прогресс, 1966. Т. 3. С. 499–610.