



Виплата пенсії ВПО та особам, які проживають на територіях, не підконтрольних Уряду на сході України



Фото: УКГС в Україні/Є. Малолетка

КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ

Уряд України повинен забезпечити рівний доступ до пенсій усім громадянам України, незалежно від їхнього місця проживання або реєстрації в якості внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Це передбачає:

- Поновлення виплати пенсії всім особам, незалежно від їхнього місця проживання.
- Скасування залежності виплати пенсії від реєстрації ВПО.
- Схвалення законопроектів, які дозволять населенню не підконтрольних Уряду територій (НПУТ) отримувати пенсії без необхідності реєструватися в якості ВПО. Вони можуть отримувати пенсії в українських банках на підконтрольній Уряду території.
- Ухвалення порядку виплати заборгованості нарахованих сум пенсій та забезпечення належних асигнувань у державному бюджеті.

ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНУ ЗГУРТОВАНІСТЬ

Якщо Уряд України виконає ці рекомендації, усі громадяни України отримуватимуть пенсії на рівних засадах та з гідністю, незалежно від їхнього місця проживання. Пенсіонери, що належать до найбільш вразливої категорії осіб, які постраждали внаслідок конфлікту, зможуть задовольнити свої основні потреби без надмірних труднощів. Оскільки вони роками сплачували внески у пенсійну систему, вони отримують те, на що мають право, і вважатимуть систему справедливою. Оскільки політика держави передбачатиме рівне ставлення до всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання, населення, яке постраждало внаслідок конфлікту, матиме більшу довіру до державних інституцій. Ці фактори, що формують соціальну згуртованість, мають важливе значення для розбудови сталого миру в країні.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

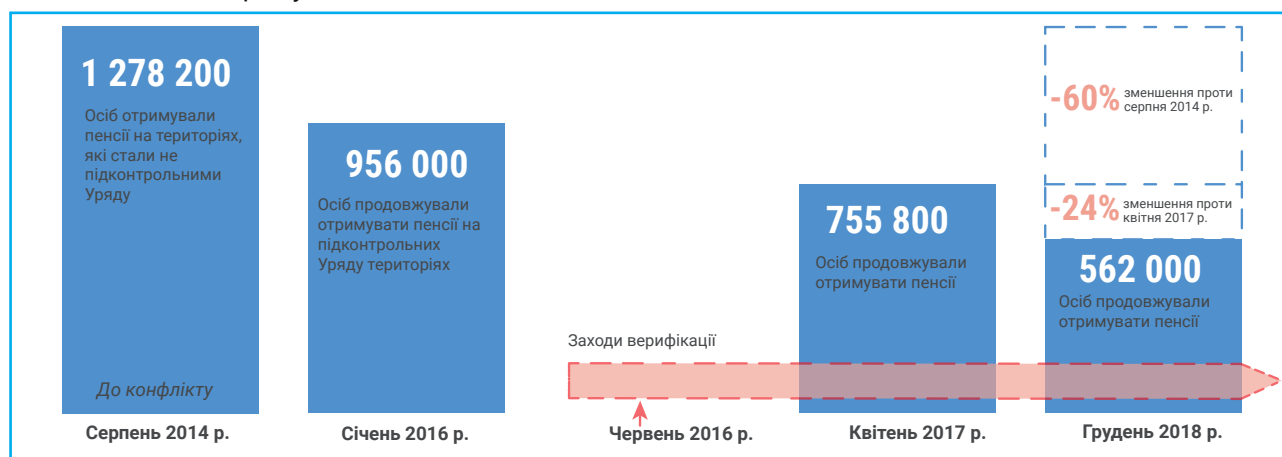
Станом на серпень 2014 року 1 278 200 пенсіонерів було зареєстровано на не підконтрольній Уряду території (НПУТ). У грудні 2018 року, за даними Пенсійного фонду України, лише 562 000 пенсіонерів, місце проживання яких зареєстроване на НПУТ, продовжували отримувати пенсії. Кількість осіб, які отримують пенсії, різко знизилася майже на 60 відсотків. З 2016 року обмежувальна політика Уряду відіграла основну роль у зменшенні доступу до пенсій для осіб із НПУТ.

Від початку конфлікту та відтоді, коли органи державної влади припинили здійснювати свої повноваження в окремих районах Донецької та Луганської областей, особи з НПУТ можуть отримувати пенсії тільки у разі, якщо вони зареєструються в якості ВПО на підконтрольній Уряду території (ПУТ) та проходять верифікацію. З плином часу такий зв'язок між реєстрацією в якості ВПО та правом на отримання пенсії позбавив пенсійного забезпечення різні групи людей, які мають на нього законне право:

1. У 2014 році першими, хто постраждав, були 160 000 пенсіонерів, які не змогли залишити НПУТ і переїхати на ПУТ для того, щоб зареєструватися в якості ВПО. Це стосувалося осіб, які є мало мобільними, наприклад: осіб похилого віку, які не могли подорожувати або не розуміли вимоги та процедуру, осіб з інвалідністю та малозабезпечених осіб.

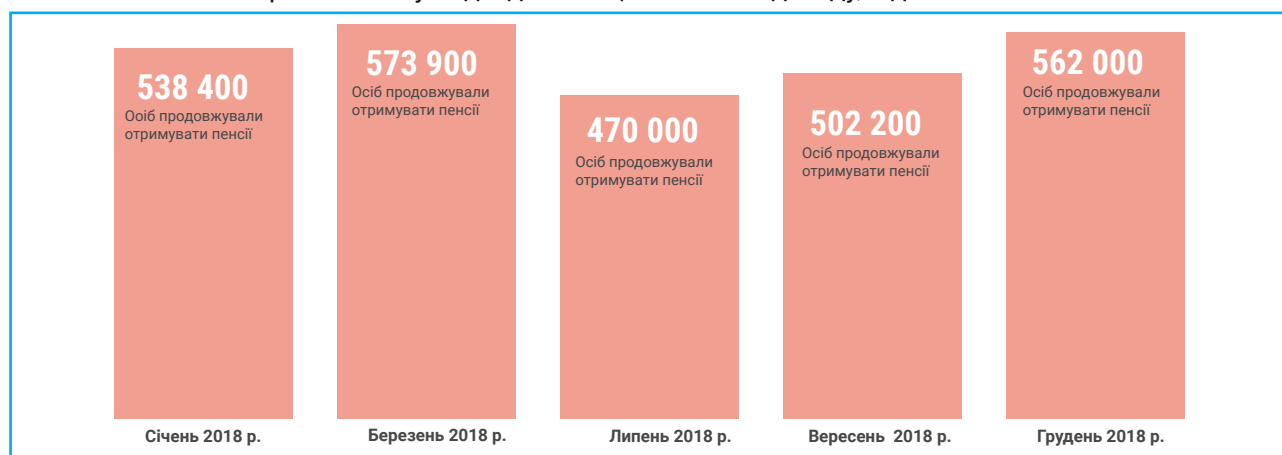
- Із загальної кількості пенсіонерів на НПУТ станом на серпень 2014 року 75 відсотків виконали вимоги та зареєструвалися в якості ВПО на ПУТ. Багато з них продовжували проживати на НПУТ та часто перетинали лінію розмежування. Органи державної влади знали про цю ситуацію та приймали її.
- У 2016 році Уряд запровадив заходи для перевірки того, чи дійсно пенсіонери, зареєстровані в якості ВПО, проживають на ПУТ. Ці заходи були спрямовані на припинення виплати пенсій особам, які фактично проживають на НПУТ. Методи верифікації включали відвідання соціальними працівниками за місцем проживання, фізичну ідентифікацію в банку та перехресну перевірку списків, наданих Державною прикордонною службою (підрахунок кількості днів перебування на НПУТ) та Службою безпеки України.
- У 2017 році виникла інша тенденція. Пенсійний фонд припинив виплати ВПО-пенсіонерам, які зареєстрували своє місце проживання на ПУТ і таким чином відмовилися від довідки ВПО. Ця ситуація зумовлена адміністративною процедурою, яка передбачає передачу паперових пенсійних справ з місцевого управління Пенсійного фонду за колишнім місцем проживання особи для здійснення виплат за новою адресою. Виняток із цього правила існує лише для осіб, які мають довідку ВПО, які отримують пенсії на основі електронних пенсійних справ без передачі паперових документів. Чітких даних щодо масштабів цієї проблеми немає, однак кількість осіб, яких це стосуватиметься, ймовірно, зростатиме.

Наступна діаграма, що базується на даних Пенсійного фонду¹, демонструє суттєве зменшення кількості осіб із НПУТ, які отримують пенсії:



*Примітка: дані не відображають випадки смертей на території, не підконтрольній Уряду, а також не враховують осіб, які досягли пенсійного віку після серпня 2014 року та проживають на не підконтрольній Уряду території. Щодо цього дані відсутні.

У 2018 році кількість осіб, що отримували пенсії, варіювалася від 573 900 у березні до 470 000 у липні та знову зросла до 562 000 у грудні. Ці дані ілюструють те, що Пенсійний фонд продовжував припиняти виплати пенсії на основі вимог щодо верифікації тим ВПО-пенсіонерам, які, за їхньою підозрою, не проживають постійно на території, підконтрольній Уряду. Кожне припинення виплат означало, що особи стикалися із прогалиною у надходженні щомісячного доходу, від якого вони залежать.



¹ Інформація щомісяця публікувалася на офіційному веб-сайті Пенсійного фонду України, однак з липня 2018 року її оприлюднення було припинено.

У знаковому рішенні суду, винесеному у травні 2018 року, Верховний Суд² відновив право ВПО, чії пенсійні виплати було припинено внаслідок заходів верифікації. У липні 2018 року Київський апеляційний адміністративний суд постановив, що державні органи більше не можуть здійснювати перевірки фактичного місця проживання ВПО та припиняти виплати пенсії на основі інформації, отриманої під час таких перевірок. Постановою суду було визнано нечинними відповідні норми постанов Кабінету Міністрів України № 365 та № 637.³ Упродовж другої половини року виконання цієї постанови було непослідовним. У грудні 2018 року Верховний Суд підтвердив це рішення.⁴ Уряду необхідно переглянути регулювання виплати пенсії та здійснення соціальних виплат особам із НПУТ з огляду на цю позитивну судову практику. Навіть у разі відновлення виплати пенсії особи не можуть отримати заборговані суми, які нараховувалися за час припинення виплати пенсії. Уряд пояснює, що необхідно затвердити окремий порядок виплати заборгованості нарахованих сум пенсій. Затвердження такого порядку очікується ще з квітня 2018 року.

«Мій мамі 91 рік, вона не отримує пенсію з 2014 року. Вона надто старенька, щоб їхати на підконтрольну Уряду територію. Вона працювала задля неї все своє життя».

Мешканець селища біля лінії розмежування

ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Скасування залежності права на отримання пенсії від реєстрації ВПО



Чинна політика спотворює статистичні дані, ускладнює планування для ВПО та накладає значний адміністративний тягар через необхідність проведення численних етапів верифікації.

Проект закону № 6692,⁵ зареєстрований у Верховній Раді України у липні 2017 року, дозволив би мешканцям НПУТ та населених пунктів, що розташовані вздовж лінії розмежування, отримувати пенсію на території, підконтрольній Уряду, без необхідності реєструватися в якості ВПО. Комітети ВРУ з питань соціальної політики та з питань прав людини рекомендували

прийняти його за основу.

Законопроектом вносяться зміни до чинного законодавства, в тому числі до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Він підтверджує, що виплата пенсії має здійснюватися на загальних підставах для всіх громадян України через уповноважені банківські установи. Пенсіонери з території, не підконтрольної Уряду, зможуть звертатися за виплатою пенсії особисто або через уповноваженого представника до будь-якого територіального органу Пенсійного фонду України. Також пенсії особам із НПУТ виплачуватимуться за весь період без будь-яких обмежень. Станом на 12 лютого 2019 року законопроект не було включено до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України для його розгляду у першому читанні.

Рекомендація:

- Заохотити Верховну Раду винести законопроект № 6692 (яким відмежовується виплата пенсії від реєстрації в якості ВПО) на розгляд у першому читанні та доопрацювати його для прийняття у другому читанні.

Виплата заборгованості нарахованих сум пенсій



Особи зберігають своє право на отримання сум пенсій, нарахованих за час припинення виплати пенсії ВПО.

Уряд України призупинив виплати пенсії сотням тисяч осіб. Відтак суми заборгованості значно зросли і становлять ризик для державного бюджету. У листопаді 2018 року Пенсійний фонд повідомив, що заборгованість нарахованих сум пенсій перед особами з НПУТ становить 53 млрд грн (1,89 млрд дол. США). Пенсійний фонд не виділив резерви на виплату цієї суми. Крім того, якщо ця заборгованість в результаті стане предметом розгляду Європейським судом з прав людини

² Верховний Суд, рішення від 3 травня 2018 року, справа № 805/402/18, повний текст: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.

³ Залишене без змін остаточною постановою Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року, повний текст: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>.

⁴ Київський апеляційний адміністративний суд, постанова від 4 липня 2018 року, справа № 826/12123/16, повний текст: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75172804>.

⁵ Верховний Суд, рішення від 20 грудня 2018 року, справа № 826/12123/16, повний текст: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78808062>.

⁵ Текст українською мовою доступний за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241

(ЄСПЛ), Україну можуть зобов'язати сплатити як матеріальні, так і моральні збитки.

Рекомендації:

- Забезпечити, щоб особи, чиї пенсійні виплати було припинено, отримали накопичені суми заборгованості.

Пенсії внутрішньо переміщеним особам, які відмовилися від довідок ВПО



Відповідно до чинної процедури особи, які відмовляються від довідки ВПО та реєструються за новим місцем проживання, втрачають пенсію. В результаті люди постають перед ірраціональним вибором: отримувати пенсію чи реєструватися за новим місцем проживання, що є необхідною умовою для реалізації окремих прав, як-то право голосувати на місцевих виборах. Державна політика має сприяти, а не перешкоджати розробці довготривалих рішень для ВПО.

Рекомендації:

- Забезпечити, щоб особи, чиї «паперові справи» залишилися на НПУТ, продовжували отримувати пенсії на основі інформації, що міститься в електронній справі, незалежно від того, чи вони залишаються зареєстрованими в якості ВПО. Це може бути виконано шляхом встановлення пріоритетності у процесі переходу на електронну систему надання послуг для ВПО та осіб, які мешкають на НПУТ.
- Забезпечити, щоби ВПО, які вперше звертаються за виплатою пенсії після переїзду на ПУТ і чиї «паперові справи» були оформлені на підконтрольній території, отримували пенсії на тих же підставах, що й інші громадяни України без потреби надання довідки ВПО.

Пенсії для людей з інвалідністю та інших осіб, які не можуть виїжджати з не підконтрольної Уряду території



Питання доступу до пенсії осіб, які не можуть виїжджати з НПУТ, навіть задля нотаріального посвідчення довіреності, яка б уповноважила родича отримувати пенсію особи в майбутньому, є надзвичайно серйозним. Пошук вирішення цієї проблеми є складним і потребує досягнення домовленості між усіма сторонами.

Рекомендація:

- Після прийняття закону, який дозволить здійснювати виплату пенсії всім особам, які можуть виїжджати на територію, підконтрольну Уряду, ініціювати обговорення механізму виплати пенсії тим, хто не в змозі подорожувати.

ДОДАТОК

Міжнародні стандарти

Незважаючи на те, що Уряд може бути витісненим із власної території або мати обмежений контроль над територією, за міжнародним правом у сфері прав людини у нього є позитивні зобов'язання по відношенню до осіб, що проживають там – він у будь-якому разі повинен вжити «заходів, у рамках своєї влади та відповідно до міжнародного права», задля захисту прав людини.⁶

У статті 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права визнається право кожного на соціальний захист, включаючи соціальне страхування. Особливу увагу варто приділяти особам, що проживають у віддалених чи постраждалих внаслідок стихійного лиха або конфлікту місцевостях.

Право на пенсійне забезпечення тлумачиться як право майнового характеру, яке відноситься до однієї із форм права власності.⁷ Стаття 1 (захист власності) Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує право мирно володіти своїм майном, включаючи пенсію.

Принцип заборони дискримінації встановлюється статтею 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Дискримінація за ознакою місця проживання чи реєстрації в якості ВПО є неприпустимою.

⁶ ЄСПЛ, Ілашку проти Молдови, § 330-331.

⁷ Див. Мюллер проти Австрії (ЄСПЛ, 1975) та Пічкур проти України (ЄСПЛ, 2013).

Принцип 5 (захист від переміщення) Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення зобов'язує органи влади «запобігати й уникати ситуацій, які можуть призвести до переміщення осіб». Політика, яка змушує особу стати ВПО для того, щоб отримати пенсію, порушує цей принцип.

Національне законодавство

Усі громадяни України є рівними у своєму праві на отримання пенсії, незалежно від місця їхнього проживання або їхньої реєстрації в якості ВПО.

Стаття 46 Конституції України гарантує 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». Право власності гарантується статтею 41 Конституції України.

Частина 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлює вичерпний перелік підстав для припинення виплати пенсії, до якого не входить відсутність реєстрації в якості ВПО чи проживання на тимчасово окупованій території або на НПУТ. Таким чином, українське законодавство не передбачає підстав для припинення виплати пенсії особам, що проживають на НПУТ. Чинна політика припинення виплати пенсії базується на окремих постановках Кабінету Міністрів України (№ 595, № 637 та № 365). 4 вересня 2018 року Велика Палата Верховного Суду винесла рішення у зразковій справі,⁸ підтвердивши, що Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» має вищу юридичну силу, ніж вищезазначені постанови, і тому припинення виплати пенсії на підставі цих постанов є незаконним і є необґрунтованим втручанням у право власності заявника. Незважаючи на це рішення вищого суду, відповідні акти регулювання досі не було змінено.

20 грудня 2018 року Верховний Суд підтвердив, що вимоги щодо перевірки фактичного місця проживання ВПО, запроваджені постановами Кабінету Міністрів України № 365 та № 637, не відповідають законодавству України. Суд встановив, що вони обмежують доступ до пенсії та соціальних виплат і призводять до дискримінації ВПО порівняно з іншими українськими пенсіонерами.⁹ Цим остаточним рішенням було визнано нечинними відповідні норми даних постанов, що стосувалися здійснення перевірок за місцем фактичного проживання особи.¹⁰ Таким чином державні органи більше не можуть здійснювати перевірки місця проживання ВПО та припиняти виплати пенсії на цій підставі. Кабінету Міністрів України необхідно змінити механізм виплати пенсії та здійснення соціальних виплат ВПО з огляду на це рішення суду. 20 вересня 2018 року, відступивши від попередніх висновків Верховного Суду України,¹¹ Верховний Суд постановив, що відсутність реєстрації в якості ВПО не може бути підставою для невиконання нарахованих страхових виплат особі, що проживає на НПУТ.¹² Ця постанова суду вказує на існування прогалини в національному законодавстві, яку необхідно усунути задля врегулювання питання здійснення соціальних виплат особам із НПУТ.

Практика Європейського суду з прав людини, яка є частиною українського законодавства, розглядає пенсії з точки зору права власності. Така позиція підтверджується у справі «Пічкур проти України» (2013)¹³: «Якщо у Договірній державі є чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або не обумовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Першого протоколу, для осіб, що відповідають вимогам такого законодавства». У цій справі суд встановив, що припинення виплати пенсії громадянину, який переїхав за кордон, є втручанням у його право власності та створює необґрунтовану різницю у ставленні, що є дискримінацією. Заявнику було присуджено 5000 євро відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

8 Велика Палата Верховного Суду залишила без змін рішення Верховного Суду від 3 травня 2018 року, справа № 805/402/18. Повний текст: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>. Рішення, винесене у зразковій справі, (відповідно до ст. 291 Кодексу адміністративного судочинства України) означає що: 1) його висновки враховуватимуться при ухваленні рішень у типових справах (ознаки справ, які вважатимуться типовими, викладено у рішенні Верховного Суду); 2) типові справи є справами незначної складності й розглядаються у спрощеному провадженні; 3) для типових справ є лише дві підстави для подачі касаційної скарги.

9 Верховний Суд залишив без змін постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 4 липня 2018 року, справа № 826/12123/16, повний текст: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78808062>.

10 Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їхнього фактичного проживання/перебування, а також пункти 7, 8, 9, 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 365; та абзац 10 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України № 637.

11 Верховний Суд, постанова від 12 квітня 2017 року, справа № 6-51цс17, повний текст: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovopoziciivsu/6-51cs17>.

12 Верховний Суд, постанова від 20 вересня 2018 року, справа № 243/3505/16-ц, повний текст: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76812061>.

13 Справа Пічкур проти України, № 10441/06, ЄСПЛ (П'ята секція), Рішення від 07 листопада 2013 року.