



Виплата пенсії ВПО та особам, які проживають на територіях, непідконтрольних 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 або реєстрації.
- 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 рекомендації¹, 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, що і буде вагомим внеском задля забезпечення для них гідного життя у свободі від злиднів і страху. Оскільки вони роками сплачували внески у пенсійну систему, вони отримують те, на що мають право, та вважатимуть систему справедливою, що зміцнить їх довіру до державних інституцій. Ці складові, що формують соціальну згуртованість, мають важливе значення для розбудови сталого миру в країні та задля досягнення дійсно сталого розвитку відповідно до зобов'язань, які Україна взяла на себе щодо виконання Порядку денного у галузі сталого розвитку на період до 2030 року та досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР).

Для забезпечення, що жодна особа похилого віку не залишена позаду, враховуючи тих, які можуть бути внутрішньо переміщеними, представникам влади та тим, хто приймає владні рішення, було доручено розробити всебічну систему соціального захисту, засновану на принцип універсальності відповідно до Порядку денного у галузі сталого розвитку на період до 2030 року. Впровадження ЦСР 1, 5, 10, 11 та 16² також сприятиме соціальній інтеграції населення, яке постраждало внаслідок конфлікту, шляхом забезпечення доступу до соціальних послуг та реформування пенсійного страхування на засаді принципу справедливості та прозорості. Надалі, під час оцінки досягнутого прогресу у сфері соціального соціального захисту, держави зокрема мають розмежовувати дані за віком, оскільки це надасть докази щодо ситуації з особами похилого віку.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Головна ціль пенсійної системи по всьому світу є у запобіганні бідності та наданні гарантованого доходу

1. Див. рекомендації УПО за посиланням: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/000/33/PDF/G1800033.pdf?OpenElement>.

2. Наприклад, у ЦСР такі цілі, як 10.2, 10.3 та 16.6.1 безпосередньо посилаються на зменшення нерівності та забезпечення миру та справедливості, включно шляхом усунення дискримінаційних законів, політики та практик. Для більшої інформації, зверніться до Стратегічного документу з соціального захисту 17, розробленого МОП, який доступний на <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55212>.

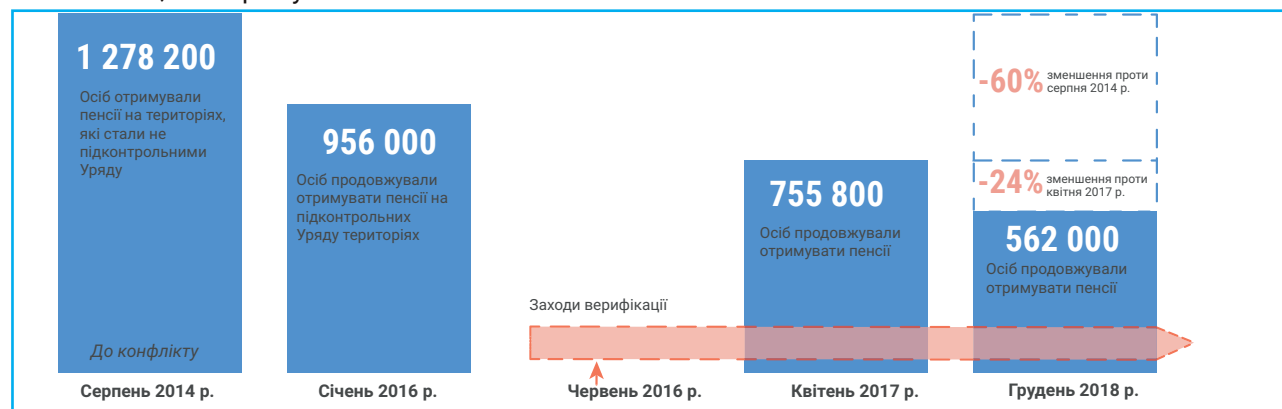
для жінок та чоловіків похилого віку. Будь-яка державна реформа має балансувати між необхідною пенсією і фінансовою стабільністю.³

Станом на серпень 2014 року 1 278 200 пенсіонерів було зареєстровано на непідконтрольній 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. Відсоток осіб, які отримують пенсії, залишається на позначці менше 50.

З моменту, коли органи державної влади припинили здійснювати свої повноваження в окремих районах Донецької та Луганської областей в листопаді 2014 року, особи з НПУТ можуть отримувати пенсії тільки у разі, якщо вони зареєструються в якості ВПО на підконтрольній Уряду території (ПУТ). В 2016 році було запроваджено жорсткі процедури верифікації. 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, аби 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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. В серпні 2019 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 788⁴, яка мала б спростити доступ до пенсій для осіб, які перебралися з НПУТ та відмовились від довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Згідно положень цієї Постанови для отримання доступу до пенсії довідка ВПО для таких осіб не потрібна. Однак, на практиці, Пенсійний фонд продовжує вимагати довідку ВПО від усіх осіб, зареєстроване місце проживання яких знаходиться на НПУТ. Більше того, цей документ визначає той факт, що особа повернулася на місце свого постійного проживання на НПУТ, як підставу для припинення виплати пенсії.⁵

Наступна діаграма, що базується на даних Пенсійного фонду⁶, демонструє суттєве зменшення кількості осіб із НПУТ, які отримують пенсії:

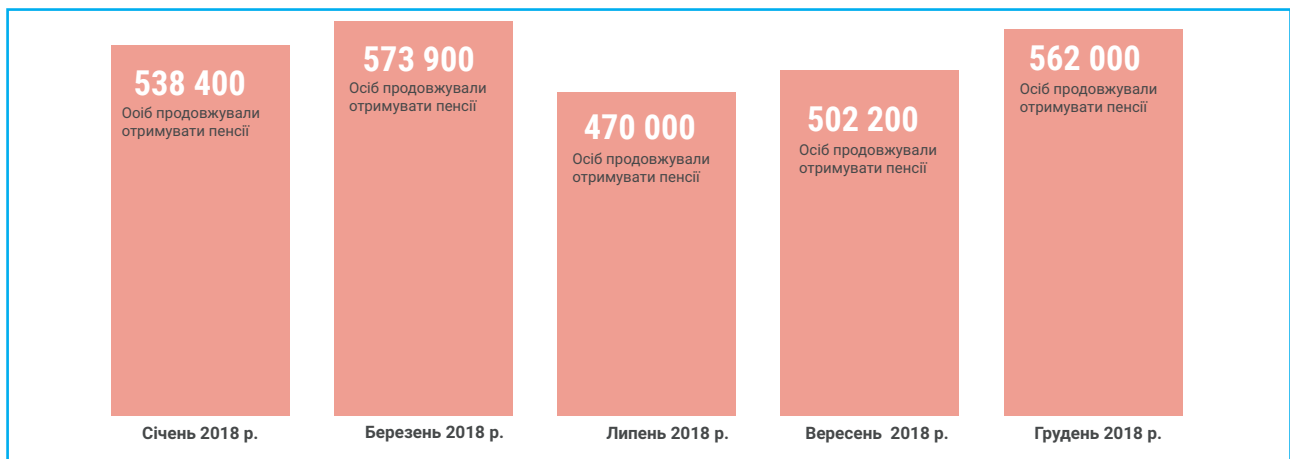


3. Пенсія є ключовим елементом ЦСР, ціль 1.3. Більше інформації доступно за посиланням <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=63>.

4. Постанова Кабінету Міністрів доступна за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/788-2019-%D0%BE>.

5. Зазначаємо, що аналогічний пункт Постанови Кабінету Міністрів № 365 було визнано українським судом нечинним.

6. Пенсійний Фонд України публікував оновлену інформацію щомісяця. Проте, починаючи з липня 2018 року, ці дані у відкритому доступі відсутні



*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.

Ці дані ілюструють те, що Пенсійний фонд продовжував припиняти виплати пенсій 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. Протягом 2019 року кількість осіб, які отримують пенсії, зросла на 10 відсотків з 562 000 в грудні 2018 року до 622 200 в листопаді 2019 року. Це позитивне зрушення може бути пов'язане з низкою позитивних судових рішень, включно зі знаковим рішенням Верховного суду, винесеного у травні 2018 року. Верховний Суд⁷ відновив право ВПО, чий пенсійні виплати було припинено внаслідок заходів з 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 № 637.⁸ У грудні 2018 року Верховний Суд підтвердив це рішення.⁹ 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.

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.

В листопаді 2019 року проект закону № 2083-д¹⁰ був зареєстрований у Верховній Раді України. Прийняття та імплементація цього законопроекту дозволило б особам, місце проживання яких зареєстроване на НПУТ та в населених пунктах, що розташовані вздовж лінії розмежування, отримувати пенсійні виплати на території, підконтрольній Уряду, без необхідності реєструватися в якості ВПО. Два Комітети ВРУ рекомендували прийняти його за основу.¹¹

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 НПУТ зможуть звертатися за виплатою пенсії особисто або через

7. Верховний Суд, рішення від 3 травня 2018 року, справа № 805/402/18, повний текст: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>. Залишене без змін остаточною постановою Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року, повний текст: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>.

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

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

10. Цей документ замінив попередній законопроект № 6692. Текст законопроекту доступний за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67473.

11. Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів; Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин.

уповноваженого представника до будь-якого територіального органу Пенсійного фонду України. Також пенсії особам із НПУТ виплачуватимуться за весь період без будь-яких обмежень.

Рекомендація:

- Верховній Раді - винести законопроект № 2083-д (яким відмежовується виплата пенсії від реєстрації в якості ВПО) на розгляд у першому читанні та невідкладно прийняти його 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 2019 року Пенсійний фонд повідомив, що заборгованість нарахованих сум пенсій перед особами з НПУТ становить 86 млрд грн (3,58 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 (ЄСПЛ), Україну можуть зобов'язати сплатити як матеріальні, так і моральні збитки. Оскільки Уряд ще не розробив механізму виплати заборгованості нарахованих сум пенсій, громадянське суспільство за експертної підтримки агенції ООН розробило проект документу для розгляду Урядом. Зважаючи на значну накопичену суму заборгованості по пенсійних виплатах, законопроект № 2083-д передбачає виплату заборгованих сум частинами. План виплати заборгованості частинами забезпечить фінансову підтримку вразливим пенсіонерам, поступово зменшить суму заборгованості та дозволить уникнути шкідливих фінансових наслідків для державного бюджету.

Рекомендації:

- Кабінету Міністрів України забезпечити особам, чиї пенсійні виплати було припинено, отримати 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

Незважаючи на те, що Постанова №788, прийнята в серпні 2019 року, вказує на те, що ВПО, які відмовилися від своїх довідок, повинні мати доступ до пенсій і соціальних виплат і без них, ця норма не означає однакове ставлення до ВПО як до решти громадян України. Навпаки, такі «колишні» ВПО формально досі вважаються внутрішньо переміщеними, і всі обмежуючі заходи (включно з вимогою мати рахунок для таких виплат тільки в Ощадбанку та проходження верифікації раз на два місяці) залишаються в силі. Державна політика має сприяти, а не перешкоджати розробці довготривалих рішень для ВПО.

Рекомендації:

- Уряду України 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 НПУТ, 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 ПУТ, 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.¹²

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.¹³ 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.

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,¹⁴ підтвердивши, що Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» має вищу юридичну силу, аніж 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 адміністративна палата Верховного Суду підтвердила, 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

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

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

14. 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.

соціальних виплат і призводять до дискримінації ВПО порівняно з іншими українськими пенсіонерами.¹⁵ Цим остаточним рішенням було визнано нечинними відповідні норми даних постанов, що стосувалися здійснення перевірок за місцем фактичного проживання особи.¹⁶ 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,¹⁷ Верховний Суд постановив, що відсутність реєстрації в якості ВПО не може бути підставою для невиконання нарахованих страхових виплат особі, що проживає на НПУТ.¹⁸ 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)¹⁹: «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 5 000 євро відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

15. 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>.

16. 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.

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

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

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