

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»



ПОРІВНЯЛЬНО-АНАЛІТИЧНЕ ПРАВО

4/2019



WWW.PAP.IN.UA

**Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Міністерства освіти і науки України**

**Електронне наукове видання
«Порівняльно-аналітичне право»**

№ 4, 2019

**Ужгородський національний університет
Ужгород 2019**

Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

- Головний редактор:** Бисага Юрій Михайлович – доктор юридичних наук, професор
- Заст. гол. редактора:** Бєлов Дмитро Миколайович – доктор юридичних наук, професор
- Відповідальний секретар:** Рогач Олександр Янович – доктор юридичних наук, професор
- Члени редакційної колегії:**
- Бедь Віктор Васильович – доктор юридичних наук, професор;
 - Білаш Олександр Володимирович – доктор теології, кандидат юридичних наук, доцент;
 - Гайніш Едіта – доктор права, доктор філософії у сфері права (Словацька Республіка);
 - Громовчук Мирослава Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент;
 - Дрозд Олексій Юрійович – доктор юридичних наук, доцент;
 - Жежихова Мартина – кандидат юридичних наук (Словацька Республіка);
 - Лазур Ярослав Володимирович – доктор юридичних наук, професор;
 - Легеза Юлія Олександрівна – доктор юридичних наук, професор;
 - Лемак Василь Васильович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;
 - Мраз Станіслав – доктор юридичних наук, професор (Словацька Республіка);
 - Рогач Іван – кандидат юридичних наук (Словацька Республіка);
 - Севрюков Олександр Павлович – доктор юридичних наук, професор (Російська Федерація);
 - Семерак Олександр Созонович – кандидат юридичних наук, професор;
 - Сідак Микола Васильович – доктор юридичних наук, професор;
 - Станіш Пьотр – доктор права, професор (Республіка Польща);
 - Ступник Ярослав Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент;
 - Уканов Казбек – доктор юридичних наук, професор (Республіка Казахстан);
 - Фазикош Василь Георгійович – кандидат юридичних наук, професор;
 - Федоренко Владислав Леонідович – доктор юридичних наук, професор;
 - Шекк Олена Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент (Російська Федерація);
 - Ярема Василь Іванович – доктор економічних наук, професор.

Видання «Порівняльно-аналітичне право» включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін.

Наказ Міністерства освіти і науки України № 463 від 25 квітня 2013 р.

Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право» включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)

*Рекомендовано до опублікування Вченою радою
ДВНЗ «Ужгородський національний університет», протокол № 10 від 21.10.2019 року*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ОТРИМАННЯ ПЕНСІЙНИХ ВИПЛАТ

SOME ASPECTS OF LEGAL PROVISION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF INTERNAL DISPLACED PERSONS ON RECEIVING PENSION PAYMENTS

Устименко В.А.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії наук України,
директор
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

Джабраїлов Р.А.,

*доктор юридичних наук, доцент,
заступник директора з наукової роботи
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

Гудіма Т.С.,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

Досліджено особливості правового забезпечення дотримання конституційних прав громадян України – внутрішньо переміщених осіб на отримання пенсійних виплат. Доводиться, що положення окремих нормативно-правових актів у частині надання Пенсійному фонду України та його територіальним органам права припиняти виплату пенсій громадянам України – внутрішньо переміщеним особам, які повернулись до покинутого місця постійного проживання, порушують Конституцію та закони України, а також міжнародні зобов'язання держави України в частині захисту цивільного населення, яке мешкає на тимчасово окупованих територіях. На жаль, ані аргументація неефективності наявного правового поля в зазначеній проблемній сфері суспільних відносин, ані позитивна судово-практика (ухвалення судових рішень на користь пенсіонерів – внутрішньо переміщених осіб) не справляють коригуючого впливу на правотворчу роботу органів державної влади в частині визначення засад реалізації пенсійних прав внутрішньо переміщених осіб.

Невідворотність грошових втрат, яких може в майбутньому зазнати державний бюджет України через продовження дискримінаційної політики щодо пенсіонерів – внутрішньо переміщених осіб, які повертаються до місця проживання на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях, має стимулювати парламент і уряд України до більш активних дій щодо вдосконалення законодавства в цьому напрямі. Проаналізовано досвід закордонних країн у досліджуваній сфері відносин і висловлено думку щодо можливості використання окремих напрацювань у процесі вдосконалення законодавства України.

Доводиться, що Кабінетом Міністрів України допускається здійснення непослідовної політики у сфері захисту соціальних прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях. Зокрема, для громадян України, які постійно проживають на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, встановлено відмінний, порівняно із внутрішньо переміщеними особами, механізм здійснення пенсійних виплат. У зв'язку із цим запропоновано передбачити особливості правового регулювання відносин зі здійснення пенсійних виплат громадянам України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях за аналогією з тим, як це питання вирішено щодо громадян України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Ключові слова: правове забезпечення, пенсії, внутрішньо переміщені особи, тимчасово окуповані території, порушення прав.

The peculiarities of the legal provision of observance of the constitutional rights of the citizens of Ukraine – internally displaced persons to receive pension payments are investigated. It is argued that the provisions of certain legal acts regarding granting to the Pension Fund of Ukraine and its territorial bodies the right to suspend payment of pensions to Ukrainian citizens – internally displaced persons who have returned to their abandoned place of permanent residence, violate the Constitution and laws of Ukraine, as well as international obligations of the State of Ukraine in the part of protection of civilians living in the temporarily occupied territories.

Unfortunately, neither the argumentation of the ineffectiveness of the existing legal fielding these problematic are as of public relations, nor the positive case law (cortadjudication in favor of retired persons – internally displaced persons), does not have a corrective influence on the law-making work of public authorities in terms of determining the principles of law enforcement of internal displaced persons.

The inevitability of monetary losses that maybe incurred in the future by the State Budget of Ukraine by continuing discriminatory policies against retired internally displaced persons returning to residence in the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions should stimulate Parliament and the Government of Ukraine towards the modernization of Ukraine legislation in this direction. The experience of foreign countries in the investigated sphere of relations is analyzed and the opinion is expressed on the possibility of using certain developments in the process of improving the legislation of Ukraine.

It is proved that the Cabinet of Ministers of Ukraine allows the implementation of inconsistent policies in the field of protection of social rights of Ukrainian citizens residing in temporarily occupied territories. In particular, for citizens of Ukraine who permanently reside in the territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, there is a different mechanism for making pension payments compared to internally displaced persons. In this regard, it is proposed to provide for the peculiarities of the legal regulation of relations on the payment of pension payments to citizens of Ukraine living in temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk regions by analogy with the way this issue is resolved with respect to citizens of Ukraine living in the territory of the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol.

Key words: legal security, pensions, internally displaced persons, temporary occupied territories, violation of rights.

Постановка проблеми. Відповідно до Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, у розділі «Захист прав внутрішньо переміщених осіб» стратегічною метою визнано «забезпечення створення належних

умов для реалізації та захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Серед очікуваних результатів, з-поміж іншого, задекларовано: «забезпечено реалізацію та захист соціальних прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), задоволення їх освітніх та інших потреб».

У пп. 1 п. 120 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. (далі – План), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 23 листопада 2015 р. № 1393-р, у розділі «Захист прав внутрішньо переміщених осіб», зокрема, передбачено «проведення постійного моніторингу за додержанням конституційних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, виконання міжнародних зобов'язань України щодо ВПО; припинення та запобігання порушенням прав внутрішньо переміщених осіб, внесення пропозицій щодо уникнення таких порушень у майбутньому».

Зазначені заходи передбачалося здійснити у 2016 р. Втім дотепер як правозастосовна, так і правотворча практика свідчать про те, що ключові заходи Плану не було належним чином упроваджено, а стратегічна мета розділу «Захист прав внутрішньо переміщених осіб» Національної стратегії у сфері прав людини не досягнута.

Зокрема, досить поширеними залишаються випадки порушення конституційних прав громадян України – ВПО, які повертаються до місця проживання на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, на отримання пенсійних виплат із боку уповноважених органів державної влади.

Стан опрацювання проблематики. Загалом, економіко-правові аспекти реалізації громадянами права на пенсійне забезпечення були об'єктом дослідження сучасних українських учених Н.Б. Болотіної, Т.О. Дідковської, Н.П. Коробенко, Л.М. Князькова, Т.В. Кравчук, Е.М. Лібанової, О.Ф. Новікової, С.М. Прилипкі та інших. Водночас досьогодні невірними залишаються питання правового забезпечення дотримання конституційних прав громадян України – ВПО на отримання пенсійних виплат, зокрема тих громадян, які повертаються до місця проживання на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Цим і зумовлена мета даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Станом на серпень 2014 р. 1 278 200 пенсіонерів зареєстровано на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. У грудні 2018 р., за даними Пенсійного фонду України, лише 562 000 пенсіонерів, місце проживання яких зареєстроване на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях, продовжували отримувати пенсії. Отже, кількість осіб, які отримують пенсії, знизилася майже на 60%. Водночас особливої гостроти у 2018 р. набули численні звернення ВПО щодо правомірності припинення виплати пенсії та її невивплати за попередні періоди. Зокрема, кількість звернень громадян до центрального апарату Пенсійного фонду України збільшилась порівняно із 2017 р. майже в 4 рази (з 846 до 3 050 звернень) щодо питання правомірності припинення виплати пенсії та у 12 разів (зі 106 до 1 280 звернень) щодо питання виплати пенсії за періоди, коли такі виплати не здійснювались [1].

Одним із чинників, який вирішально вплинув на обмеження обсягу конституційних прав ВПО, які повертаються до місця проживання на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, варто визнати непослідовну політику КМУ.

Відповідно до п. 2 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, затвердженого постановою КМУ від 8 червня 2016 р. № 365, обов'язковою умовою під час оформлення пенсії є надання довідки, яка видана такій особі відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб».

Крім цього, Порядком здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування,

затвердженого постановою КМУ від 8 червня 2016 р. № 365, передбачено проведення перевірок фактичного проживання ВПО, створення комісій, які на підставі результатів таких перевірок можуть ухвалювати рішення про призупинення соціальних виплат, зокрема і пенсій.

Відновлення справедливості в таких ситуаціях має відбуватися судовим порядком. Зокрема, у п. 19. Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування наголошується на врегулюванні судовим порядком спорів, що виникають унаслідок розгляду питань щодо поновлення або припинення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам. Отже, збільшується навантаження на судову систему, а громадяни України, у свою чергу, змушені витрачати власні кошти та час на доведення незаконності дій органів державної влади і визнання власних конституційних прав, залишаючись без засобів існування на період розгляду справи. Так, за невістною інформацією партнера УВКБ Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) Благодійного фонду «Право на захист», лише в першій половині 2019 р. більше 40 пенсіонерів померло, так і не дочекавшись виплати своєї пенсії на підставі рішення суду [2].

Окрім цього, ухвалені вищезазначених нормативно-правових актів призвело до: (1) штучного збільшення кількості зареєстрованих ВПО, що викривляє статистичні дані, загальну оцінку наслідків конфлікту та впливає на визначення адекватних ситуації типів і обсягів потрібної допомоги. Штучність спричинена тим, що значна кількість пенсіонерів, які не можуть із різних причин виїхати на контрольовану частину території України, фактично не є переміщеними особами, але реєструються як такі; (2) неможливості для громад, що приймають, розрахувати реальні витрати через невідповідні дані про зареєстрованих переселенців та їхню фактичну кількість, особливо в населених пунктах уздовж лінії розмежування в Донецькій та Луганській областях; (3) неврахування потреб маломобільних та інших особливо вразливих груп пенсіонерів, які фізично не можуть перетнути лінію розмежування для отримання пенсії; (4) додаткового фінансового тягаря для органів державної влади (людські та часові ресурси, які витрачаються для проведення перевірок, навантаження на контрольних пунктах в'їзду-виїзду в зоні проведення операції об'єднаних сил (далі – КПВВ) [2].

Привертає увагу те, що ані аргументація неефективності наявного правового поля в зазначеній проблемній сфері суспільних відносин, ані позитивна судово-практика (ухвалення судових рішень на користь пенсіонерів – ВПО) не справляють коригуючого впливу на правотворчу роботу органів державної влади в частині визначення засад реалізації пенсійних прав ВПО.

Так, Верховний Суд розглянув зразкову справу № 805/402/18 і ухвалив відповідне рішення від 3 травня 2018 р., яким відновив порушені права позивача – ВПО. Особливістю цієї справи є те, що відповідач – Бахмутське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області – посилався на інформацію Служби безпеки України (далі – СБУ) про повернення ВПО на тимчасово окуповану територію України, що, відповідно до пп. 1 п. 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого постановою КМУ від 8 червня 2016 р. № 365, є підставою для припинення виплати пенсії.

Підаючи правовому аналізу положення чинного законодавства України, Верховний Суд наголосив, що КМУ не наділений правом вирішувати питання, які належать до виключної компетенції Верховної Ради України, як і ухвалювати правові акти, які підмінюють закони України або суперечать їм (п. 75 мотивувальної частини). Водночас Верховний Суд зазначив, що непідтвердження фактичного

місця проживання не є передбаченою законом підставою для припинення виплати пенсії, а постанова КМУ від 8 червня 2016 р. № 365 є підзаконним нормативно-правовим актом, який обмежує встановлене законодавством право на отримання пенсії позивачем (п. 79 мотивувальної частини).

Не менш важливим є те, що Верховний Суд, розглядаючи зразкову справу про відновлення виплати пенсії ВПО, вдався до аналізу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Зокрема, у рішенні «Суханов та Ільченко проти України» (заяви № 68385/10 та № 71378/10) від 26 червня 2014 р. ЄСПЛ зазначив, що зменшення розміру або припинення виплати належним чином встановленої соціальної допомоги може становити втручання у право власності.

Верховний Суд також послався на рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06) від 14 жовтня 2010 р. Так, наголошується, що перша та найважливіша вимога ст. 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання публічних органів у мирне володіння майном повинно бути законним. Так, друге речення п. 1 передбачає, що позбавлення власності можливе тільки «на умовах, передбачених законом», а в п. 2 визнано, що держави мають право здійснювати контроль за використанням майна шляхом уведення «законів». Навіть більше, верховенство права – один з основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції. Отже, питання, чи було дотримано справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи, виникає лише тоді, коли встановлено, що оскаржуване втручання відповідало вимозі законності та не було свавілья.

З огляду на практику ЄСПЛ і положення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, Верховний Суд дійшов висновку, що припинення виплати пенсії позивачу варто розцінювати як втручання у право власності позивача, і таке втручання не було законним.

Здавалося б, положення мотивувальної та резолютивної частини зазначеного рішення Верховного Суду у зразковій справі мали б ініціювати законотворчу роботу органів державної влади щодо зміни правових засад реалізації соціальних прав громадян України – ВПО й узгодження законодавства із цих питань із вимогами міжнародних документів. Проте, на превеликий жаль, цього не відбулося.

Зокрема, нещодавніми змінами, запровадженими постановою КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 21 серпня 2019 р. № 788, Пенсійному фонду України та його територіальним органам надано право припиняти виплату пенсій громадянам, які повернулись до покинутого місця постійного проживання (пп. 1 п. 1). Зазначене положення закріплено в постанові КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 р. № 637.

І це тоді, коли Верховним Судом у зразковій справі вже було наголошено на неприпустимості обмеження прав громадян України – ВПО на отримання пенсійних виплат незалежно від місця їх проживання.

Важливо і те, що Україною серед основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, зокрема, визнано: захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини; сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав (пп. 1 та 3 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р.).

Принагідно варто зауважити, що положення постанови КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 21 серпня 2019 р. № 788 суперечать Конституції України від 28 червня 1996 р. Так, встановлено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Додатково в Конституції України зауважено, що 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 (ч. ч. 1, 2 ст. 24 Конституції України). Важливо також звернути увагу на те, що під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод (ч. 3 ст. 22 Конституції України).

Проте зазначені конституційно-правові норми КМУ проігноровано.

Навіть більше, КМУ допускається здійснення непослідовної політики у сфері захисту соціальних прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях. Зокрема, для громадян України, які постійно проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, встановлено відмінний порівняно із ВПО механізм здійснення пенсійних виплат.

Зокрема, Порядком виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, затвердженим постановою КМУ від 2 липня 2014 р. № 234, який ухвалено на виконання норм законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», передбачається, що виплата пенсії, надання соціальних послуг здійснюються щомісяця поштовими переказами, зокрема міжнародними, за місцем проживання особи на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя або через поточні рахунки таких громадян у банках, розташованих за межами тимчасово окупованої території, з якими територіальним органом укладено відповідний договір (абз. 1, 2 п. 6).

Єдиною умовою для здійснення переказу пенсії таким особам встановлено подання щороку до 31 грудня територіальному органу документа про посвідчення факту, що фізична особа є живою, або паспорта громадянина України (паспорт громадянина України для виїзду за кордон). У разі неподання зазначених документів виплата пенсії припиняється з 1 січня наступного року та поновлюється після їх подання (абз. 3, 4 п. 6 згаданого Порядку).

Тоді як громадяни України – ВПО лише за умови постійного перебування на території, підконтрольній органам влади України, можуть отримувати пенсійні виплати. Зокрема, саме на цій особливості акцентовано увагу в постанові КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 21 серпня 2019 р. № 788.

Непослідовною в закріпленні засад соціального захисту громадян України варто визнати також законодавчу практику Верховної Ради України. Адже відповідно до п. 6 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються, серед іншого, «основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки <...>». І саме на рівні закону мало б бути визначено специфіку пенсійного забезпечення та виплати пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованих територіях – як Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, так і Донецької та Луганської областей. Проте на рівні закону увагу приділено лише громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Так, відповідно до абз. 3 п. 14–4 р. XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», окремо наголошується на тому, що громадяни України, які проживають на території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя і не отримали громадянства Російської Федерації та не одержують пенсії та соціальні послуги від органів пенсійного забезпечення Російської Федерації, мають право на отримання виплат згідно із цим Законом у порядку, визначеному КМУ. Водночас відсутнє згадування про особливості пенсійного забезпечення громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Варто зазначити, що проблеми правового забезпечення переміщених осіб, з якими стикнулася наша країна, не є унікальними. Зокрема, з подібними проблемами внаслідок воєнного конфлікту та у зв'язку з неможливістю забезпечення державного суверенітету зіткнулися уряди Грузії, Сербії, Молдавії [3]. Досвід цих країн може стати корисним для формування Україною політики у сфері пенсійного забезпечення ВПО.

Наприклад, у Сербії обрано диференційований підхід до здійснення пенсійних виплат особам, які проживали на території Республіки Косово (незалежність якої не визнається Сербією). Зокрема, право на отримання пенсійних виплат визнавалось за «косовськими сербами, які проживають у муніципалітетах із переважанням сербів, де паралельні сербські установи, включаючи пенсійний фонд, функціонують незаконно», та ВПО, зареєстрованими на території Сербії [4]. Виплату країною пенсій іншим мешканцям Косово припинено. Це спричинило звернення останніх до ЄСПЛ. Одним із яскравих прикладів задоволення вимог позивачів стало ухвалення рішення у справі «Grudic v. Serbia» (№ 31925/08, 2012 р.).

Аналіз підходу ЄСПЛ у згаданій справі, яка, хоч і стосується пенсій за інвалідністю, а не за віком, є цікавим, оскільки висновки, сформульовані в судовому рішенні, поширюються загалом на сферу пенсійного забезпечення громадян, які проживають на території Косово.

Заявником у цій справі виступило подружжя, яке проживало на території Косово і не отримувало пенсії протягом 10 років ані від сербської, ані від косовської влади. Сербія аргументувала такий крок тим, що пенсійна система базується на концепції «поточного фінансування», і після встановлення в Косово міжнародної адміністрації збір пенсійних внесків став неможливим на цій території. Припинення пенсійних виплат також було аргументовано існуванням двох паралельних пенсійних систем з відсутності будь-якої координації, унаслідок чого існувала висока ймовірність подвійного отримання пенсій заявниками (як від влади Косово, так і від влади Сербії).

ЄСПЛ розглянув справу з позиції дотримання права на власність, що гарантовано ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. ЄСПЛ ураховано той факт, що у сфері пенсійного забезпечення держава має широкі дискреційні повноваження (wide margin of appreciation). На думку ЄСПЛ, обмеження не повинно мати дискримінаційну природу та повинно бути пропорційним законній меті. У підсумку ЄСПЛ визнано, що обмеження права на пенсію не відповідає вимогам закону та порушує ст. 1 Протоколу 1 (право на власність).

За результатом розгляду справи ЄСПЛ зобов'язав Сербію не лише задовольнити індивідуальні вимоги заявників, але й ужити всіх необхідних заходів для того, щоб забезпечити виплату пенсій на території Косово. Водночас ЄСПЛ не виключив можливість певних процедур верифікації щодо уникнення ситуацій із подвійного пенсійного забезпечення [5].

Утім, незважаючи на наявність зазначеного рішення ЄСПЛ, дотепер органи державної влади Сербії задоволь-

няють лише невеликий відсоток заяв на отримання пенсії, посиляючись на недостатність поданих заявниками документів. Водночас такий підхід навряд чи можна визнати прийнятним для України, оскільки, за підрахунками експертів, у середньому сума компенсації в разі позитивного рішення ЄСПЛ на користь пенсіонера може складати 8 500 євро, або приблизно 277 тисяч гривень [6]. А це збільшить навантаження на державний бюджет країни, отже, стане додатковим фінансовим тягарем для платників податку.

Можливим для використання в Україні можна визнати досвід Грузії. Відповідно до Закону Грузії «Про внутрішньо переміщених осіб – переселенців з окупованих територій Грузії» 1996 р. № 335–II S [7], питання пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб урегулює Міністерство у справах вимушено переміщених з окупованих територій осіб, біженців і розселення. Уряд Грузії продовжує виплату пенсій не лише зареєстрованим внутрішньо переміщеним особам, але й особам, що проживають на окупованих територіях Абхазії та Південної Осетії та зберегли водночас громадянство Грузії (Закон Грузії про державну пенсію, ст. 17) [8]. Для останніх механізм передбачає реєстрацію (особисто або через третю особу) у Міністерстві здоров'я та соціального захисту й отримання відповідної банківської картки, що дозволяє отримувати пенсію (особисто або через третю особу) у банківських установах на території Грузії [9]. Отже, у країні право на пенсію не залежить від реєстрації особи як ВПО та доступне для мешканців окупованих територій за наявності в них паспортів громадян Грузії. Незважаючи на те, що механізм надання адміністративних послуг громадянам на лінії розмежування було значно спрощено (наприклад, так звані «банки на колесах»), доступ до них осіб, які мешкають у віддалених частинах регіонів, залишається проблемою. Ситуація ускладнюється штучно створеними умовами з боку місцевої «влади», коли мешканці окупованих територій змушені відмовитись від паспортів громадян Грузії. Як наслідок, кількість невдоволених пенсіонерів – ВПО зростає, що посилює навантаження на судову систему [6].

Невідворотність грошових втрат, яких може в майбутньому зазнати державний бюджет України через продовження дискримінаційної політики стосовно пенсіонерів – ВПО, які повертаються до місця проживання на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, має стимулювати парламент і уряд України до більш активних дій щодо вдосконалення законодавства в цьому напрямі. У разі масового звернення цієї категорії громадян до ЄСПЛ загальна сума компенсацій, які повинна буде сплатити Україна, може сягнути значних розмірів.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладені аргументи, вважаємо, що: (1) положення постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 21 серпня 2019 р. № 788 у частині надання Пенсійному фонду України та його територіальним органам права припиняти виплату пенсій громадянам України – ВПО, які повернулись до покинутого місця постійного проживання, порушують Конституцію та закони України, а також міжнародні зобов'язання держави України в частині захисту цивільного населення, яке мешкає на тимчасово окупованих територіях; (2) необхідно саме на рівні Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачити особливості правового регулювання відносин зі здійснення пенсійних виплат громадянам України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях (за аналогією з тим, як це питання вирішено щодо громадян України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пенсійний фонд України. Звіти про звернення громадян за 2018 р. URL: <https://www.pfu.gov.ua/403606-zvit-pro-zvernennya-gromadyan-za-2018-rik/> (дата звернення: 23.10.2019).
2. Время решить унизительную проблему невыплаты пенсий людям с неподконтрольных территорий. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/07/29/7222200/> (дата звернення: 23.10.2019).
3. Walicki Nadine. Permanent Temporality: In Search of Solutions for IDPs in Europe. *Migration Online*. Cz, 19 June 2009. URL: <http://migrationonline.cz/en/permanent-temporality-in-search-of-solutions-for-internally-displaced-people-in-europe> (дата звернення: 23.10.2019).
4. Nushi Paulina, Limani Laura. Kosovo Pensioners' 17-year struggle for Serbian Compensation. *Pristina Insight*. 20 October 2016. URL: <https://prishtinainsight.com/kosovo-pensioners-17-year-struggle-serbian-compensation-mag/> (дата звернення: 23.10.2019).
5. Case of Grudic v. Serbia (Application № 31925/08). URL: http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/cr/presude/u-odnosu-na-rs/grudic-protiv-srbije-p.-br.-31925-08/Grudic_p_3192508_eng.pdf (дата звернення: 23.10.2019).
6. Почему невыплата пенсий пенсионерам-переселенцам грозит Украине дефолтом. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/10/17/193588/> (дата звернення: 23.10.2019).
7. Law of Georgia On Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia. № 335–II S, from June 1996, Art. 5.
8. Law of Georgia on State Pensions, № 6061 from April 2012, Art. 17. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/27946/16/en/pdf> (дата звернення: 23.10.2019).
9. Right to pension in the context of armed conflict: international experience and solutions for Ukraine, p. 14. URL: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/advocacy-papers-ukraine/right-to-pension_eng_web.pdf (дата звернення: 23.10.2019).