

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.32>

ПРОБЛЕМИ ПРИЗНАЧЕННЯ, ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЇ ВПО ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Русак Г.,

аспірант Навчально-наукового інституту права,
Сумський державний університет,
<https://orcid.org/0000-0002-4858-4194>

Русак Г. Проблеми призначення, перерахунку пенсії ВПО під час воєнного стану.

Соціальне забезпечення та захист громадян України є одним із найважливіших напрямків діяльності держави. Держава відповідає за матеріальне забезпечення своїх громадян, створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічної освіти і навчання відповідно до суспільних потреб.

Право на соціальний захист закріплено в українському законодавстві, зокрема статтею 46 Конституції України передбачено: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

З початком повномасштабної збройної агресії яка призвело до масової міграції українців з тимчасово окупованих територій та появи все більше осіб зі статусом внутрішньо переміщеної особи, проблема конституційно правової захищеності внутрішньо переміщених осіб стала ще гострішою та актуальнішою, особливо в питанні їхнього пенсійного забезпечення як форми реалізації гарантування достатнього рівня життя. Найактивніше внутрішнє переміщення населення з території Луганської, Донецької, Запорізької областей розпочалося одразу після початку бойових дій в окремих районах і містах цих територій.

У статті розглянуто особливості правового внутрішньо переміщеної особи та особливості їх пенсійного забезпечення, досліджено судову практику предметом спору яких є підтвердження трудового стажу внутрішньо переміщеної особи. Розглянуто міжнародну практику у схожих справах.

Особлива увага приділяється дослідженню правового статусу внутрішньо переміщеної особи.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, пенсійне забезпечення, конституційне право.

Rusak H. Problems of assigning and recalculating the pension of IDPs during martial law.

Social security and protection of citizens of Ukraine is one of the separate directions of state activity. The state is responsible for the material support of its citizens, creates conditions for the full exercise of the right to work by citizens, ensures the level of opportunities in choosing a profession and labor activity, implements vocational education and training programs in accordance with public needs.

The right to social protection is enshrined in Ukrainian legislation, in particular, Article 46 of the Constitution of Ukraine provides: "Citizens have the right to social protection, which includes the right to support them in the event of total, partial or temporary disability, loss of a breadwinner, unemployment due to circumstances beyond their control, as well as in old age and in other cases provided for by law.

This right is guaranteed by mandatory state social insurance at the expense of insurance contributions of citizens, enterprises, institutions and organizations, as well as budgetary and other sources of social security; creation of networks of state, communal, and private institutions for the care of the disabled.

With the beginning of the full-scale armed aggression that led to the mass migration of Ukrainians from the temporarily occupied territories and the appearance of more and more people with the status of internally displaced persons, the problem of the constitutional legal protection of internally displaced persons became even more acute and urgent, especially in the issue of their pension provision as a form of implementation of guaranteeing sufficient standard of living. The most active internal displacement of the population from the territory of Luhansk, Donetsk, and Zaporizhzhia regions began immediately after the start of hostilities in certain districts and cities of these territories.

The article examines the specifics of the right of an internally displaced person and the specifics of their pension provision, examines judicial practice, the subject of which is the confirmation of the work experience of an internally displaced person. International practice in similar disputes is considered.

Special attention is paid to the study of the legal status of an internally displaced person.

Key words: internally displaced person, pension provision, a constitutional right.

Постановка проблеми. Право громадян на пенсійне державне забезпечення в старості, а також у разі постійної або тривалої втрати працездатності одне з фундаментальних соціальних прав, гарантованих Конституцією України.

Особлива роль конституційно правової захищеності в питаннях пенсійного забезпечення ВПО полягає в тому, що в більшості випадків громадяни України, які перемістилися з тимчасово окупованих територій не мають можливості підтвердження свого трудового стажу, оскільки не має документів що підтверджують про наявність трудового стажу.

В Свою чергу один із керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення встановлено, що ВПО, на підставі повної рівності, користуються тими ж правами та свободами, передбаченими міжнародним правом і національним законодавством, якими користуються інші особи в їхній країні. Вони не повинні піддаватись дискримінації при здійсненні будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є ВПО. Разом з тим, станом на вересень 2022 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься понад 19 000 судових рішень, з них 214 з моменту повномасштабного вторгнення РФ, щодо справ зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування ВПО.

Причому окреслене питання не було об'єктом спеціального вивчення українських науковців правників, а тому потребує ґрунтовного дослідження задля належного забезпечення пенсійних прав та свобод на території України та недискримінації при реалізації цих прав особами, які є переміщеними, перед урядом постала необхідність прийняття нових нормативно-правових документів.

Стан опрацювання цієї проблематики. У своїх працях вивчали пенсійне забезпечення вітчизняні й зарубіжні вчені. Зокрема, його розглядали Ю. Арутюнян, Ю. Бромлей, Дж. Беррі, Г. Гудвін-Гілл, В. Грищенко, Р. Дженнінгс, О. Зайцева, І. Зверєва, А. Капська, Ю. Моргун, О. Малиновська, Я. Овсяннікова, О. Ольхович, О. Піскун, А. Похлебаєва, Г. Солдатова, А. Фернхем, К. Халепа, А. Шацька, Л. Шестак та ін. Цю сферу постійно аналізують державні органи, такі

як Пенсійний фонд України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України та інші.

Метою статті є здійснення системно-правовий аналіз відповідності чинного законодавства, яке регулює умови призначення та перерахунку пенсій внутрішньо переміщених осіб в Україні та виявлення недоліків реалізації цього права.

Виклад основного матеріалу. Стаття 46 Конституції України гарантує право громадян на соціальний захист, включаючи пенсії. Відповідно до Закону України «Про державне пенсійне забезпечення» всі громадяни України мають право на отримання пенсії після досягнення певного віку за інвалідністю або за іншими підставами. Україна є учасником міжнародних конвенцій, які гарантують право на соціальний захист. Зокрема, права на соціальне забезпечення і належний рівень життя захищені статтями 22 і 25 Загальної декларації прав людини та статтею 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Конвенція Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 встановлює мінімальні стандарти захисту, зокрема виплати пенсій та соціальної допомоги. З огляду на вище конкретизоване, ми можемо констатувати, що пенсії є формою власності, і окремі особи, зокрема ВПО, не мають бути позбавлені цієї форми власності на дискримінаційній основі.

Пенсія – це державна виплата, яку надають із Пенсійного фонду для матеріального забезпечення непрацездатних громадян у зв'язку із їхньою минулою трудовою чи іншою суспільно корисною діяльністю в розмірах, як правило, зіставних з минулим заробітком пенсіонера [1].

Громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим Законом. При цьому іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні, мають право на пенсію нарівні з громадянами України на умовах, передбачених законодавством або міждержавними угодами.

Право на отримання пенсій та соціальних послуг із солідарної системи мають: громадяни України, які застраховані згідно із цим Законом та досягли встановленого цим Законом пенсійного віку чи визнані інвалідами в установленому законодавством порядку і мають необхідний для призначення відповідного виду пенсії страховий стаж, а в разі смерті цих осіб – члени їхніх сімей; особи, яким до дня набрання чинності цим Законом була призначена пенсія відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» або була призначена пенсія (щомісячне довічне грошове утримання) за іншими законодавчими актами, але вони мали право на призначення пенсії за Законом України «Про пенсійне забезпечення» за умови, якщо вони не отримують пенсію (щомісяч-

не довічне грошове утримання) з інших джерел, а також у випадках, передбачених цим Законом, члени їхніх сімей [2].

У 2014 році Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» який був мав на меті встановлення гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів ВПО, але на практиці він показав свою неефективність. Цим законом не встановлюється та не змінюється система пенсійного забезпечення ВПО, він гарантує дотримання конституційних прав громадян відповідної категорії, він не містить жодних додаткових правових норм щодо встановлення будь-яких спеціальних умов чи особливого порядку призначення, повнення, припинення або виплати пенсій для громадян, які набули статусу ВПО, а тому в зазначених питаннях слід керуватися спеціальним законодавством.

Питання пенсійного забезпечення регулюється такими спеціальними законами як: Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення» та «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», але жодним із них не встановлено особливості пенсійного забезпечення ВПО.

Постає необхідність розроблення дієвого механізму, який дасть змогу без проблем отримати на законних підставах призначення чи перерахунок пенсій ВПО.

У Законі України «Про пенсійне забезпечення» зазначено, основним документом, що підтверджує стаж роботи, є трудова книжка». В законі міститься застереження щодо випадків, коли трудової книжки немає або в ній бракує певних записів про трудову діяльність. Зокрема, передбачено, що Кабінет Міністрів України встановлює спеціальний порядок підтвердження наявного трудового стажу за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній.

Непоодинокі випадки коли у ВПО, трудової книжки може не бути через втрату або псування, або в ній може бракувати певних записів про трудову діяльність. Це питання регулює постанова Кабінету міністрів України, яка затверджує Порядок підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній. Документи, які можуть підтвердити факт роботи на певному підприємстві, період навчання, військової служби тощо, до них відносять: довідки (зокрема про підтвердження пільгового характеру праці), виписки з наказів, особові рахунки й відомості на видачу заробітної плати, посвідчення, характеристики, письмові трудові договори й угоди з відмітками про їх виконання та інші документи, які містять відомості про періоди роботи, зокрема членські квитки профспілок та інші документи [3].

Ситуація, яка склалася в Україні, дає підстави для висновку, що з метою повного захисту прав громадян постає необхідність брати до уваги інформацію, викладену в документах, зокрема в довідках про трудовий стаж, виданих незаконними формуваннями [4].

Українським законодавством не визначаються документи, видані органами влади, що знаходиться під контролем російської федерації та їх представниками, а й прямо заборонено їх використовувати, не надаючи їм жодного юридичного статусу.

У ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлено, що «будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їхня діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені в порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий такими органами та/або особами, є недійсним і не створює правових наслідків».

Керуючись вищезазначеними нормами пенсійні органи приймають рішення про відмову в призначенні пенсії

Судова практика в зазначених спорах склалася наступним чином: так у рішенні Запорізький окружний адміністративний суд справа № 280/2455/22 суд дійшов висновку, що особа не може бути позбавлена свого права на врахування заробітної плати, яку він отримував при призначенні пенсії за віком через захоплення незаконними збройними формуваннями території де знаходиться підприємство. Цікавою є позиція суду у рішенні Київського окружного адміністративного суду у справі № 320/10902/20 тут суд дійшов висновку, що у виняткових випадках, визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу. У рішенні Харківського окружного адміністративного суду у справі № 520/27488/21 в якому суд прийшов до висновку, що неможливість перевірки документів, на підставі яких видано вказані довідки, через непідконтрольність Українській владі тимчасово окупованої території Донецької та Луганської областей, не можуть бути взяті до уваги як належні, оскільки до спірних правовідносин підлягають застосуванню так звані «намібійські винятки» Міжнародного суду ООН: документи, видані окупаційною владою, повинні визнаватися, якщо їх невизнання веде за собою серйозні порушення або обмеження прав громадян.

Також потрібно звернути увагу на рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду у справі № 300/1928/22 в якому зазначено, що сформованими висновками жодним чином не оцінюють і не надають офіційності статусу юри-

дичної особи, яка зареєстрована і знаходиться на тимчасово окупованій території України, як належного суб'єкта видавати юридично значимі документи, які повинні враховуватися національними органами і установами держави Україна. У даному випадку оцінюють і досліджують відомості, зміст яких має істотне значення для захисту і відновлення конституційного права громадянина України на належне пенсійне забезпечення.

При прийнятті рішення суди є неоднозначними та є їм протилежні окремі позиції судів. Так, Окружний адміністративний суд міста Києва у справі № 640/2142/21 дійшов висновку, що в таких випадках спір по суті зводиться до питання юридичної значимості документу, який виданий юридичною особою, яка знаходиться на території, що тимчасово окупована. Відповідно до частин 2 та 3 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом; будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків. Україною визнаються лише документи, які підтверджують факт народження або смерті (на даний час також щодо реєстрації (розірвання) шлюбу особи), що у повній мірі відповідає і «намібійським виняткам». Розгляд документів, виданих під контролем та рамках діяльності окупаційної влади, тим більше, які видані поза межами «намібійських винятків» є неприйнятним. Оскільки це може свідчити про відмову України від частини своїх суверенних прав, про визнання та підтримку терористичної організації владою України та легалізацію її діяльності. Існуючі юридичні особи не були позбавлені можливості перереєструватися на підконтрольній Україні території та забезпечувати права своїх працівників, у т.ч. у питанні підтвердження стажу, заробітної плати. Зазначені позиції є меншістю.

З огляду на зазначене вбачається, що нашому законодавству необхідний дієвий механізм регулювання проблем правовідносин в пенсійному забезпеченні вразливої категорії громадян, а тому необхідно звертатися до міжнародного законодавства, а у випадку наявності фактичної міжнародної суперечки – до відповідних судових установ.

Із цього приводу О. Ілляшко зазначає, що «звернення для вирішення міжнародних суперечок до неупередженого органу, що виносив би рішення на підставі права, – досить давня ідея» [4, с. 24].

Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість

яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Якщо міжнародним договором України передбачені інші правила, ніж у законі, то застосовуються правила міжнародного договору.

Кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись; учасник не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору; договір повинен тлумачитись добросовісно відповідно до звичайного значення, яке слід надавати термінам договору в їхньому контексті, а також у світлі об'єкта і цілей договору [5].

29 липня 1970 року Рада Безпеки ООН запросила консультативний висновок Міжнародного Суду про те, які юридичні наслідки для держав випливають із факту присутності Південно-Африканської Республіки в Намібії. Суд ООН 21 червня 1971 року зазначив, що тривала присутність цієї держави в Намібії є незаконною, і держави-члени ООН зобов'язані визнати незаконність присутності ПАР у Намібії та неправомірність її актів від імені або щодо Намібії. Крім того, у цьому консультативному висновку («Намібійські винятки») зазначено, що «у той час як офіційні дії, вчинені урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення дії мандата є незаконними і недійсними, ця недійсність не може бути застосована до таких дій, як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів» [6].

Суддя Верховного Суду М.В. Мазур зазначає: «визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу» [7]. Така позиція узгоджується зі суттю Намібійських винятків, оскільки в такому випадку документи, видані окупаційною владою, використовують як підтвердження певної інформації або фактів.

Як вбачається з аналізу вищезазначеної судової практики в більшості випадків суди визнають незаконними дії пенсійного органу щодо неврахування довідок, що видані окупаційною владою, про підтвердження наявного трудового стажу. Суди у справах про визнання дій про відмову у призначенні пенсії у зв'язку з незарахування до стажу роботи періодів, зазначених у довідках, виданих на тимчасово окупованих територіях, як докази при прийнятті рішень використовують документи, видані окупаційною владою, які також можуть бути використані для прийняття рішень пенсійними органами .

Застосування Намібійських винятків в умовах часткової легітимації документів, які видані на тимчасово окупованій території виключно в судовому порядку, хоча й допомагає захистити права людини, передбачені Європейською конвенцією, однак фактично схожа судовою процедура, яка на-

була масового характеру, знецінює мету й сенс саме судового розгляду, оскільки суд просто підмінює адміністративну процедуру. Отже, головна проблема пенсійного забезпечення ВПО полягає в недоліках національного законодавства. Тому доречно використати в механізмі захисту прав ВПО громадського лобювання, яке позитивно себе зарекомендувало в низці країн і може бути застосовано в Україні [8, с. 14].

Висновки. Пенсійне забезпечення є однією з основних гарантій соціального захисту, змістом якого є підтримка матеріального добробуту громадян та їх сімей при виході на пенсію за віком, по інвалідності або у разі втрати годувальника.

Конституцією України визнаний і діє принцип верховенства права, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Чинне законодавство яке мало на меті розв'язання поточні проблеми у сфері пенсійного забезпечення не створило пенсійну систему, яка б відповідала вимогам пенсіонерів. Актуальним залишається питання підтвердження наявного трудового стажу за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній на підприємствах, які залишилися на тимчасово окупованій території або архіви яких залишилися на таких територіях. Пенсійні органи не при прийнятті рішення не беруть до уваги документи видані окупаційною владою

Загалом необхідно усунути перешкоди, які заважають громадянам України мати рівний доступ, необхідно прийняти правові норм на рівні закону, які надали б можливість забезпечити ВПО можливість реалізувати конституційне право на пенсію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб. URL: 7328_26_Pamyatka_ChPG.
2. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року №1788-XII. / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.
3. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2014 р. № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.
4. Іляшко О.О. Реалізація та захист прав жителів тимчасово окупованих територій: проблема легітимізації документів. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. 2019. № 3. Т. 30 (69). С. 24–28. (Серія «Юридичні науки»). doi: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.3/05>.
5. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: міжнар. док. від 23 трав. 1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
6. Правовые последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки Резолюции 276 (1970) Совета Безопасности : консультативный вывод Международного Суда ООН от 21 июня 1971 г. URL: https://precedent.in.ua/2016/05/06/pravovye_posledstviya_dlya_gosudarstv.
7. Мазур М.В. Українська Намібія: чи визнавати окупаційні папери? URL: <https://precedent.in.ua/2016/05/15/ukrayinska-namibiya-chy-vyznavaty-okup>.
8. Нестерович В.Ф. Громадські протести на окремих територіях Українського Донбасу протягом весни 2014 року: причини та наслідки. Віче. 2014. № 21. С. 14–17.