

# Приклад з практики

Захистити громадян попри конфлікт: як Грузія забезпечує виплату пенсій людям, які проживають на невідконтрольних уряду територіях



НОРВЕЗЬКА РАДА У  
СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ





# Резюме

Збройний конфлікт в Україні розпочався у 2014 році. На початку 2015 р. лінія зіткнення стабілізувалася, у результаті чого частина населення України (близько 2.3 мільйона осіб<sup>1</sup>) залишилася на непідконтрольних уряду територіях. У листопаді 2014 р. Уряд України прийняв рішення припинити пенсійні та соціальні виплати для тих громадян, які залишилися на непідконтрольній уряду території. Станом на кінець 2017 р., багато політиків визнають, що Уряд України повинен надати можливість для усіх громадян України, незалежно від місця їх проживання, отримувати належні їм виплати та забезпечити їх соціальний захист.

Шукаючи механізм забезпечення доступу до пенсій для громадян, які проживають на непідконтрольних уряду територіях, варто звернутися до досвіду інших країн регіону. Одним з найкращих прикладів у цій ситуації є Грузія. Обидві країни постраждали від збройних конфліктів, у результаті яких уряди втратили контроль над частинами територій. Як і в Україні, у Грузії діє солідарна пенсійна система. Тим не менш, пенсійна система Грузії є менш розвиненою – вона не передбачає диференціації пенсійних виплат відповідно до вислуги років чи розміру заробітної плати. Тим не менш, деякі підходи, застосовані Урядом Грузії, можуть бути корисні для України.

Вимушене переселення почалося в Грузії на початку 90-х років, невдовзі після розпаду Радянського Союзу та виникнення збройного конфлікту, що зачепив такі регіони як Абхазія та Південна Осетія. Наразі, загальна кількість внутрішньо переміщених людей складає понад 260 000 осіб, або 8% всього населення країни. Уряд Грузії не намагався обмежити право на отримання пенсії внутрішньо переміщених осіб (ВПО), або громадян країни, які опинилися на непідконтрольній уряду території. Було

<sup>1</sup> Піврічний звіт Плану гуманітарного реагування 2017 р.

створено спеціальні процедури для полегшення доступу до пенсій. Зокрема, усвідомлюючи, що на непідконтрольних уряду територіях не функціонує банківська система, уряд забезпечив наявність мобільних банківських відділень на пунктах перетину адміністративної лінії розмежування<sup>2</sup> з Абхазією та Південною Осетією.

ВПО та люди, що проживають на непідконтрольних уряду територіях, так само як і інші громадяни Грузії звертаються для нарахування пенсії до будь-якого відділення пенсійного фонду на території країни по досягненню пенсійного віку. Законодавство Грузії дозволяє також частково вирішити проблему отримання пенсії громадянами з особливими потребами, які мають обмежені можливості для пересування та проживають на непідконтрольних уряду територіях. Закон Грузії «Про нотаріат» дозволяє оформлення довіреності через Інтернет. За такою довіреністю довірена особа може отримувати пенсію від імені пенсіонера впродовж року. Після 12 місяців пенсіонер має поновити довіреність, таким чином, пройшовши процес фізичної ідентифікації.

Існуюча модель здійснення пенсійних виплат у Грузії не дає вичерпних відповідей для України, оскільки українська пенсійна система набагато складніша. Наприклад, відкритим залишається питання як нараховувати стаж та коефіцієнти, пов'язані з рівнем зарплати для людей, що проживають на непідконтрольних уряду територіях та досягли пенсійного віку після 2014 р. Тим не менш, приклад Грузії показує, що у випадку наявності політичної волі, можливо усунути багато бар'єрів та покращити доступ громадян, які проживають на непідконтрольних уряду територіях, до їх законних надбавь.

<sup>2</sup> Адміністративна лінія розмежування в Грузії має подібний статус до лінії розмежування в Україні, проходячи по межі з непідконтрольною уряду територією



Photo credit: NRC

## Система соціального забезпечення в Грузії

Соціальне обслуговування в широкому значенні включає надання соціальної та медичної допомоги, що поєднує низку програм, основна мета яких – надати громадянам гарантії соціального забезпечення. Грузія – країна з перехідною економікою, яка проходить трансформацію та реформу соціальної політики.

В Грузії пенсійні виплати адмініструє Агентство соціальних послуг, яке є підрозділом Міністерства праці, охорони здоров'я та соціального захисту Грузії. Агентство відповідає за управління та адміністрування державних соціальних програм і програм охорони здоров'я. Державні соціальні програми включають державні виплати: державні пенсії, державна компенсація, соціальні пакети.

Сьогодні чинна в Грузії пенсійна система складається з двох, абсолютно різних за обсягом і суті частин – державне пенсійне страхування та приватне пенсійне страхування. Державна пенсійна система залишається домінуючою частиною. Пенсійна система ґрунтується на принципі солідарності або перерозподілу. Це означає, що пенсійні виплати для пенсіонерів покриваються за рахунок податків, сплачених працюю-

чою частиною населення. Паралельно проходить процес поступового введення недержавного пенсійного забезпечення, але такі механізми наразі складають мізерний відсоток пенсійних виплат. Пенсійний вік складає 60 років для жінок і 65 для чоловіків.

Обсяг пенсійних виплат, які отримують пенсіонери, досить низький і є набагато нижчим від прожиткового мінімуму. Фактично, на сьогоднішній день, пенсія в Грузії, якщо ми говоримо про обсяги виплат, більше схожа на соціальну допомогу. Крім того, вона жодним чином не відображає ні обсяг пенсійних внесків, зроблених нинішнім пенсіонером протягом періоду роботи, ні тривалість таких внесків (трудоий стаж), а також не враховує тип професійної діяльності особи (чи працювала особа на шкідливому виробництві, чи у важких умовах, наприклад).

Населення, яке має право на отримання пенсії по досягненню віку, інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника, складає приблизно 19 % від всього населення країни. З 2004 року всі соціальні програми, включаючи пенсії, фінансуються з державного бюджету.

# Кількість ВПО та їх статус у Грузії

Понад 260 000 осіб стали вимушено переміщеними в результаті збройних конфліктів на початку 90-х років в Грузії. Зусилля, спрямовані на вирішення цих конфліктів, все ще не забезпечують можливості їх мирного врегулювання та добровільного повернення ВПО до місць свого попереднього проживання. Незважаючи на формальну угоду про підтримку повернення внутрішньо переміщених осіб та угоду про припинення вогню, підписану грузинською і абхазькою сторонами в 1994 році, більшість ВПО не повернулися до місць свого походження (відповідно до даних Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC), лише 45 000 повернулися до Абхазії)<sup>3</sup>.

Проблема ВПО ще більш загострилася в результаті збройного конфлікту в серпні 2008 року, який призвів до чергової хвилі переміщення з Південної Осетії. Переговори щодо врегулювання конфліктів наразі ведуться в форматі Женевських дискусій і включають Грузію, Росію, представників Абхазії і Південної Осетії, Організацію Об'єднаних Націй (ООН), Європейський Союз (ЄС) та Організацію з

<sup>3</sup> IDMC, Грузія: Аналіз цифр: <http://www.internal-displacement.org/assets/country-profiles/GEO-Georgia-Figures-Analysis.pdf>

безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Одразу після державної реєстрації ВПО отримує право на фінансову допомогу, пільги та на соціальний захист. Згідно з даними Міністерства з питань біженців і розселення Грузії, приблизно 237 765 осіб було зареєстровано як ВПО в результаті збройного конфлікту 1992-1993 рр та переміщення з Абхазії; 35 547 ВПО зареєстровано у 1989-1991 рр. у результаті переміщення з Південної Осетії, і ще 26 733 ВПО з'явилося в результаті бойових дій у серпні 2008 року<sup>4</sup>.

ВПО становлять 8% від загальної кількості населення. Їх соціально-економічна інтеграція йде повільними темпами. Після війни 2008 року ВПО мали обмежені соціальні пакети, їм було запропоновано преференції у працевлаштуванні, надано доступ до житла і можливості професійного розвитку. Проте, ВПО, як і всі громадяни Грузії, отримують пенсії незалежно від будь-яких інших соціальних пакетів або допомоги.

<sup>4</sup> Станом на листопад 2017 р. 1 грузинський ларі дорівнює 10 українським гривням

## Опис пенсійних процедур для ВПО та населення, яке проживає на непідконтрольних Уряду Грузії територіях

Законодавство Грузії не розрізняє ВПО та осіб, які проживають на непідконтрольній уряду території. Для людей, які проживають на непідконтрольних уряду територіях немає спеціального порядку отримання пенсії, тим не менш деякі інструменти було впроваджено урядом для полегшення доступу до пенсій для таких громадян.

З 1993 р. по 2005 р. у Грузії, в Міністерстві соціального захисту автономної республіки Абхазія (уряд у вигнанні) функціонували пенсійні структурні під-

розділи: в м. Сухумі, Сухумський район, м. Очамчіра, м. Ткварчели, м. Гагра, районах Гудауті (в Тбілісі) і Галі (в Зугдіді). Усі ці підрозділи функціонували на території, підконтрольній Уряду Грузії.

Ці підрозділи були відповідальні за призначення пенсії за інвалідністю та за віком ВПО з Абхазії, які видавалися за місцем тимчасового проживання ВПО поштовими відділеннями Тбілісі. Для населення Гальського району – поштовими відділеннями в Зугдіді. Пенсії за віком виплачувалися всім пен-

сіонерам в однаковому обсязі, не беручи до уваги ні стаж роботи, ні заслуги та різні надбавки. Фінансування цих пенсій здійснювалося пенсійним фондом Абхазії (уряд у вигнанні).

У 2005 році окремі пенсійні структури Абхазії припинили існування, тому призначення і фінансування пенсій було передано до федеральних структур Грузії, а з 2007 року – до Агенства соціального обслуговування Міністерства охорони здоров'я Грузії.

Постановою Уряду Грузії № 181 від 29 серпня 2007 р., були визначені надбавки відповідно до стажу роботи людям пенсійного віку. Для ВПО, які не могли документально підтвердити трудовий стаж, було визначено спеціальне правило для нарахування пенсії. Надбавки до державної пенсії, яка призначається на основі досягнення пенсійного віку, нараховувалися їм залежно від віку отримувача таким чином:

- для чоловіків: від 65 до 67 років - 2 ларі; від 67 до 69 років - 4 ларі; від 69 до 71 року - 7 ларі; Від 71 року - 10 ларі;
- для жінок: від 60 до 62 років - 2 ларі; від 62 до 64 років - 4 ларі; від 64 до 66 років - 7 ларі; 3 66 років - 10 ларі<sup>5</sup>.

Уряд Грузії проводить індексацію пенсійних виплат, тим не менш вона не компенсує темпів інфляції національної валюти. У 2012 році розмір пенсії становив 122 ларі, що еквівалентно приблизно 76 доларам США, або 1262 грн. Сьогодні пенсія літніх людей становить 180 ларі, проте, це лише 72,8 доларів США, або 1861 грн<sup>6</sup>. Отже, фактичне збільшення пенсій часто не означає реального зростання купівельної спроможності населення. Станом на 2017 рік видатки держави на забезпечення пенсій складають більше ніж півтора мільярда ларі на рік.

Пенсії за віком призначаються таким категоріям осіб:

- громадяни Грузії;
- особи без громадянства в Грузії;
- іноземні громадяни, які проживають на території Грузії впродовж останніх 10 років;
- особи з подвійним громадянством (за умови надання документу про неотримання пенсії в іншій країні).

<sup>5</sup> Відповідно до курсу валют у листопаді 2017 р.

<sup>6</sup> Відповідно до курсу валют станом на листопад 2017

## Історія пенсіонерки

**Аснат, 64 роки: у 1993 році ми наївно вважали, що конфлікт не зачепить місто Галі та прилеглий район. Але сталося зовсім інакше: довелося втікати з рідного села Баргебі Гальського району. Мій будинок було спалено. Я поневірялася разом зі своєю сім'єю практично по всій Грузії, ми жили у родичів в Зугдіді та Кутаїсі, і пізніше в Тбілісі. Потім, коли ситуація стабілізувалася, я повернулася до рідного села, а чоловік з дітьми залишилися в Кутаїсі (їм було небезпечно повертатися). За допомоги ОБСЄ я отримала дозвіл від Абхазької сторони на проживання в Гальському районі. Я регулярно відвідувала свою родину, перетинаючи кордон через річку Інгурі. Мені вдалося знайти роботу на маленькій швацькій фабриці. Поступово я завела господарство, курей і корів, збирала горіхи, перевозила в Зугдіді (через річку Інгурі на підконтрольній уряду території) і продавала. Врешті-решт, я отримала так званий абхазький паспорт та дозвіл на проживання. До недавнього часу для мене не становило жодних труднощів переходити кордон через Інгурі, зараз стало складніше – залишився тільки один контрольний пункт. Чотири роки тому мені виповнилося 60 років, і я отримала право отримувати грузинську пенсію. Ця пенсія невелика, але отримувати її має для мене велике значення. Вона мені морально допомагає та надає силу. Я відчуваю, що моя країна мене не залишила і допомагає мені наскільки це можливо, незважаючи на важку ситуацію, у якій опинився наш народ.**

У Грузії не існує інституту прописки, отже будь-яка людина, яка досягла пенсійного віку, відповідно до Закону Грузії «Про державну пенсію», отримує її. Для цього не потрібна реєстрація заявника у певному місці. Можлива реєстрація в будь-якому пенсійному відділенні країни за умови надання передбачених законом документів. Основною підставою є факт наявності громадянства Грузії.

Отже, пред'явивши документ, який підтверджує громадянство Грузії, людина має право отримати пенсію незалежно від місця свого проживання. Існують лише такі обмеження:

- якщо особа, яка досягла пенсійного віку, одночасно отримала право на пільги відповідно до законів Грузії «Про державні пенсії», «Про державну компенсацію і державну академічну стипендію» і « Про визначення соціального пакету» – потрібно обрати яку саме виплату отримувати. Людина має право отримувати виплати, надані одним із цих законом;
- особа втрачає право на пенсію на час державної служби.



Photo credit: NRC

Для призначення пенсії ВПО потрібні такі документи:

- 1) особиста заява;
- 2) посвідчення особи;
- 3) для осіб з подвійним громадянством – довідка з іншої держави про те, що він/вона не отримує пенсію в іншій державі;
- 4) довідка ВПО (за наявності).

Існує окремий механізм для отримання пенсії людьми, що проживають на непідконтрольних Уряду Грузії територіях. Це, насамперед, стосується Гальського і Ахалгорського районів, які контролюються де-факто владою на кордоні з підконтрольними уряду територіями. Для оформлення пенсії люди повинні перейти адміністративний кордон та подати документи до Пенсійного фонду. У подальшому вони можуть отримувати щомісячну пенсію в банку Liberty – це банк, який відповідає за пенсію і всі типи соціальної допомоги, яку виплачує Уряд Грузії.

Система працює так, щоб максимально наблизити місця отримання пенсій до людей, які проживають на непідконтрольних уряду територіях. Звісно,

на непідконтрольних уряду територіях банківська система не працює, тому Грузія не може забезпечити отримання пенсій безпосередньо там. Рішенням цієї проблеми стали мобільні мінібанки, які приїждять на пункти перетину вздовж адміністративного кордону. Пенсіонери, що проживають на непідконтрольній уряду території можуть ними скористатися для зняття грошей з картки. Пенсіонери можуть користуватися банківськими картками. Під час зняття грошей з банкомату, не утримується банківський відсоток.

Така система уможлиблює виплату пенсій громадянам, які фактично проживають на непідконтрольній Уряду Грузії території. Тим не менш, люди, які мають обмежені можливості для пересування через інвалідність чи хронічну хворобу та проживають на тимчасово окупованих територіях, не можуть виїхати на підконтрольну Уряду Грузії територію для отримання пенсії.

Єдина можливість для них отримати пенсію – це оформлення доручення. Закон Грузії «Про нотаріат» (2009 р.) передбачає діяльність нотаріуса через Інтернет. Тобто будь-який громадянин Грузії або особа, яка має дозвіл на проживання в Грузії, має право отримувати нотаріальні послуги через Інтернет. Будь-який нотаріус, який працює на території



Photo credit: NRC

Грузії за допомогою Skype, може підтвердити нотаріальну дію через Інтернет. Нотаріуса, який надає цей сервіс можна знайти на вебсайті Нотаріальної палати Грузії: <http://www.notary.ge/>

## Державна політика

**Уряд вважає, що підтримка громадян, які проживають на непідконтрольних уряду територіях, є важливою частиною політики примирення. Наразі, уряд працює над спеціальними соціальними програмами для людей, які проживають на непідконтрольній уряду території, щоб забезпечити зв'язок між урядом і цією категорією громадян попри лінію розмежування. Заступник Державного Міністра Грузії з питань примирення і громадської рівності Петре Канкава каже: «10-12 років тому у нас були серйозні фінансові проблеми, і ми не могли дбати про добробут людей, які проживали на непідконтрольних територіях, зараз ми готові забезпечити їх всім необхідним для задоволення їх потреб, забезпечити їм доступ до пенсій та надати іншу підтримку. Я можу дати лише одну пораду – дбайте про своїх громадян, доки ви маєте таку змогу».**

Процес надання доручення починається з попередження нотаріуса про намір, призначення точного часу, коли може відбутися Skype зв'язок. Обов'язковим є проведення відеозапису всієї процедури оформлення доручення. Крім особи, яка хоче надати довіреність на виконання певних дій в її інтересах і нотаріуса, у процесі беруть участь ще дві людини:

- 1) особа, яка підписує нотаріальний документ від імені довірителя (ця особа не може бути учасником нотаріального документа);
- 2) особа, яка підтверджує дії нотаріуса, виступає в якості свідка і підписує нотаріальний документ. Свідок не може бути родичем будь-якої сторони (довірителя і / або нотаріуса), а також співробітником юридичної особи, що бере участь у формуванні документа.

Присутність довіреної особи не є обов'язковою.

У законі Грузії «Про нотаріат» не існує умови, що забороняє оформлення довіреності через Інтернет (через Skype) особою, яка перебуває на непідконтрольних уряду територіях. Довіреність може видаватися на будь-який термін, проте виплата пенсії за дорученням призупиняється через рік до наступної верифікації.



Пенсійні виплати може бути припинено:

- у випадку, якщо пенсійні нарахування не були отримані протягом 6 місяців (не знято з картки), цей факт є підставою для призупинення пенсійного нарахування на наступний (7-й) місяць;
- якщо через рік, після видачі доручення, довіритель не пройшов верифікацію в будь-якому банківському відділенні Liberty bank;
- якщо особа перебуває в місцях позбавлення волі;
- якщо з'являється підстава для призупинення/припинення пенсійних виплат відповідно до закону Грузії «Про пенсії» (особиста заява, початок роботи на державній службі, набуття чинності судового вироку, втрата громадянства Грузії або видворення з країни, смерть пенсіонера).

## Рекомендації

Декілька аспектів грузинської моделі забезпечення пенсійних виплат громадянам, які проживають на непідконтрольних уряду територіях, можуть бути застосовані при розробці аналогічного механізму Урядом України, зокрема:

- люди, які проживають на непідконтрольних уряду територіях, повинні отримати вільний доступ до пенсій через українську банківську систему у відділеннях, розташованих на підконтрольній уряду території;
- громадяни, які проживають на непідконтрольній уряду території, та ВПО, повинні мати можливість надавати нотаріально засвідчені доручення. Уряду доцільно розглянути можливість внесення змін до чинного закону «Про нотаріат» щодо надання послуг через Інтернет;
- потрібно розробити спеціальну процедуру для розрахунку стажу та нарахування пенсій для громадян, пенсійний вік яких настав після 2014 р.







Funded by  
European Union  
Civil Protection and  
Humanitarian Aid

NRC висловлює подяку за роботу над дослідженням Марині Почхуа та Олександрі Делеменчук.

**Приклад з практики: Захистити громадян попри конфлікт: як Грузія забезпечує виплату пенсій людям, які проживають на непідконтрольних уряду територіях.**

Пропоноване дослідження надруковано за фінансової підтримки Агентства ООН у справах біженців (UNHCR) та Управління цивільного захисту і гуманітарної допомоги Європейського Союзу (ECHO). За зміст дослідження відповідає виключно Норвезька рада у справах біженців (NRC), а висловлені в ньому погляди жодною мірою не відбивають офіційну точку зору Агентства ООН у справах біженців чи Управління цивільного захисту і гуманітарної допомоги Європейського Союзу