

ФЕНОМЕН ПЕНСІЙНОЇ МАЯТНИКОВОЇ МІГРАЦІЇ: ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ТА СОЦІАЛЬНІ НАСЛІДКИ

PHENOMENON OF PENSION PENDULAR MIGRATION: PRECONDITIONS OF OCCURRENCE AND SOCIAL CONSEQUENCES

Розглянуто проблему тимчасової міграції через лінію розмежування осіб похилого віку. Аргументовано її визначення як пенсійної маятникової міграції. Виокремлені характерні риси цього феномена, масштаби та причини появи. Проаналізовано його вплив на розвиток суспільства.

Ключові слова: міграція, пенсійна маятникова міграція, «пенсійний туризм», внутрішньо переміщена особа, фізична ідентифікація.

Рассмотрена проблема временной миграции через линию разграничения лиц пожилого возраста. Аргументировано ее определение как пенсионной маятниковой миграции. Выделены характерные черты этого феномена, масштабы и причины возникновения. Проанализировано его влияние на развитие общества.

Ключевые слова: миграция, пенсионная маятниковая миграция, «пенсионный туризм», внутренне перемещенное лицо, физическая идентификация.

The article considers the problem of temporary migration of the elderly through the line of delimitation. The last researches and publications devoted to the problems of citizens from the uncontrolled territory of Ukraine are analyzed. It is determined that, despite the relevance of this subject, such a social phenomenon as temporary migration of elderly people through the line of delimitation has not become the subject of a separate study. The distinctive features of pendulum migration and

approaches to its definition that exist in modern Ukrainian science are singled out. The classification of temporary migration of the elderly through the line of delimitation as a pension pendulum migration according to characteristics such as mass, cyclicity, regularity, absence of change of place of permanent residence is substantiated. The basic economic and legal reasons of occurrence of this social phenomenon are determined. The normative and legal basis of pension pendulum migration is described. The conditions necessary for obtaining pension benefits are determined: the status of the internally displaced person, physical identification, stay in the uncontrolled territory no more than 60 days. Their influence on the development of migratory flows is investigated. The basic laws that determine the status and rights of internally displaced persons, the peculiarities of their reform under the influence of various factors are analyzed. Their influence on the development of migratory flows is investigated. The basic laws that determine the status and rights of internally displaced persons, the peculiarities of their reform under the influence of various factors are analyzed. The peculiarities of migratory flows, the frequency of crossing the line of delimitation by persons over 60 years of age, the causes of migration are analyzed. The influence of pension pendulum migration on the development of society is determined. Positive and negative aspects of this influence are determined. The forecast for further development of pension pendulum migration is made.

Key words: migration, pension pendulum migration, "pension tourism", internally displaced person, physical identification.

УДК 325.11

Іванець Т.М.

к. пол. н., асистент кафедри філософії та соціології
Маріупольський державний університет

Постановка проблеми. 2014 р. унаслідок збройного конфлікту на Сході України на частині територій Донецької та Луганської областей органи української державної влади втратили свої повноваження. Військово-політична та соціально-економічна кризи стали причиною появи міграційних потоків у напрямку з непідконтрольних на підконтрольні Україні території. Виникла нова для українських реалій категорія населення – внутрішньо переміщені особи. Водночас із переселенням активізувалися тимчасові циклічні міграції, метою яких було задоволення різного роду потреб – від підтримання родинних зв'язків до закупівлі товарів. Особливих масштабів набула регулярна міграція людей похилого віку через лінію розмежування для отримання пенсійних та інших соціальних виплат, що стало новим соціальним феноменом у розвитку нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема внутрішньо переміщених осіб

(далі – ВПО) сьогодні є актуальною серед дослідників. Питання юридичного визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» досліджувалося К. Крохмальовою. Сутність цього явища вивчали М. Малиха, А. Ібрагімова, Н. Шуклінова. Дотримання прав ВПО стало предметом вивчення Б. Захарова. Соціально-економічні аспекти цього явища розглядали Т. Жванія, О. Малиновська, О. Балакірева. Особливості державного регулювання внутрішньої вимушеної міграції аналізувала О. Капінус. Однак, попри актуальність даної тематики, таке соціальне явище, як тимчасова міграція людей похилого віку через лінію розмежування, не стало об'єктом окремого дослідження.

Постановка завдання. Мета дослідження – проаналізувати феномен пенсійної маятникової міграції, визначити характерні риси, причини виникнення та наслідків цього явища для суспільства загалом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Маятникова міграція є одним із різновидів міграції, яка не супроводжується зміною місця проживання, мігрант зберігає наявні соціальні зв'язки та місце постійного проживання. О. Ровенчак, як і більшість українських дослідників, визначає маятникову міграцію як щоденні або щотижневі поїздки населення з місць проживання до місця зайнятості й у зворотному напрямку [8]. Ю. Римаренко наголошує на тому, що маятникові міграції – це масові за своїми розмірами переміщення населення, водночас дослідник відносить до них не лише щоденні та щотижневі, але й щомісячні переміщення, які мають циклічний характер [7]. Традиційно маятникову міграцію відносять до різновидів тимчасової трудової міграції, хоча частина науковців відносить до неї також регулярні поїздки до місця навчання. Враховуючи вищезазначене, до ключових характеристик маятничкової міграції ми можемо віднести такі: масовість, циклічність, регулярність, відсутність зміни місця постійного проживання. Саме за цими характеристиками ми проаналізували пересування через лінію розмежування осіб пенсійного віку, щоби визначити, чи можна віднести ці переміщення до маятничкової міграції.

За даними Державної прикордонної служби України, за період із січня по листопад 2018 р. лінію розмежування перетнуло 11,59 млн осіб [4]. Моніторингові звіти Благодійного фонду «Право на захист» за 2018 р. дають інформацію, що майже 56% усіх осіб, які перетинали лінію розмежування, становили люди віком понад 60 років (тут та далі даними моніторингових звітів Благодійного фонду «Право на захист» за 2018 р. називаються середньорічні дані, розраховані на основі інформації звітів цієї організації за перше півріччя, липень, серпень, вересень, жовтень, листопад 2018 р.) [5]. Тобто це майже 6,5 млн. Що є свідченням масовості цього явища.

За даними тієї ж Державної прикордонної служби, 2018 р. кількість людей, які виїхали з непідконтрольних територій, приблизно дорівнювалася кількості людей, які в'їхали на непідконтрольні території, – 5,79 млн та 5,8 млн осіб відповідно, що є свідченням циклічності переміщень [4].

Щодо частоти перетину лінії розмежування, то в моніторингових звітах Благодійного фонду «Право на захист» за 2018 р. міститься така інформація: у віковій групі понад 60 років кількість осіб, що перетинають лінію розмежування щокварталу, становить 75,12% [5]. Тобто такі пересування є регулярними.

Що стосується останньої характеристики, яку ми виділили як визначальну щодо маятничкових міграцій, а саме відсутність зміни постійного місця проживання, зауважимо, що 89% осіб, які перетинають лінію розмежуван-

ня в обох напрямках, визначили місцем свого проживання непідконтрольні території [5].

Отже, враховуючи все вищезазначене, ми можемо віднести пересування осіб пенсійного віку через лінію розмежування до маятничкової міграції. Пенсійна маятникова міграція в засобах масової інформації дістала назву «пенсійний туризм» – соціально-економічне явище, за якого особи похилого віку, що проживають на непідконтрольній українським органам державної влади території, для отримання пенсій були змушені реєструватися на підконтрольній Україні території та регулярно перетинати лінію розмежування для проходження перевірки й ідентифікації з метою збереження виплат.

Серед причин появи пенсійної маятничкової міграції можна виділити як економічні, так і юридичні. Люди похилого віку є однією з найменш соціально захищених категорій, тому отримання пенсій, особливо в умовах розгортання соціально-економічної кризи, є питанням фізичного виживання. Зазначимо, що станом на серпень 2014 р. на територіях, які сьогодні непідконтрольні Україні, проживало 1 млн 278 тис. пенсіонерів. Після того, як органи державної влади України втратили свої повноваження на цих територіях, ці пенсіонери могли отримувати пенсійні виплати лише в разі реєстрації на підконтрольній Україні території як внутрішньо переміщені особи [1].

У разі такої реєстрації права та свободи цих осіб, на пенсійне забезпечення також, визначалися законами, що регулюють статус ВПО. Насамперед Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706–VII від 20 жовтня 2014 р. (сьогодні є чинною редакція від 27 березня 2018 р.) [2]. Згідно із цим Законом, «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [2]. Відповідно до п. 1 ст. 7 цього Закону, «для взятості на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України» [2]. Однак всі ці права реалізуються лише за умови збереження особою статусу ВПО.

Треба зауважити, що «факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково, крім випадків, передбачених ст. 12 цього Закону». А ця стаття передбачає, що «рішення про скасування дії довідки відповідно до п. 3 ч. 1 цієї статті приймається на підставі інформації про тривалу відсутність (понад 60 днів) особи за місцем проживання, яка дає обґрунтовані підстави вважати, що внутрішньо переміщена особа повернулася до покинутого місця постійного проживання» [2].

Тобто на нормативно-правовому рівні виникла ситуація, коли люди, які здійснювали внески до Пенсійного фонду України та за чинним українським законодавством мають право на отримання пенсії, повинні були або переселитися зі свого постійного місця проживання (до того ж держава не створювала умов для переселення, не надавала місця для проживання, компенсації за втрачену власність), або перетинати лінію розмежування кожні 60 днів.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» пенсії внутрішньо переміщеним особам були прирівняні до соціальних виплат, отже, на їх виплату поширювалися практика фізичної ідентифікації [6]. Отримувати пенсію ВПО могли суто в установі Публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України». У цій постанові прописується, що «дія платіжних карток установлюється на строк до трьох років за умови проходження фізичної ідентифікації клієнта в установах Публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» кожні шість місяців» [6]. Також зазначається, що «у разі непроходження фізичної ідентифікації одержувачем соціальних виплат Публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України» зупиняє видаткові операції за поточним рахунком та інформує протягом одного тижня із дня їх зупинення в електронній формі з використанням електронного цифрового підпису через захищені канали зв'язку про таке зупинення Міністерство соціальної політики та Міністерство фінансів» [6].

Отже, разом із необхідністю перетинати лінію розмежування раз на 60 днів постає необхідність раз на півроку відвідувати відділення «Державного ощадного банку України» для фізичної ідентифікації. Тобто на законодавчому рівні створено підґрунтя для появи пенсійної маятникової міграції.

Треба зазначити, що 8 червня 2016 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено низку нормативних актів, які встановлювали перевірки для ВПО. Представники органів соціального захисту чи інших органів влади тепер мали право перевіряти наявність внутрішньо переміщених

осіб за зареєстрованими адресами перебування та складати акт. На підставі цього акта ВПО подовжувалися чи припинялися виплати [9]. Результатом цих нововведень стало зменшення кількості пенсіонерів із числа ВПО, які отримували пенсії. Якщо станом на січень 2016 р. пенсії виплачувалися 956 тис. пенсіонерів, то станом на 1 січня 2017 р. їхня кількість становила вже 548,9 тис. [3].

Однак ці нормативні акти викликали осуд із боку правозахисників як такі, що порушували права людини. Постановою окружного адміністративного суду міста Києва від 26 червня 2017 р., а потім постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 4 липня 2018 р. перевірки переселенців органами соціального захисту населення або іншими органами влади, місцевого самоврядування, установ, організацій, підприємств, починаючи з 5 липня 2018 р. визнані незаконними та заборонені [9].

Та необхідність регулярно перетинати лінію розмежування за будь-яких умов кожні 60 днів сприяла подальшому зменшенню кількості пенсіонерів із числа ВПО. Якщо у квітні 2018 р. пенсії виплачені 562 тис. осіб, то в червні – 470 тис. осіб зі статусом ВПО. Лише у квітні – травні 2018 р. Мінфіном надіслано до Пенсійного фонду України 23,5 тис. рекомендацій щодо припинення виплат за критерієм «тривала відсутність (понад 60 днів) особи за місцем проживання, що дає підстави вважати, що ВПО повернулася до залишеного місця постійного проживання» [11].

Отже, саме чинне українське законодавство стало підґрунтям для появи та розвитку пенсійної маятникової міграції. За даними моніторингових звітів Благодійного фонду «Право на захист» за 2018 р, приблизно 50% респондентів серед причин перетину лінії розмежування визначали розв'язання питань із документами, пов'язаними з пенсією та фізичною ідентифікацією, запобігання припиненню виплат через відсутність на підконтрольній території понад 60 днів [5].

Пенсійна маятникова міграція сприяла появі цілої низки соціальних явищ. Передусім це розвиток інфраструктури, спрямованої на обслуговування пенсійної маятникової міграції, а саме організація автобусних та автомобільних трансферів на підконтрольну Україні територію та назад, відкриття дешевих хостелів для осіб із непідконтрольних територій у населених пунктах недалеко від контрольних пунктів в'їзду-виїзду, практика надання ліжко-місць переселенцям у домішках місцевих мешканців (у Станиці Луганській, наприклад, ліжко-місце в серпні 2018 р. коштувало 100 грн за ніч [10]) тощо. Крім того, з'явилося багато напівзаконних та незаконних схем, які дозволяли обійти українське законодавство щодо

регулювання пенсійного забезпечення ВПО. Серед них зняття готівки з картки за відсоток, надання послуг з отримання пропусків (до введення електронного пропуску) та статусу внутрішньо переміщеної особи, переоформлення пенсій на українській території, отримання заборгованостей із виплати пенсій тощо. Ці схеми не лише стали прямим порушенням українського законодавства, але й часто дозволяли шахраям ошукати людей похилого віку, які не могли самі пройти тривалу та важку процедуру відновлення пенсійних виплат.

Висновки з проведеного дослідження.

Пенсійна маятникова міграція стала наслідком збройного конфлікту на Сході України та втрати Україною контролю над частиною власних територій. З одного боку, ця ситуація призвела до соціально-економічної кризи та зубожіння населення, особливо соціально вразливих категорій, до яких належать і люди пенсійного віку. У нових умовах отримання української пенсії стало для них критично важливим для фізичного виживання. З іншого боку, поява такого типу міграції стала наслідком державної політики щодо осіб із невідконтрольної території. Прив'язка пенсійних виплат до статусу внутрішньо переміщеної особи, для збереження якого не можна покидати підконтрольну Україні територію більше ніж на 60 днів, процедура фізичної ідентифікації, яка передбачає відвідування відділення «Державного ощадного банку України» кожні півроку змушують пенсіонерів регулярно перетинати лінію розмежування за будь-яких умов. За чинного законодавства масштаби пенсійної маяткової міграції будуть зберігатися на теперішньому рівні, сприяючи подальшому розвитку інфраструктури, яка обслуговує цей тип мігрантів (як легальної, так і незаконної).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виплата пенсії ВПО та особам, які проживають на території неконтрольованій Урядом на сході України // Організація об'єднаних націй в Україні. URL: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Ukraine/briefing-note-on-pensions_ua.pdf?fbclid=IwAR2eB1E-uQxZ5eR0ZFcek
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України № 1706–VII від 20 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 03.01.2019).
3. Звіт про роботу ПФУ в 2017 р. // Пенсійний фонд України. URL: https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2018/03/Zvit-pro-robotu-Pensijnoho-fondu-Ukrainy-u-2017-roci.pdf?fbclid=IwAR05smVTiVaKfejMqilv12h1hHk9lcrX_xjVSE9kP7b7XkGsEATbd0m3GJY (дата звернення : 27.12.2019).
4. Контрольні пункти в'їзду – виїзду (КПВВ): щомісячний перетин лінії розмежування // Державна прикордонна служба України. URL: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOTU4ODVjYTk1Njk3ZC00N2E5LTlkNTQ1YzYzNDQ1M004ZjMyLWE5ODJmZTBhYTEyNSIsImMiOjIj9> (дата звернення: 14.01.2019).
5. Перетин лінії зіткнення через КПВВ: моніторинговий звіт за перше півріччя 2018 р., липень, серпень, вересень, жовтень, листопад // БФ «Право на захист». URL: <http://vpl.com.ua/uk/materials-cat/reports-uk/> (дата звернення: 26.12.2018).
6. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постановою КМУ від 5 листопада 2014 р. № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2019).
7. Римаренко Ю. Міжнародне міграційне право. К.: КНТ, 2007. 640 с.
8. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. Політичний менеджмент. 2006. № 2. С. 127–139.
9. Суд скасував перевірки переселенців // Українська Гельсінська Спілка з прав людини. 05.07.2018. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/sud-skasuvav-perevirky-pereselentsiv/> (дата звернення: 08.01.2019).
10. «Хіба ми – вороги?»: як отримують пенсії люди з невідконтрольного Донбасу // Громадське. 14.08.2018. URL: <https://hromadske.ua/posts/iak-otrymuyut-pensii-liudy-z-nepidkontrolnoho-donbasu> (дата звернення: 10.01.2019).
11. 59% пенсіонерів із числа переселенців не отримують виплати – «Зеркало неділи» // Цензор.нет. 08.07.2018. URL: https://sensor.net.ua/ua/news/3075393/59_pensioneriv_iz_chysla_pereselentsiv_ne_otrymuyut_vyplaty_zerkalo_nedely (дата звернення: 10.01.2019).