

## Пропозиції

**до проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування» щодо усунення дискримінаційного ставлення до громадян, які брали участь у ліквідації наслідків ядерних аварій, у ядерних випробуваннях та військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї шляхом забезпечення права на пенсію для таких осіб із зменшенням пенсійного віку»**

*(реєстр. № 11171 від 12.04.2024 р.)\**

*Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці, є врегулювання пільгового пенсійного забезпечення осіб, які брали участь у ліквідації наслідків ядерних аварій, у ядерних випробуваннях та військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї.*

Проект закону не суперечить Конституції України і міжнародним договорам, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Положення законопроекту не корелюються з нормами Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування», до якого вносяться зміни, в частині предмету правового регулювання.

*Проектом пропонується* внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування» шляхом доповнення Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» пунктом 12, відповідно до якого особи, які брали участь у ліквідації ядерних аварій, ядерних випробуваннях, військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, прирівнюється за правовим статусом до учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС відповідної категорії, і мають право на пенсію із зменшенням пенсійного віку на підставі статті 55 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Особливість соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, полягає у відшкодуванні шкоди, заподіяної їх життю, здоров’ю і майну внаслідок радіоактивного забруднення. Посилений захист забезпечується шляхом надання постраждалим особливих пільг, компенсацій і гарантій. Вибір соціального захисту обумовлений надзвичайними наслідками катастрофи.

З набуттям у 2016 році чинності Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо усунення дискримінаційного ставлення до громадян, які брали участь у ліквідації наслідків інших ядерних аварій, у ядерних випробуваннях та військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї»<sup>1</sup>, положення щодо особливого соціального захисту поширені на учасників ліквідації наслідків інших ядерних аварій, ядерних випробувань та військових навчань із застосуванням ядерної зброї, шляхом віднесення їх до 1, 2 або 3 категорій осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Законодавчі новації стосувалися соціальних пільг і гарантій, застосування яких

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо усунення дискримінаційного ставлення до громадян, які брали участь у ліквідації наслідків інших ядерних аварій, у ядерних випробуваннях та військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї: Закон України від 21.04.2016 р. № 1339-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1339-19#n6>

у сфері пенсійного забезпечення викликало неоднозначну практику. Розглянувши законопроект, вважаємо слушним зазначити наступне.

*Зауваження і пропозиції концептуального характеру.*

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»<sup>2</sup> (далі – Закон) є спеціальним законом, яким визначено основні гарантії реалізації конституційних прав громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та розв'язання пов'язаних із цим проблем медичного і соціального характеру, зокрема пенсійного забезпечення.

З таких позицій виходить і Конституційний Суд України, який у своєму Рішенні 7-р(І)/2023 наголосив, що соціальні гарантії для цієї категорії осіб, зокрема, розмір їх пенсійного забезпечення, мають встановлюватися виключно Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»<sup>3</sup>.

Враховуючи зазначене, передбачені законопроектом пропозиції доцільно сформулювати у законопроекті про внесення до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Пенсії особам, на яких поширюється дія Закону, призначаються на пільгових умовах, а саме: зниження пенсійного віку до 10 років залежно від тривалості роботи або проживання на територіях радіоактивного забруднення та зменшення тривалості необхідного страхового стажу до 10 років, а у сукупності умов – до 13 років, залежно від категорії, до якої постраждалу особу віднесено (стаття 55 Закону). Згідно з позицією Верховного Суду, нормами Закону та положеннями Порядку віднесення деяких категорій громадян до відповідних категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи<sup>4</sup> визначено, що особа, яка брала участь у ліквідації ядерних аварій, у ядерних випробуваннях, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, прирівнюється за правовим статусом до учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС відповідної категорії, а отже має рівні права та пільги, якщо інше не встановлено законом.

Проаналізувавши зміст положень частини першої статті 55 Закону, Верховний Суд дійшов висновку, що зазначені у пункті 1 частини першої статті 55 Закону особи відповідають ознакам учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС третьої категорії. Відповідно, положення частини першої статті 55 Закону поширюються і на осіб, які прирівняні до третьої категорії осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи.

Суд зазначив, що положення пункту 1 частини першої статті 55 Закону не є однозначними щодо категорій постраждалих осіб, на яких вони

---

<sup>2</sup> Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 року № 796 –XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України 7-р(І)/2023 у справі за конституційною скаргою Костіні Миколи Васильовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/7-ri2023>

<sup>4</sup> Про порядок віднесення деяких категорій громадян до відповідних категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1992 р. N 674 (із змінами станом на 28.07.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-92-%D0%BF#Text>

поширюються, і в цій частині закон не відповідає вимогам якості. Тому, з врахуванням Постанови Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 у зразковій справі № 822/524/18 (провадження № 11-555заі18), із посиланням на положення статей 1, 8, 92 Конституції України та на статтю 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Судом зроблено висновок, що у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві, наявність правових «прогалів» щодо захисту прав людини та основних свобод, зокрема у сфері пенсійного забезпечення, органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи. У зв'язку з цим, Верховний Суд у Постанові від 30.11.2023 у справі № 580/3792/23 дійшов висновку<sup>5</sup>, які відображені у проекті закону.

Водночас, запропонована законопроектом пропозиція не вирішує по суті проблему якості норми. Більш того, виникає питання про дотримання принципу справедливості під час визнання особливих пільг щодо пенсійного забезпечення для тих осіб, які безпосередньо брали участь у ліквідації аварії або працювали у зоні відчуження з моменту аварії та інших категорій осіб, які у законодавчий спосіб, через 30 років з моменту аварії, прирівняні до 1, 2 і 3 категорій постраждалих від аварії на Чорнобильській АЕС.

Враховуючи зазначене, у законопроекті доцільно передбачити положення про категорії осіб, постраждалих від аварії на Чорнобильській АЕС (1, 2 і 3), для яких передбачаються відповідні пільгові умови для виникнення права на пенсію за віком.

*Види ризиків ухвалення законопроекту.*

Врахування зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

– неузгодженість положень законопроекту з законодавчими актами (зокрема, законами України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» тощо);

– неоднозначність практики реалізації (не вирішення проблеми якості норми);

– фінансово-економічні (у зв'язку із змінам показників Державного бюджету України через збільшення видатків на фінансування пенсійних виплат, нарахованих на виконання рішень судів).

***Дослідницька служба  
Верховної Ради України***

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

<sup>5</sup> Постанова Верховного Суду від 30.11.2023 р., справа № 580/3792/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115315596>