

Інформаційна довідка про стан забезпечення прав осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи*

Вступ.

26 квітня 1986 року аварія на Чорнобильській АЕС призвела до масштабної катастрофи, наслідки якої торкнулися мільйонів людей в Україні, державах Північної та Східної Європи. Десятки тисяч людей постраждали від променевої хвороби, а сотні тисяч жителів були евакуйовані та виселені зі своїх домівок¹. Аварія на Чорнобильській АЕС вважається найсерйознішою подією 7-го рівня за шкалою ІНЕС (INES)², відповідно до якої ядерні та радіологічні аварії та інциденти класифікуються на рівні та області дії (населення і довкілля; радіологічні бар'єри і контроль; глибокоешелонований захист).

Сучасні наукові дослідження підтверджують, що шкала ІНЕС містить неоднозначні критерії, а визначені бали не відображають реальні наслідки від аварій, зокрема щодо довгострокового впливу радіації на здоров'я людини³. У зв'язку з цим, зроблена оцінка шкоди, заподіяної аварією на Чорнобильській АЕС, значно відрізняється у дослідженнях як міжнародних, так і національних експертів⁴. Така ситуація впливає і на рівень міжнародної допомоги⁵, спрямованої на ліквідацію глобальних наслідків цієї катастрофи, а також на розвиток національного законодавства.

Основна частина. Відповідно до статті 16 Конституції України подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави. Організація захисту від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС здійснюється за такими напрямками: протирадіаційний, медичний і соціальний. Базовими є напрями медичного і соціального захисту постраждалих громадян. Законодавче регулювання захисних і реабілітаційних заходів, спрямованих на надання допомоги потерпілим, включно з виплатами компенсацій та пільг за ризик можливої шкоди здоров'ю громадян, було запроваджено одразу після аварії. Упродовж багатьох років швидкими темпами зростала кількість зобов'язань із соціального захисту для осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Зазначена категорія осіб має право на отримання 42 видів допомог, зокрема: 16 видів грошових виплат; 26 видів пільг і

¹ Ivelin Kuleff: The Catastrophe in Chernobyl – 30 years after. *NAUKA (SCIENCE)*. 2016, № 3. P. 21–6. URL: <http://spisanie-nauka.bg/arhiv/3-2016.pdf>

² INES (аббревіатура англійською мовою) – міжнародна шкала ядерних і радіологічних подій Агентства з атомної енергії. З 1990 року використовується в цілях однаковості оцінки надзвичайних випадків, пов'язаних із аварійними радіаційними викидами у довкілля на атомних станціях та інших установках, пов'язаних із цивільною атомною промисловістю.

³ David Smythe. An objective nuclear accident magnitude scale for quantification of severe and catastrophic events. URL: <https://pubs.aip.org/physicstoday/Online/1851/An-objective-nuclear-accident-magnitude-scale-for>

⁴ D. Bazyka, V. Sushko, A. Chumak, V. Chumak, L. Yanovych. Health effects of the Chornobyl accident – thirty years aftermath. Kyiv : DIA, 2016. 524 p. URL: https://nrcrm.gov.ua/downloads/2017/monograph_last.pdf

⁵ Чиж В. С. Допомога ООН у подоланні наслідків Чорнобильської катастрофи на території України. URL: <https://naurok.com.ua/dopomoga-oon-u-podolanni-naslidkiv-chornobilsko-katastrofi-na-teritori-ukra-ni-13094.html>

соціальних послуг (у тому числі 10 щодо сплати податків і зборів). Порядок надання соціальної допомоги регулюється відповідно до нормативно-правових актів, зокрема 2 кодексів (Податковий кодекс України, Цивільний кодекс України), 7 законів України, 21 акта Кабінету Міністрів України тощо⁶. Варто зазначити, що до початку військової агресії РФ, розподіл витрат коштів державного бюджету, навіть за умов неповного фінансування державних програм на покриття пільг громадян, постраждалих внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, серед усіх категорій пільговиків в Україні був найвищим у розрахунку на одного пільговика і середньої вартості однієї пільги⁷.

Проблемами соціально-економічного характеру є: розмір допомог у грошовому еквіваленті; їх доцільність з точки зору адресності та адекватності сучасним потребам осіб; якість адміністрування. Обраний для законодавчого врегулювання спосіб соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а саме – виключно категоріальний (статусний), не передбачає врахування матеріального стану особи і нужденності в отриманні певних видів допомог. Організація соціального захисту виключно за категоріальним критерієм супроводжується значним ризиком витрат бюджетних коштів на допомогу особам, які такої допомоги не потребують через наявні доходи. Варто зазначити, що тривалий час категоріальний спосіб організації соціального захисту був стимулом недоброчесного отримання статусу особи, постраждалої внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, у тому числі через податкові пільги.

Внесення змін до законодавства про соціальний захист, яке базується виключно на категоріальному (статусному) підході до організації заходів соціального захисту, як правило, спричиняє судові оскарження для поновлення прав на пільги. Аналіз судових рішень, у тому числі Європейського Суду з прав людини⁸, свідчить, що кількість судових справ щодо поновлення права на соціальні пільги та компенсації, які були скасовані або розмір яких зменшено для осіб, постраждалих від Чорнобильської АЕС, є найбільшою. Наприклад, щодо прав осіб, які мешкають у населених пунктах, що раніше належали до зони посиленого радіоекологічного контролю⁹. Відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 76-VIII¹⁰ межі цих зон устанавлюються та переглядаються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з формування та

⁶ Герусалимов В., Марчак Д. Аналіз ефективності законодавчого регулювання надання соціальної допомоги в Україні для основних цільових груп. 2021. URL: <https://ru.readkong.com/page/anal-z-efektivnost-zakonodavchogo-regulyuvannya-nadannya-8176959>

⁷ Семинога А. І., Борисюк М. М., Омелянець С. М. Аналіз нормативно-правової бази у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. К.: Парламентське вид-во, 2016. 398 с.

⁸ Рішення Європейського Суду з прав людини в справі «Науменко проти України» (заява №41984/98) від 09 листопада 2004 року. *Офіційний вісник України*, 2005, № 21. С. 278. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_353#Text

⁹ Постанова Верховного Суду від 20 березня 2019 року у справі № 697/121/17 (адміністративне провадження № К/9901/43405/18).

URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/sklad_palaty_9901_43405_18

¹⁰ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України 28.12.2014 р. № 76-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text>

забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища за погодженням з Національною академією наук, центральними органами виконавчої влади, сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, безпеки використання ядерної енергії, управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, на основі експертних висновків (частина п'ята статті 2).

Зауважимо, що зону посиленого радіоекологічного контролю довкола ЧАЕС (у минулому – IV зона) було виділено на підставі прогностичних оцінок дози опромінювання населення від 0,5 до 1,0 мЗв/рік, тоді як чинне на 1986 рік законодавство допускало аварійне опромінення населення у значно більших дозах, а прийняті у 1987 році нормативи – до 1 мЗв/рік призвели до збільшення кількості осіб, яких було віднесено до постраждалих внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

Окрім того, правова природа деяких пільг з моменту їх запровадження Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон), є скоріше компенсацією потенційного, а не реалізованого ризику. У сукупності з таким чинником як бюджетні можливості держави, підвищити рівень допомоги, у разі настання тяжких наслідків, зокрема для здоров'я (захворюваності на рак щитовидної залози, лейкемії, серцево-судинних захворювань тощо), є вкрай складними.

Моніторинг змін до Закону, що були внесені 58 законами, та ухвалені рішення Конституційного Суду України щодо визнання окремих положень неконституційними (6 рішень) свідчить про недосконалість законодавчого регулювання¹¹, відсутність послідовності та наукової обґрунтованості змін, які б мали довести соціальну значимість новел.

Незважаючи на удосконалення змісту норм і більш чітке структурне групування положень Закону, акт є складним з точки зору застосування. Окрім того, причинами появи неоднозначності у регулюванні соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є наявні відмінності між нормами Закону щодо порядку обчислення розмірів соціальних виплат і нормами підзаконних актів, зокрема постанов Кабінету Міністрів України, відповідно до положень законів України про Державний бюджет¹².

¹¹ Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ (в редакції Закону № 2001-ХІІ від 19.12.91р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>

¹² Наприклад, починаючи з 17.07.2018 рішенням Конституційного суду України відновлено непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС, право на отримання доплати у розмірі однієї, двох або трьох мінімальних заробітних плат. Однак, статтею 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» розмір підвищення до пенсії встановлюється Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Закону про Державний бюджет на 2024 рік такі виплати передбачені у розмірі фіксованого показника – 1600 гривень.

Висновок.

Законодавство щодо соціального захисту постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС все ще спрямоване тільки на підтримку пільгоорієнтованого населення, а не на комплексне подолання наслідків катастрофи.

Слід погодитися, що проблеми законодавчого регулювання соціального захисту постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС полягають у: визначенні пріоритетності законодавчого акта, яким необхідно керуватися у спірних відносинах через поширення на них дії норм правових актів рівної юридичної сили; неузгодженості між нормами щодо визначення розмірів соціальних виплат; проблемах визначення дії в часі норм правового акта, зміни до якого було визнано неконституційними.

Аналіз судової практики дозволяє виокремити основні причини суддівських помилок, зокрема різне трактування положень законодавства суддями різних інстанцій. З метою сприяння єдності судової практики щодо справ, предметом спору яких є соціальний захист громадян, постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС, було запроваджено інститут «зразкових справ»¹³.

*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.*

¹³ Резворович К. Р. Захист прав в сфері соціального забезпечення потерпілих від аварії на ЧАЕС: аналіз судової практики. *Юридична наука*. 2020, № 6(108). С. 338-349.