
ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ УНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Глущенко С.А.

начальник управління пенсійного
забезпечення Головного управління
Пенсійного фонду України в м. Києві

ПРОБЛЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Серед першочергових завдань, які вирішує наша держава в комплексі заходів з подолання наслідків аварії на ЧАЕС, є соціальний захист та пенсійне забезпечення учасників її ліквідації та інших категорій постраждалих громадян.

Основні аспекти діяльності держави в цьому напрямку визначені ст.ст. 16 та 46 Конституції України, а безпосередні її соціальні функції щодо зазначених суб'єктів пенсійних правовідносин — Законом України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року.

Втім, як свідчать результати дослідження, цей закон не повністю охоплює своїм регулюючим впливом зазначені відносини, які зазнали суттєвої трансформації впродовж 20 років від часу його прийняття парламентом.

Має місце колізійність окремих його норм з підзаконними нормативно-правовими актами з питань реалізації передбачених Законом прав постраждалих громадян.

Взяті на себе в 1991 році зазначеним законом обов'язки патерналістичного характеру держава не виконує, сприяючи таким чином репродукуванню у суспільній свідомості скептичного ставлення до соціально-правового аспекта державності, визначеного ст. 1 Основного Закону України. Залишаються не виконаними рекомендації низки парламентських слухань (починаючи з 2003 р.) з питань подолання наслідків цієї техногенної аварії, що стосуються прогалин у «чорнобильському» законодавстві, внесення змін і доповнень до За-

кону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» з питань пенсійного забезпечення. Окрім того, його норми не узгоджені з нормами інших законів, які також регулюють пенсійні відносини постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи осіб.

Як відомо, зазначеним Законом визначено чотири категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, для встановлення пільг, компенсацій та отримання пенсії, яка встановлюється у вигляді державної пенсії та додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію.

Даним законом враховані факти ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи за межами зони відчуження на роботах з особливо шкідливими умовами праці за радіаційним фактором, а також, що атомна енергетика не тільки не згортається, а навпаки поширюється у всьому світі, а як наслідок можливість приймання участі у ліквідації інших ядерних аварій та випробувань, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї. Ця категорія також користується пільгами, компенсаціями та має право на пенсійне забезпечення, передбачене цим законом.

Розмір додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, залежить від категорії до якої відноситься постраждала особа і визначається статтями 50 та 51 закону в процентному відношенні від мінімальної пенсії за віком.

Пенсійні виплати, що передбачені законом і базуються на мінімальному розмірі пенсії за віком з 17.06.1993 року по теперішній час визначаються постановами Кабінету Міністрів України, яких налічується на сьогодні тринадцять. Така кількість підзаконних правових актів тільки по одній пенсійній виплаті, на яку мають право постраждалі особи, порушує принцип прозорості цієї виплати. Адже особливість пенсійних правовідносин полягає в тому, що вони не зникають із часом, а залишаються із суб'єтом з моменту їх виникнення до того моменту, поки вони не закінчуються або не зміняться.

Розмір державної пенсії також залежить від категорії до якої належить постраждала особа. За Законом України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» державні пенсії призначаються тільки особам, віднесеним до категорії 1 та у зв'язку з втратою годувальника. Особам же віднесеним до категорії 2, 3 та 4, державна пенсія призначається за іншими законами, які регулюють питання пенсійного забезпечення: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страху-

вання», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про державну службу», «Про пенсійне забезпечення», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші, в залежності від сфери діяльності постраждалої особи, досягнення пенсійного віку та наявності відповідного страхового та спеціального стажу.

Сьогодні пенсійне забезпечення потерпілих осіб регулюється великою кількістю законодавчих актів, до яких з часом вносяться відповідні зміни враховуючи суспільно-економічні перетворення, які відбуваються в Україні. Також необхідно врахувати той факт, що в нашій державі назріла необхідність проведення другого етапу пенсійної реформи, перший етап якої розпочатий ще з прийняттям базового Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року на заміну Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року. Попри прийнятий Закон без ґрунтовного реформування досі залишається пенсійне забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, яке є невід'ємною частиною пенсійної системи України. В законопроекті «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (реєстр. номер №7455) також відсутні положення щодо реформування «чорнобильського» законодавства.

Необхідність реформування в цій сфері викликана тим, що два закони «Про пенсійне забезпечення» та «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» були прийняті майже одночасно в епоху розбудови незалежної Української держави, які доповнювали один одного, в зв'язку із прийняттям базового Закону в 2003 році відповідних змін до «чорнобильського» законодавства в частині прив'язки до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність прийнято не було. Це і є на сьогоднішній день підставою для звернення постраждалих осіб від наслідків Чорнобильської катастрофи до судових органів за захистом свої прав, оскільки державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи повинна базуватись на принципах соціального захисту людей, повного відшкодування шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Об'єктивної статистики щодо кількості осіб, які звернулись до судових органів та кількості задоволених позовних вимог офіційно не оприлюднюються ні на сайтах Міністерства соціальної політики України, а ні на сайті Пенсійного фонду України. А чи повною мірою задовольняються вимоги позивачів щодо отримання пенсійних коштів за рішеннями судів? На при великий жаль, ко-

жне рішення суду виписується кожним суддею по різному, в деяких випадках мають місце звернення до суду за роз'ясненням щодо його виконання. Знаючи, що відбувається в системі пенсійного забезпечення серед постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи останні три роки суб'єкти законодавчої ініціативи досі законодавчо не врегулювали це питання. Фінансування витрат, пов'язаних з реалізацією Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», здійснюється за рахунок Державного бюджету, в який не закладаються виплати за судовими рішеннями. Виникає питання, із яких коштів проводиться виплата державної пенсії та додаткової пенсії, розмір яких визначений на підставі рішення суду.

Сьогодні в інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою, розмір мінімальної пенсії по інвалідності (частина четверта статті 54 Закону), з доплатою не може бути нижчим, ніж встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 654 «Про підвищення рівня пенсійного забезпечення громадян».

Додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, що призначається відповідно до статті 50, 51 Закону, виплачується у розмірах, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 28.05.08 № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян».

Різке зростання соціальної напруги серед постраждалих напередодні 25-х роковин Чорнобильської катастрофи викликав підготовлений Урядом проект Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» (реєстр. № 7562), яким передбачається заміна конкретизованих, законодавчо закріплених обсягів соціальних гарантій громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на надання і визначення розмірів цих гарантій за рішенням Кабінету Міністрів України. В такий спосіб на сьогоднішній день вирішується питання виплати пенсії чорнобильцям. З прийняттям цього проекту Закону держава поставить в однакову нерівність інвалідів 1, 2 та 3 груп, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою, які ще не звернулись до судових органів із позовною заявою про розрахунок розміру державної пенсії не нижче 10, 8 та 6 та додаткової пенсії в розмірі 100, 75 та 50 мінімальних прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність, до тих осіб, у яких пенсія вже розрахована в цих розмірах. Законом України «Про державний бюджет України на 2011 рік» для осіб, які втратили працездат-

ність встановлено такі розміри прожиткового мінімуму: з 1 січня — 750 гривень, з 1 квітня — 764 гривні, з 1 жовтня — 784 гривні, з 1 грудня — 800 гривень. Неважко провести розрахунок пенсії інваліда 1, 2 та 3 груп, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою за Рішенням Суду та порівняти його із середнім розміром пенсії цієї категорії громадян по м. Києву.

Категорія осіб	Чисельність	Середній розмір пенсії, грн	Розрахунковий середній розмір пенсії за рішенням суду з 01.01.2011 р., грн
Інваліди	8438	1897,34	6562,50
I група	375	2401,33	8250,00
II група	5263	2130,30	6562,50
III група	2797	1391,48	4875,00

Невже конституційно закріплені положення щодо побудови соціальної, правової держави в Україні є суто декларативні. Для формування соціальної, правової держави необхідно забезпечити панування права, захист і гарантування основних прав і свобод людини і громадянина, завершення проведення ряду реформ, однією із яких є пенсійна.

Для об'єктивного розв'язання пенсійних питань перш за все необхідно проаналізувати динаміку чисельності осіб, які мають статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи по роках, дослідити механізм визначення розміру пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи.

За даними Міністерства соціальної політики України статус постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи в Україні на 01.01.2001 року мають 2 210 605 осіб, серед них 482 357 — діти, в 2009 постраждалих — 2317147 та дітей — 515452 відповідно, а в 2008 постраждалих — 2369104 та дітей — 534568.

Станом на 01.01.2011 в органах праці та соціального захисту населення перебуває на обліку:

255 862 учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

1 954 743 потерпілих від аварії на ЧАЕС,

з них 482 357 потерпілих дітей,

28 548 особи, що мають статус дружини/чоловіка померлого громадянина, смерть якого пов'язана з Чорнобильською катастрофою;

5 865 осіб, які брали участь у ліквідації інших ядерних аварій та віднесені до відповідних категорій постраждалих.

Щодо тенденцій у майбутньому, то можна очікувати, що внаслідок природного руху населення (за умови збереження сучасних критеріїв національного законодавства) загальна чисельність постраждалих буде зменшуватися, а у їхній структурі однозначно зменшуватиметься частка потерпілих дітей.

Серед інвалідів, інвалідність яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою (загальна чисельність 112 729 осіб), 65% — безпосередні учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС (66 489 осіб).

Спостерігається тенденція до стрімкого зростання чисельності осіб, віднесених до категорії 1, тобто інвалідів, як за рахунок учасників ліквідації наслідків аварії, так і за рахунок потерпілих. Якщо в 1991 році таких інвалідів налічувалося близько 2 тисяч, то на сьогодні — вже 112 тисяч дорослих, а також 2,8 тисячі потерпілих дітей-інвалідів. Тому, звичайно, з часом державний соціальний захист цієї категорії інвалідів не втратить своєї актуальності.

Порядок призначення пенсій особам, віднесеним до категорії 1, тобто пенсій по інвалідності, та у зв'язку з втратою годувальника, смерть яких пов'язана з виконанням робіт по ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, врегульовано статтею 54 Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», якою передбачено, що пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи можуть призначатися за бажанням громадянина із заробітку, одержаного за роботу в зоні відчуження в 1986—1990 роках, у розмірі відшкодування фактичних збитків, який визначається згідно із законодавством.

Порядок обчислення пенсій по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 523. Досліджуючи норми цієї постанови, то даний Порядок визначає тільки пільгове обчислення заробітної плати, в залежності від періоду роботи в зоні відчуження з 1986 по 1990 роки та визначає коло осіб, на яких поширюються ці пільги, а самого порядку обчислення розмірів пенсій не визначено ні в Законі, ні в цьому Порядку. Таким чином, період, за який враховується заробітна плата залежить від тривалості роботи в зоні відчуження та визначається по принципу: чим менший період роботи в зоні, тим

за менший період враховується заробітна плата, що в свою чергу не об'єктивно впливає на кінцевий результат розміру пенсії.

На сьогоднішній день важливо та вкрай необхідно прийняти новий механізм визначення розмірів пенсій по інвалідності особам, віднесених до I категорії, та у разі втрати годувальника, смерть яких пов'язана з виконанням робіт по ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, який буде об'єктивно враховувати тривалість роботи в зоні відчуження, ступінь втрати працездатності, не обмежувати обчислення пенсії в розмірі відшкодування фактичних збитків тільки із заробітної плати за роботу в зоні відчуження в 1986—1990 роках та закріпити його на законодавчому рівні. Оскільки соціально не справедливо, коли за менший період роботи в зоні відчуження розмір пенсії, при однаковому відсотку втрати працездатності, буде більший, аніж, коли особа працювала роками в цій зоні в період з 1986 по 1990 рр.

Важливим моментом є питання реалізації права на відповідний вид пенсії та як наслідок отримання пенсійних виплат постраждалими особами. За період дії закону не прийнято єдиного Порядку подачі необхідних документів для постраждалих осіб, не затверджено окремих зразків документів, які необхідно подавати до органів Пенсійного фонду, та чітко не визначено коло суб'єктів, які мають право їх видавати. Внаслідок цієї неузгодженості виникають труднощі в реалізації свого права саме у суб'єктів при призначенні пенсії по інвалідності в розмірі відшкодування фактичних збитків та в разі втрати годувальника, якщо в зоні відчуження ними відпрацьовано менше місяця. Оскільки до заяви ними подається особлива форма довідки про заробітну плату, зразок якої доведено листом Міністерства соціального захисту населення від 27.02.1996 р. №01-3/611-015-2 та заповнюється відповідно до рекомендацій, зазначених у листі. Передбачаючи даний зразок довідки, не враховані моменти термінів зберігання окремих документів на підприємствах, установах та організаціях (табеля обліку робочого часу, графіки робіт (чергувань), журнали обліку відпрацьованого часу, наряди на виконання робіт, маршрутні та путівні листи та інші), на підставі яких видається дана довідка. Зазначені документи зберігаються на підприємствах не більше трьох років. Наразі варто було б прийняти єдиний Порядок подачі документів для постраждалих, затвердити зразки документів, визначити порядок їх заповнення з врахуванням тривалості збереження документів особового складу на підприємствах, установах та організаціях та порядок звернення за ними.

За період розбудови з 1991 року незалежної держави, Україна пережила руйнівну економічну кризу, перехід від збанкрутілої адміністративно-командної системи до ринкової економіки відбувався глибоким падінням виробництва, та як наслідком ліквідацією підприємств, установ та організацій. З роками наслідки економічної кризи відчувають постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи, які не можуть реалізувати своє право на отримання пенсії в розмірі відшкодування фактичних збитків, оскільки документи необхідні для розрахунку пенсії не збереглися та до державних архівних установ не здані. Це ще одне із нагальних питань, яке необхідно вирішувати на законодавчому рівні.

Спростити процедуру реалізації права постраждалих на пенсійне забезпечення можливо було б за допомогою інформації, яка міститься в Державному реєстрі відносно осіб, які належать до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, до потерпілих від Чорнобильської катастрофи та дітей, які належать до потерпілих від Чорнобильської катастрофи. Оскільки до банку даних необхідних відомостей заноситься інформація про календарні строки їх роботи, період проживання на радіоактивно забруднених територіях, про місце роботи, про дози опромінення. Саме ці відомості необхідно надавати постраждалим до заяви про призначення пенсії, які передбачені Порядком подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 р. № 22-1.

Хоча головними завданнями Державного реєстру є здійснення контролю за станом здоров'я осіб та вивчення близьких і віддалених медичних наслідків у осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, доцільно було б врегулювати питання використання відповідної інформації при призначенні пенсії, надання пільг та компенсацій. Тому одним із необхідних та першочергових заходів повинно стати відновлення бюджетного фінансування програми заходів по покращенню функціонування Державного реєстру осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, хоча щороку за результатами парламентських слухань виносяться рішення відносно забезпечення функціонування Державного реєстру осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Не винятком стали і ці парламентські слухання, які відбулися 16 березня 2011 року.

Як бачимо, існує ряд актуальних наукових проблем у сфері пенсійних відносин постраждалих осіб унаслідок Чорнобильської

катастрофи, які потребують свого вирішення. Така ситуація вимагає напрацювання нових, більш досконалих правових норм регулювання пенсійних відносин постраждалих осіб внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Гармонізація загального та спеціального законодавств пенсійного забезпечення, приведення його у відповідність до стандартів країн Європейського Союзу є надзвичайно важливим завданням. Розробці нової нормативно-правової бази, необхідної для ефективного реалізації пенсійного законодавства, повинні передувати всебічні науково-теоретичні та науково-практичні дослідження.

Демичев Д.М.,

д-р юрид. наук, професор, заведуючий
кафедрой теории и истории права Белорусского
государственного экономического университета¹

ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МИНИМИЗАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

26 апреля 2006 г. исполняется 25 лет со дня одного из самых трагических событий XX века — Чернобыльской катастрофы. Будучи величайшей в мире техногенно-социально-психологической катастрофой, авария на Чернобыльской АЭС нанесла человеческой цивилизации громадный экономический, морально-нравственный и генетический ущерб, ибо природные процессы и экологические связи в Республике Беларусь, Украине, Российской Федерации и других регионах, затронутых катастрофой, оказались нарушенными настолько глубоко, что в данном планетарном регионе по существу создана объективная угроза как для потери равновесия и устойчивости биосферы, так и для развития цивилизации в целом. Наряду с экологическим взрывом, вызванным негативными последствиями антропогенных воздействий, Чернобыльская катастрофа может явиться основной причиной не только региональной, но и глобальной деградации жизненных качеств биосферы.

¹ Демичев Дмитрий Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права Белорусского государственного экономического университета. Участник ликвидации последствий аварии на ЧАЭС в пределах 30-километровой зоны в 1986—1987 гг. За самоотверженный труд по ликвидации последствий указанной аварии Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 декабря 1986 г. награжден орденом Трудового Красного Знамени.