

УДК 342.565.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.3.46>

РОЗВИТОК ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ ПІД ВПЛИВОМ ПОЗИЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ У ГАРАНТУВАННІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ОСІБ, ЯКІ ПРОЖИВАЮТЬ НА ТЕРИТОРІЯХ РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ

Остафійчук Л.А.,*кандидатка юридичних наук, доцентка,**доцентка кафедри процесуального права**Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

ORCID: 0000-0003-4882-1038

Остафійчук Л.А. Розвиток практики Верховного Суду під впливом позицій Конституційного Суду у гарантуванні соціальних прав осіб, які проживають на територіях радіоактивного забруднення.

У статті здійснено дослідження впливу рішень Конституційного Суду України на формування судової практики Верховного Суду України щодо гарантування соціальних прав осіб, які проживають на територіях радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, закріплених у Конституції України. Правовий контекст проблеми розглянуто в історичній ретроспективі, зокрема, в частині чисельних спроб змінити статус радіоактивно забруднених населених пунктів у зв'язку із переглядом їх зонування, задля вирішення іншого питання – зняття значного фінансового навантаження на державу у зв'язку із необхідністю забезпечення соціальної підтримки громадян, які проживають на таких територіях, а також порядку виплати пенсій, доплат та інших пільг, пов'язаних із наслідками Чорнобильської катастрофи. Через призму судового діалогу між рішеннями Конституційного Суду України та Верховного Суду України виявлено проблему щодо спроби законодавця звужити конституційні гарантії громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за допомогою внесення змін до законодавства та підзаконних актів задля обмеження, позбавлення чи скасування цих виплат.

У зв'язку з чим проаналізовано судову практику Верховного Суду України та її взаємозв'язок із рішенням Конституційного Суду України від 17.07.2018 № 6-р/2018, яке відновило дію статті 39 Закону № 796-XII у частині повернення до попередньої редакції статті 39 цього Закону щодо права на виплату підвищень до пенсій для непрацюючих пенсіонерів, які проживають на територіях радіоактивного забруднення. На прикладі касаційного перегляду Верховним Судом України справ № 240/4937/18 та № 600/4070/22-а показано, що критерієм для реалізації права на соціальні виплати є фактичне проживання на території радіоактивного забруднення, а не наявність посвідчення постраждалого від Чорнобильської катастрофи.

Зроблено висновок, що практика Конституційного Суду України та Верховного Суду України демонструє тенденцію до конституційного судового активізму, спрямованого на розширювальне тлумачення соціальних гарантій, запобігання їх звуженню та забезпечення реального виконання державою своїх зобов'язань щодо соціального захисту осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Ключові слова: Конституційний Суд, Верховний Суд, справедливий суд, принцип субсидіарності і пропорційності, рішення суду, зразкові справи, обґрунтування судового рішення, судовий прецедент.

Ostafichuk L.A. Development of the supreme Court's Case Law under the influence of the Constitutional Court's positions in guaranteeing the social rights of persons living in radioactively contaminated territories.

The article examines the impact of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine on the formation of the case law of the Supreme Court of Ukraine regarding the guarantee of social rights, enshrined in the Constitution of Ukraine, for persons residing in radioactively contaminated territories affected by the Chernobyl disaster. The legal context of the issue is considered in historical retrospect, particularly regarding numerous attempts to modify the status of radioactively contaminated settlements through revisions of territorial zoning, undertaken with the aim of addressing another underlying concern – reducing the significant financial burden on the state associated with providing social support to citizens living in such territories, including the payment of pensions, supplements, and other benefits related

to the consequences of the Chornobyl catastrophe. Through the prism of judicial dialogue between the decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court of Ukraine, the study identifies the issue of legislative attempts to narrow constitutional guarantees for citizens affected by the Chornobyl disaster by introducing amendments to legislative and subordinate acts intended to restrict, diminish, or abolish these social payments.

In this context, the case law of the Supreme Court of Ukraine and its correlation with the decision of the Constitutional Court of Ukraine of 17 July 2018 No. 6-r/2018 is analyzed. This decision reinstated Article 39 of Law No. 796-XII in the part that returned the earlier version of Article 39 concerning the right of non-working pensioners residing in radioactively contaminated territories to receive pension supplements. Using the examples of cases No. 240/4937/18 and No. 600/4070/22-a reviewed by the Supreme Court of Ukraine, the article demonstrates that the decisive criterion for exercising the right to social payments is actual residence in a radioactively contaminated area, rather than possession of an official certificate confirming the status of a person affected by the Chornobyl disaster.

It is concluded that the practice of the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court of Ukraine reveals a trend toward constitutional judicial activism aimed at the expansive interpretation of social guarantees, preventing their narrowing, and ensuring the effective fulfillment by the state of its obligations concerning the social protection of persons affected by the Chornobyl disaster.

Key words: Constitutional Court, Supreme Court, fair trial, principle of subsidiarity and proportionality, court decision, exemplary cases, judicial reasoning, judicial precedent.

Постановка проблеми. Одна з наймасштабніших та найтрагічніших ядерних катастроф, що наочно показала руйнівну дію радіації на живі організми, сталася 26 квітня 1986 року на Чорнобильській атомній електростанції. Вибух четвертого енергоблоку призвів до потужного викиду радіонуклідів, які забруднили навколишнє середовище та негативно вплинули на здоров'я людей. Преамбула Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначає, що цей Закон «регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах. Закон закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи» [1]. Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 23.07.1991 №106 затверджено Перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [2]. З моменту ухвалення критеріїв зонування та віднесення населених пунктів до різних зон радіоактивного забруднення, на підставі Закону України від 28.12.2014 № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», четверту зону посиленого радіологічного контролю було скасовано, а частину населених пунктів було переведено з другої до третьої зони радіоактивного забруднення у зв'язку з небажанням населення переселятися із цих сіл та обумовленою цим необхідністю збереження бюджетного фінансування соціальної підтримки. Саме фінансовий тягар держави на соціальну підтримку постраждалих від Чорнобильської катастрофи громадян, виплати на яку проходять через Пенсійний фонд України, протягом останніх десятиліть є предметом розгляду справ Конституційним Судом України та Верховним Судом України.

Наслідки Чорнобильської катастрофи стали ключовим об'єктом багаторічних біофізичних досліджень, за результатами яких, А.О. Рой стверджує, що Чорнобильська катастрофа спричинила довготривалі генетичні, онкологічні та екологічні наслідки для людей: «гостра променева хвороба у ліквідаторів аварії, підвищена онкологічна захворюваність, генетичні мутації, що передаються у спадок та спричиняють аномалії розвитку, зміни в екосистемах, психосоматичні розлади» [3, с. 82]. Чорнобильська катастрофа спричинила складні екологічні, політичні та правові наслідки, що залишаються актуальними для сучасного українського суспільства та світової спільноти. Навіть у віддалений період після аварії (понад 35 років), проведена Р.Г. Махінько та О.Ф. Дунаєвською комплексна радіоекологічна оцінка водних екосистем Житомирського Полісся доводить наявність глибинної концентрації радіонуклідів у тих чи інших складових цієї екосистеми [4, с. 98-99].

Щодо людей, – то щорічна загально дозиметрична паспортизація в Україні проводилася починаючи від 1991 р. і до 2012 р. За пост-чорнобильський період опубліковано 14 збірок паспортизації. Усі дозові розрахунки базувалися на результатах щорічних вимірювань забруднення радіоцезієм молока та картоплі, вироблених у тих населених пунктах, що були визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 106. Паспортизація також включала результати вимірювань рівнів вмісту радіоцезію в організмі мешканців постраждалих територій за допомогою лічильників випромінювання людини.

Експертною групою Національної комісії з радіаційного захисту населення України (далі – НКРЗУ) у 2012 році було підготовлено 12 експертних висновків про радіологічний стан 2163 населених пунктів 12-ти областей України [5, 6].

Міністерство екології та природних ресурсів України надало експертні висновки до обласних рад для розгляду та прийняття відповідних рішень щодо зміни статусу населених пунктів до 01.09.2013 року. Проте, жодного рішення щодо перегляду статусу населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення, обласними радами не було прийнято з причин обґрунтованих сумнівів у об'єктивності всіх висновків НКРЗУ. Одним із таких чинників став факт, що станом на 2011 рік дані про щільність забруднення ґрунту ізотопами стронцію та плутонію офіційно не публікувалися, спеціалісти групи керувалися лише даними про щільність забруднення ґрунту ізотопами цезію, незважаючи на те, що у статті 2 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» одним із критеріїв зонування є щільність забруднення ґрунту ізотопами цезію, стронцію або плутонію. Відсутність матеріалів або їх офіційне не опублікування, не є підставою для не виконання вимог ст. 2 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Незважаючи на це в Україні ще з 2011 року піднімається питання щодо скасування входження більшості населених пунктів до зон радіоактивного забруднення (у т. ч. шляхом наукових розвідок вчених [7]) і, як наслідок, автоматичного позбавлення громадян, які проживають у них, чорнобильських соціальних виплат. Інструментом обмеження, позбавлення чи скасування цих виплат слід визнати й спроби законодавця звузити конституційні гарантії громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, одна з яких є предметом цього дослідження. Тому, провідна роль Конституційного Суду України у відстоюванні конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя, здоров'я і соціальні виплати, – є очевидною, що свідчить про актуальність теми дослідження.

Метою статті є дослідження судової практики Верховного Суду під впливом позицій Конституційного Суду у гарантуванні соціальних прав осіб, які проживають на територіях радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Стан опрацювання проблематики. Проблема особливостей забезпечення соціальних прав осіб, постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи, була предметом дисертаційного дослідження С.А. Глущенко (2019). Окремі аспекти судової практики по захисту прав в сфері соціального забезпечення потерпілих від аварії на ЧАЕС, їхній аналіз та розгляд зразкових справ в практиці Верховного Суду досліджувався у працях К.Р. Резворович (2020). Разом із тим взаємовплив рішень Конституційного Суду України та практики Верховного Суду у контексті забезпечення соціальних прав «чорнобильців» досліджено не було.

Виклад основного матеріалу. Соціальні права нерозривно пов'язані з принципом соціальної справедливості, який вимагає рівності можливостей та недискримінації у доступі до соціальних благ. Як зазначає О.В. Щербанюк, «в останні роки, коли гарантії соціальної держави поступаються через економічну кризу, справи, які вимагають судового контролю конституційності заходів, що порушують соціальні права, усе частіше потрапляють до судів, що викликає використання принципу пропорційності для перевірки обмеження соціальних прав. Таким чином, виходить цікавий подвійний ефект. Нові аспекти принципу пропорційності виникають у міру його застосування у справах, що стосуються соціальних прав, а соціальні права, своєю чергою, розвиваються, набуваючи більш конкретного юридичного змісту» [7, с. 289].

В Конституції України закріплено, що людина визнається найвищою соціальною цінністю в Україні, яка є соціальною і правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права (статті 1, 3 та 8). Згідно статті 16 Основного Закону України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [8], що зумовлює надання особливого статусу громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та встановлення єдиного порядку визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення, визначені Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII (далі – Закон № 796-XII) [9].

Відповідно до положень ст. 65 Закону № 796-XII учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілим від Чорнобильської катастрофи видаються посвідчення, виготовлені за зразками, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Посвідчення «Учасник ліквідації наслід-

ків аварії на Чорнобильській АЕС» та «Потерпілий від Чорнобильської катастрофи» є документами, що підтверджують статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та надають право користування пільгами, встановленими цим Законом [9].

На перший погляд, норми Закону №796-XII свідчать про те, що установлені ним пільги, стосуються лише осіб, яким встановлено статус постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи, що підтверджується посвідченням відповідного виду і категорії, виданого у відповідності до Порядку видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим категоріям громадян, затвердженого постановою КМУ «Деякі питання видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим категоріям громадян» від 11 липня 2018 року № 551.

Проте, відповідно до преамбули Закону №796-XII, його положеннями, окрім іншого, створено єдиний порядок умов проживання і трудової діяльності на радіоактивно забруднених територіях.

Зокрема, статтею 39 Закону № 796-XII (у редакції, чинній до 01.01.2015, яка була відновлена у зв'язку з прийняттям рішення Конституційного Суду України від 17.07.2018 № 6-р/2018 [10], в частині, яка не змінена Законом України від 04.02.2016 р. № 987-VIII «Про внесення зміни до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи») передбачено, що громадянам, які працюють на територіях радіоактивного забруднення, провадиться доплата в таких розмірах: – у зоні безумовного (обов'язкового) відселення – три мінімальні заробітні плати; – у зоні гарантованого добровільного відселення – дві мінімальні заробітні плати; – у зоні посиленого радіоекологічного контролю – одна мінімальна заробітна плата. Пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на цих територіях, і стипендії студентам, які там навчаються, підвищуються у розмірах, встановлених частиною першою цієї статті.

Тобто норма цієї статті поширюється на невизначене коло осіб, до якого входять такі групи громадян: 1) які працюють на територіях радіоактивного забруднення; 2) проживаючі на територіях радіоактивного забруднення непрацюючі пенсіонери; 3) студенти; 4) отримувачі пенсії у разі втрати годувальника на малолітню дитину, яка проживає на території радіоактивного забруднення; 5) діти-інваліди, які проживають на території радіоактивного забруднення та яким призначено пенсію, хоча вони є особами, які ще не були народжені на час Чорнобильської катастрофи і не можуть мати посвідчення ліквідатора або постраждалої особи від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; 6) особи, які переїхали у населені пункти, віднесені до територій радіоактивного забруднення, після настання пенсійного віку.

Конституційний Суд у своєму Рішенні вказав, що обмеження чи скасування Законом №76-VIII пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом №796-XII, фактично є відмовою держави від її зобов'язань, передбачених статтею 16 Конституції України, у тому числі щодо соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Приписи статті 3 Конституції України, згідно з якими держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга), зобов'язують державу обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання, зокрема, у питаннях обсягу пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [10].

Правова позиція щодо застосування викладеної правової норми наведена у постанові Великої Палати Верховного Суду від 18 березня 2020 року у зразковій справі №240/4937/18, яка є остаточним рішенням у зразковій справі та набуває прецедентного значення. За ознаками типових справ постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.03.2020 у справі № 240/4937/18 є зразковою для справ, у яких предметом спору є виплата пенсійними органами непрацюючим пенсіонерам, які проживають на територіях радіоактивного забруднення, підвищення до пенсії у розмірах, установлених частиною другою статті 39 Закону № 796-XII у редакції, чинній до 01 січня 2015 року. Обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права визначені такі: а) позивач проживає на території радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; б) позивач є непрацюючим пенсіонером; в) відповідачем є відповідне управління ПФУ; г) предметом спору є нарахування та виплата із 17 липня 2018 року підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення, в розмірі, визначеному частиною другою статті 39 Закону № 796-XII, у редакції, чинній до 01 січня 2015 року [11].

При цьому відновлена відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 стаття 39 Закону №796-XII, належить до розділу VII Закону №796-XII, який визначає особливості регулювання праці громадян, які працюють на територіях радіоактивного забруднення і встановлює, серед іншого, право на нарахування та виплату підвищення до пенсії непрацюючому пенсіонеру, який проживає на території радіоактивного забруднення.

Аналізуючи вказане, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у постанові від 15 липня 2024 року по справі №600/4070/22-а, зазначив, що розділ VII Закону України № 796-XII вста-

новлює наявність пільг у осіб, які проживають та (або) здійснюють трудову діяльність на територіях радіоактивного забруднення. Тому при застосуванні вказаної норми визначальним є не статус постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи, підтверджений посвідченням відповідного виду і категорії, а, передусім, місце проживання на територіях радіоактивного забруднення особи, яка звертається за призначенням підвищення до пенсії та наявність у неї статусу непрацюючого пенсіонера [12].

Висновки. Конституційний Суд України послідовно застосовує підхід, згідно з яким соціальні права осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, мають підвищений ступінь конституційного захисту, захист яких є позитивним обов'язком держави, реалізація якого не може бути поставлена у залежність від адміністративних формальностей. Будь-які законодавчі або адміністративні обмеження цих прав підлягають суворій перевірці на предмет їх конституційності. У практиці Конституційного Суду України та Верховного Суду України простежується елемент конституційного судового активізму, спрямований на розширювальне тлумачення соціальних гарантій, встановлених Конституцією України і недопущення їх звуження. Наведені правові позиції Верховного Суду у справах № 240/4937/18 та № 600/4070/22-а демонструють приклади, як рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 визначає підхід судів загальної юрисдикції до вирішення категорії соціальних спорів, пов'язаними із подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.91 р. № 795-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text>
2. Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР про порядок введення в дію законів Української РСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи»: постанова Кабінету Міністрів УРСР від 23.07.1991 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106%D0%B0-91-%D0%BF#Text>.
3. Рой А.О. Чорнобильська катастрофа як науковий виклик. *Актуальні проблеми фундаментальних та суспільно-гуманітарних наук* : матеріали наук.-практ. інтернет-конф. молодих учених та здобувачів освіти, м. Харків, 20 лют. 2025 р. – Харків : НФаУ, 2025. С. 81-82.
4. Махінько Р.Г., Дунаєвська О.Ф. Радіонуклідне забруднення річок Житомирського Полісся: аналіз біоаккумуляції в гідробіонтах. *Збалансоване природокористування*, 2025. № 2. С. 94-101. URL: <https://journals.uran.ua/bnusing/article/view/337153>.
5. Про Експертні висновки. URL: <https://nkrzu.gov.ua/dial/eks/eks-pro>.
6. Перегляд експертних висновків. URL: <https://nkrzu.gov.ua/dial/eks/eks-per>.
7. Щербанюк О. Принцип пропорційності та захист соціальних прав у практиці Конституційних Судів. *Соціальні права. Виклики воєнного часу* : зб. тез доп. Шостої Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 6 лип. 2023 р.). Харків : Право, 2023. 412 с. С. 288-297.
8. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>.
10. Рішення Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року № 6-р/2018 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18#Text>.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.03.2020 у справі № 240/4937/18. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/apel_zrazk_spravi_vs_vp/2023_12_08_580_2371_20.
12. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 липня 2024 року у справі №600/4070/22-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120381002>.