

ПОПЕРЕДНІЙ ВИСНОВОК

щодо звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 51 Закону України від 28 лютого 1991 року № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України»

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) спільно з департаментом аналітичної та правової роботи розглянув звернення Житомирського окружного адміністративного суду (вхідний № 1915/0/1-26 від 19 травня 2026 року) стосовно вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 51 Закону України від 28 лютого 1991 року № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон № 796-XII) в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 76- VIII), та встановив таке.

Обставини, які зумовили ініціювання вищевказаного звернення до Верховного Суду.

Житомирський окружний адміністративний суд за результатами розгляду адміністративної справи № 240/7887/26 ухвалив рішення від 07 травня 2026 року, яким задовольнив позовні вимоги позивача, зокрема, визнав протиправними дії Головного управління Пенсійного фонду України в Житомирській області щодо відмови йому у перерахунку та виплаті додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, відповідно до статті 51 Закону № 796-XII у редакції Закону України від 06 червня 1996 року № 230/96-ВР «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон № 230/96-ВР) у розмірі 30% мінімальної пенсії за віком, та зобов'язав здійснити такий перерахунок та виплату пенсії з урахуванням виплачених сум.

Розглядаючи зазначену справу, Житомирський окружний адміністративний суд дійшов висновку, що внесені Законом № 76-VIII зміни до статті 51 Закону № 796-XII є такими, що порушують право на належний рівень соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, не підлягають застосуванню під час розгляду справи як такі, що суперечать частині першій статті 3, частині другій статті 8, статті 16, частині третій статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 50 Конституції України.

Оцінка наявності ознак невідповідності статті 51 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII Конституції України

Конституція України як Основний Закон України закріплює фундаментальні засади життєдіяльності особи, суспільства та держави, які, своєю чергою, ґрунтуються на визначальному положенні про те, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Конституції України).

Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8 Конституції України).

Відповідно до статті 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Частини перша, друга статті 24 Конституції України передбачають, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Статтею 16 Конституції України визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Конституція України закріпила право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46).

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (частина перша статті 50 Конституції України).

Питання про права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення та інші належать до таких сфер нормативного регулювання, які визначаються виключно законами України (пункти 1, 6 частини першої статті 92 Конституції України).

Конституційні засади правового статусу особи мають своє нормативне продовження у чинному законодавстві. Верховна Рада України на виконання покладеного статтею 16 Конституції України на державу обов'язку ухвалила Закон № 796-XII, який визначив основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та створив єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення.

Також у преамбулі цього закону наголошено, що Чорнобильська катастрофа торкнулася долі мільйонів людей; у багатьох регіонах, на величезних територіях виникли нові соціальні та економічні умови; Україну оголошено зоною екологічного лиха; створення системи надійного захисту людей від наслідків Чорнобильської катастрофи потребує залучення значних фінансових, матеріальних та наукових ресурсів.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 796-XII метою цього закону є, зокрема, захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних із нею проблем медичного й соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території.

Державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи базується, зокрема, на принципах пріоритету життя та здоров'я осіб, які потерпіли від Чорнобильської катастрофи, комплексного розв'язання завдань охорони здоров'я, соціальної політики, їх соціального захисту, повного відшкодування їм шкоди (частина друга статті 1 Закону № 796-XII).

Таким чином, особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, наділені спеціальним правовим статусом, який впливає зі змісту статті 16 Конституції України та деталізований у Законі № 796-XII, і відповідно потребують особливого правового та соціального захисту з боку держави.

Про гарантії соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, як конституційний обов'язок держави на підставі статей 3 та 16 Конституції України, **неодноразово у своїх рішеннях наголошував Конституційний Суд України.**

Так, у Рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) Конституційний Суд України зазначив, що відповідно до

статті 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави. Одним із тяжких наслідків аварії на ЧАЕС стала втрата здоров'я громадянами. Законами України таких громадян віднесено до відповідних категорій, вони потребують відновлення втраченого здоров'я, постійної медичної допомоги та соціального захисту з боку держави. Тому позбавлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на безплатне надання або забезпечення пільговою санаторно-курортною путівкою (для осіб, віднесених до категорій 3 і 4), грошову компенсацію у розмірі середньої вартості путівки в Україні (для осіб, віднесених до категорії 2), одержання безпроцентних або надання пільгових позик, суперечить вимогам статей 16, 46, 49 Конституції України, є неконституційним (пункт 4 мотивувальної частини).

Отже, по суті Конституційний Суд України виснував про **недопустимість скасування окремих пільг, компенсацій та гарантій** особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

У Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) Конституційний Суд України узагальнив, що він неодноразово розглядав проблему, пов'язану з реалізацією права на соціальний захист, неприпустимістю обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, і сформулював правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави. До них, зокрема, належать громадяни, яким пенсія призначається за спеціальними законами. У рішеннях Конституційного Суду України зазначалося, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за статтею 22 Конституції України не допускається (абзац чотирнадцятий пункту 5 мотивувальної частини).

Також у цьому Рішенні Конституційний Суд України підкреслив, що Закон № 796-XII визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, оскільки відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (абзац одинадцятий пункту 5 мотивувальної частини).

Важливих висновків, які покладені в основу загальної юридичної позиції щодо захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дійшов Конституційний Суд України у Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, зокрема:

- виходячи зі змісту статті 16 Конституції України, обов'язок держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу **зумовлює надання особливого статусу** громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Необхідність збереження генофонду Українського народу викликана, перш за все, незадовільною екологічною ситуацією, спричиненою, зокрема, Чорнобильською катастрофою, наслідком якої стало погіршення стану здоров'я населення, демографічний занепад, зростання смертності потерпілого від Чорнобильської катастрофи населення, захворюваності дітей, підвищення рівня інвалідизації населення. Вкрай серйозними наслідками, породженими цією катастрофою, є також проблеми соціально-психологічного характеру у постраждалих від Чорнобильської катастрофи громадян. **Отже, виконання державою обов'язку щодо збереження генофонду Українського народу потребує належного обсягу державних видатків, зокрема, у сферу охорони здоров'я, соціального забезпечення та їх ефективного використання; підтримання у належному стані санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, створення ефективних заходів щодо попередження захворювань, зниження ризиків для здоров'я людини, що пов'язані з радіоактивним забрудненням значної території та негативним впливом цього фактора на довкілля та громадян (пункт 3 мотивувальної частини);**

- зважаючи на сутність статті 16 Конституції України, закріплення передбаченого у ній обов'язку держави у розділі I «Загальні засади» Конституції України вказує на **засадничий характер цього обов'язку** та на необхідність виокремлення категорії громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і **потребують додаткових гарантій соціального захисту** у зв'язку з надзвичайними масштабами вказаної катастрофи та її наслідків (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини);

- встановлення у законах України пільг, компенсацій та гарантій громадянам України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, обумовлено виконанням державою свого конституційного обов'язку, передбаченого статтею 16 Основного Закону України, щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу. **Такі пільги, компенсації та гарантії є особливою формою відшкодування завданої шкоди вказаній категорії громадян, а тому скасування чи обмеження цих пільг, компенсацій і гарантій без рівноцінної їх заміни свідчитиме про відступ держави від її конституційного обов'язку (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини);**

- скасування пільг, компенсацій та гарантій **не відповідає конституційному обов'язку держави**, передбаченому у статті 16 Основного Закону України, щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тому пільги, компенсації та гарантії є такими, що захищені Конституцією України від негативних наслідків для цієї категорії осіб при внесенні змін до законодавства України (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини);

- пільги, компенсації і гарантії, встановлені у Законі № 796-XII, є особливою формою відшкодування завданої шкоди таким особам за втрачене здоров'я, моральні і фізичні страждання, обмеження в реалізації своїх здібностей та можливостей забезпечити собі гідний життєвий рівень (абзац одинадцятий пункту 5 мотивувальної частини);

- положення статті 16 Основного Закону України **зобов'язують державу нести відповідальність за впровадження системи заходів** щодо розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням захисту прав, інтересів, гарантій, наданих особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Необхідність забезпечення належного рівня соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, зумовлена обмеженнями, ризиками, втратами, яких зазнали вони та члени їх сімей. **В ухваленому на виконання статті 16 Конституції України Законі № 796-XII передбачено додаткові гарантії соціального захисту для вказаних осіб** – комплекс заходів у вигляді пільг, компенсацій і гарантій. **Фактично ці заходи є компенсацією особам, які постраждали** внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, за втрачене здоров'я, моральні і фізичні страждання, обмеження в реалізації своїх здібностей та можливостей забезпечити собі гідний життєвий рівень, а також основним засобом реалізації державою конституційного обов'язку щодо забезпечення соціального захисту таких осіб (абзаци перший, другий пункту 6 мотивувальної частини);

- **соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, має передбачати відшкодування шкоди, заподіяної їх життю, здоров'ю і майну внаслідок радіоактивного забруднення, та реалізовуватися шляхом надання їм відповідних пільг, компенсацій і гарантій.** Вибір такого особливого порядку відшкодування шкоди обумовлений надзвичайними масштабами катастрофи та її наслідків. Рівень соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, має бути таким, щоб забезпечувати їм гідне життя, і не повинен залежати від майнового стану їх сімей. Обмеження чи скасування пільг для осіб, на яких поширюється дія Закону № 796-XII, без відповідної рівноцінної їх заміни чи компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо забезпечення соціального захисту цієї категорії осіб. У разі зміни правового регулювання набуті такими особами права на пільги, компенсації і гарантії повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх реалізації або запроваджені рівноцінні чи більш сприятливі умови соціального захисту. Отже, Конституційний Суд України наголошує, що комплекс заходів у вигляді пільг, компенсацій і гарантій, передбачених Законом № 796-XII, слід сприймати як один із основних засобів реалізації державою закріпленого у статті 16 Конституції України обов'язку щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу (абзаци третій, четвертий, шостий пункту 6 мотивувальної частини);

- передбачені оспорюваними положеннями зміни до Закону № 796, які стосуються **обмеження чи скасування пільг, компенсацій і гарантій, призвели до звуження прав осіб**, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зниження рівня їх соціального забезпечення (абзац п'ятий пункту 6 мотивувальної частини);

- **обмеження чи скасування Законом № 76 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 (абзац перший пункту 7 мотивувальної частини).

Розглядаючи й інші справи, Конституційний Суд України щоразу демонстрував сталість та послідовність свого підходу щодо розуміння правової природи статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Так, у **Рішенні від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021** він узагальнив висновок про те, що покладення Конституцією України на державу обов'язку захищати осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вказує на особливий статус таких осіб у контексті їх соціального захисту та охорони здоров'я, а відтак – обумовлює посилений їх соціальний захист (абзац одинадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

У цьому рішенні Конституційний Суд України зазначив, що Чорнобильська катастрофа – найбільша у світі за всю історію ядерної енергетики екологічна катастрофа техногенного характеру за кількістю загиблих, потерпілих від її наслідків осіб, масштабами радіоактивного забруднення територій насамперед в Україні. Особливо руйнівного впливу Чорнобильської катастрофи на життя, фізичне й психологічне здоров'я зазнали учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілі від Чорнобильської катастрофи, яким унаслідок цієї катастрофи встановлено інвалідність. З приписів статей 3, 16, 50 Конституції України у їх взаємозв'язку впливають **не лише зобов'язання держави перед постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи громадянами України, а й гарантії щодо цієї категорії громадян** (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 3.1. пункту 3 мотивувальної частини).

Також Конституційний Суд України наголосив, що відповідно до статей 3, 16, 50 Конституції України у їх взаємозв'язку на державу покладено позитивний обов'язок забезпечити особам з інвалідністю з числа осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, посилений соціальний захист. Позитивний обов'язок держави у цьому разі, по суті, вимагає від неї вжити заходів підтримувальної дії (affirmative action) з огляду на те, що йдеться про обов'язок захисту державою однієї з найуразливіших верств населення, яка того потребує. Виокремлення законодавцем з категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, осіб, які потребують особливого ставлення держави - осіб з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, а також з числа потерпілих від Чорнобильської катастрофи,

– та запровадження саме для цієї категорії осіб державної пенсії й **установлення на рівні закону її мінімальних розмірів слід розглядати як прояв з боку держави заходів підтримувальної дії для цих осіб** (абзаци сьомий, восьмий підпункту 2.5.1 підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021).

У контексті цього рішення важливим є висновок Конституційного Суду України про те, що **соціальні зобов'язання держави** перед громадянами, які втратили здоров'я внаслідок того, що держава свого часу зобов'язала їх взяти участь у подоланні наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – катастрофи планетарного масштабу, та які зазнали інвалідності внаслідок таких дій, а також перед особами з інвалідністю з числа потерпілих від цієї катастрофи **не мають залежати від фінансових можливостей держави та її економічного становища. Тому соціальні гарантії, зокрема й мінімальний рівень соціального захисту для цієї категорії осіб, має встановлювати законодавець.** Кабінету Міністрів України як державному органу, уповноваженому розробляти проект закону про Державний бюджет України та забезпечувати виконання затвердженого законодавцем відповідного закону, належить визначати умови та порядок призначення встановлених законом мінімальних розмірів державної пенсії для зазначеної категорії осіб (абзац дев'ятий підпункту 2.5.1 підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини).

На розвиток такої юридичної позиції Конституційний Суд України виснував, що приписи статей 3, 16, 50 Конституції України у їх взаємозв'язку зобов'язують державу за будь-яких обставин забезпечити особам з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, посилений соціальний захист, реалізацію їх права на відшкодування завданої шкоди здоров'ю. Держава може змінювати законодавче регулювання у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, проте в разі зміни такого регулювання вона не повинна вдаватися до обмежень, що порушують сутність їх індивідуальних прав, а **досягнутий рівень соціального захисту має бути збережено** (абзаци двадцятий, двадцять перший підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021).

Крім того, Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово підкреслював, що саме **приписи статті 3 Конституції України зобов'язують державу обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання**, зокрема, у вирішенні питань соціального захисту відповідних категорій громадян, в тому числі і гарантій соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (наприклад, рішення від 17 липня 2018 року № 6-р/2018, від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019).

Зокрема, у **Рішенні від 17 липня 2018 року № 6-р/2018** Конституційний Суд України указав, що 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, та дійшов висновку, що Закон № 76 в частині скасування або обмеження пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом № 796-XII, щодо соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, суперечить положенню частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до якого держава відповідає перед людиною за свою діяльність (абзаци другий, третій пункту 7 мотивувальної частини).

Також Конституційний Суд України у **Рішенні від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019** зазначив, що аналіз положень статей 16, 17 Конституції України дає підстави для висновку, що особи, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мають спеціальний статус та особливі умови соціального захисту. За Конституцією України посилений соціальний захист вказаних категорій осіб вимагає від держави виконання обов'язку визначати такий обсяг їх соціального забезпечення, який гарантуватиме їм гідні умови життя, а також повне відшкодування заподіяної шкоди. При цьому суд виходив із того, що на конституційному рівні визначені гарантії соціального захисту громадян – осіб, які втратили здоров'я внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та потребують його відновлення, постійної медичної допомоги й соціального захисту з боку держави. Держава може встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту вказаних категорій осіб, однак визначені законом відмінності не повинні: допускати жодних невинуватених винятків із конституційного принципу рівності, містити ознак дискримінації при реалізації зазначеними особами права на соціальний захист та порушувати сутність права на соціальний захист, а обґрунтування механізму нарахування соціальних виплат має відбуватись із урахуванням критеріїв пропорційності та справедливості (абзаци дванадцятий, вісімнадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

У доповнення усталеної юридичної позиції Конституційного Суду України заслуговують на увагу також його висновки, викладені у **Рішенні від 13 вересня 2023 року № 7-р(I)/2023**, у якому він акцентував увагу на засадничому характері позитивного обов'язку держави перед громадянами України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та на потребі надання таким особам особливого статусу та забезпечення державою їм посиленого соціального захисту (абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Отже, із наведеного прослідковується розуміння того, що надзвичайні масштаби Чорнобильської катастрофи та її наслідків зумовили необхідність надання особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, особливого правового статусу, зокрема додаткових державних гарантій, які безпосередньо пов'язані із конституційними зобов'язання держави.

Крім того, у Рішенні від 13 вересня 2023 року № 7-р(І)/2023 Конституційний Суд України констатував, що **Закон № 796-XII є спеціальним**, у ньому визначено основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їхнього життя і здоров'я, у тому числі порядок пенсійного забезпечення таких осіб, тому соціальні гарантії для цієї категорії осіб, зокрема розмір пенсійного забезпечення, **має встановлювати законодавець виключно в Законі № 796-XII** (абзац третій підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Зазначений перелік рішень Конституційного Суду України, у яких він висловив юридичну позицію щодо гарантій соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, як конституційний обов'язок держави на підставі статей 3 та 16 Конституції України, не є виключним, однак їх аналіз дає змогу прослідкувати сформований у конституційній юрисдикції підхід щодо розуміння як особливої природи правового статусу таких осіб, так і важливості їх соціального захисту державою.

Також викладене уможливорює узагальнити, що правове регулювання соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, базується на конституційних нормах та принципах. Водночас Закон № 796-XII регламентує різні аспекти їх статусу і соціального захисту. Взаємозв'язок між нормами Конституції України та Закону № 796-XII є очевидним та визначальним, а відтак в основу соціального захисту зазначених осіб покладений конституційний обов'язок держави здійснювати такий захист.

Відповідно до статті 9 Закону № 796-XII **особами, які постраждали** внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, є:

1) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків;

2) потерпілі від Чорнобильської катастрофи – громадяни, включаючи дітей, які зазнали впливу радіоактивного опромінення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

3) громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації інших ядерних аварій та їх наслідків, у ядерних випробуваннях, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, у складанні ядерних зарядів та здійсненні на них регламентних робіт;

4) громадяни, які постраждали від радіоактивного опромінення внаслідок будь-якої аварії, порушення правил експлуатації обладнання з радіоактивною речовиною, порушення правил зберігання і захоронення радіоактивних речовин, що сталося не з вини потерпілих.

Зі змісту норм Закону № 796-XII прослідковується зумовленість належного соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, необхідністю відповідної компенсації державою, зокрема за втрачене громадянами здоров'я.

Так, стаття 13 Закону № 796-XII закріплює обов'язок держави перед громадянами за шкоду, завдану внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема, держава бере на себе відповідальність за завдану шкоду громадянам та зобов'язується відшкодувати її за:

1) пошкодження здоров'я або втрату працездатності громадянами та їх дітьми, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

2) втрату годувальника, якщо його смерть пов'язана з Чорнобильською катастрофою;

3) матеріальні втрати, що їх зазнали громадяни та їх сім'ї у зв'язку з Чорнобильською катастрофою, відповідно до цього закону та інших актів законодавства України.

Отже, гідний соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, полягає у відшкодуванні шкоди, завданої їх життю, здоров'ю і майну внаслідок радіоактивного забруднення, та реалізується шляхом надання відповідних компенсацій та пільг, які відповідно до статті 19 цього закону стосуються усіх громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. При цьому вид та перелік пільг і компенсацій залежить від категорії таких осіб та є різним в залежності від неї.

Стаття 14 Закону № 796-XII визначає **чотири категорії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи**, для встановлення пільг і компенсацій:

1) **категорія 1** – особи з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, хворі внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеву хворобу;

2) **категорія 2** – учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які працювали у зоні відчуження протягом визначеного у законі періоду та кількості днів; евакуйовані у 1986 році із зони відчуження; особи, які постійно проживали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення з моменту аварії до прийняття постанови про відселення;

3) **категорія 3** – учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які працювали у зоні відчуження протягом визначеного у законі періоду та кількості днів, а також потерпілі від Чорнобильської катастрофи, які не віднесені до категорії 2;

4) **категорія 4** – особи, які постійно проживають або постійно працюють чи постійно навчаються на території зони посиленого радіоекологічного контролю, за умови, що вони за станом на 1 січня 1993 року прожили або відпрацювали чи постійно навчалися у цій зоні не менше чотирьох років.

Особливим видом державного забезпечення у системі соціального захисту є пенсія. Відповідно до статті 49 Закону № 796-XII пенсії особам, віднесеним до категорій 1, 2, 3, 4, встановлюються у вигляді:

а) державної пенсії;

б) додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію.

У Законі № 796-XII кожен із цих видів пенсії отримав нормативне урегулювання, зокрема:

- **стаття 50** – додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1;
- **стаття 51** – додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорій 2, 3, 4;
- **стаття 54** – державна пенсія особам, віднесеним до категорії 1 та у зв'язку з втратою годувальника.

З указанного вбачається, що додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, **диференціюється залежно від категорії осіб**, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та відповідно урегульовується різними статтями Закону № 796-XII: стаття 50 стосується осіб, віднесених до категорії 1, а стаття 51 – осіб, віднесених до категорій 2, 3, 4. Проте державна пенсія відповідно до статті 54 Закону № 796-XII встановлюється лише для осіб, віднесених до категорії 1 та у зв'язку з втратою годувальника.

Зауважуємо, що зміст зазначених вище статей Закону № 796-XII неодноразово змінювався, в тому числі щодо порядку виплати таких пенсій та їх розмірів.

Крім того, Законом України від 03 жовтня 2017 року № 2148-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» статтю 49 Закону № 796-XII було доповнено частиною другою такого змісту:

«Після 1 січня 2015 року додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 4, не встановлюється».

При цьому, назва статті 51 Закону № 796-XII збережена у тій же редакції – додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорій 2, 3, 4. Також про категорії 2, 3 і 4 йдеться і у самій нормі цієї статті.

Отже, згідно з положенням частини другої статті 49 Закону № 796-XII така пенсія на сьогодні виплачується лише особам, віднесеним до категорій 2 і 3. Тому надалі дослідження правового регулювання розміру зазначеного виду пенсії буде здійснюватися з урахуванням того, що особам, віднесеним до категорії 4, після 1 січня 2015 року ця пенсія не встановлюється.

Зі змісту статті 49 Закону № 796-XII випливає, що вона передбачає як самий перелік пенсій для осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, так і взаємозв'язок цих пенсій між собою, який вбачається у тому, що:

по-перше, **природа цих пенсій зумовлена спільним чинником – наслідками аварії** на Чорнобильській АЕС і має компенсаційний характер за спричинену шкodu. Тобто такі пенсії відрізняються, наприклад, від пенсій за віком чи за вислугу років;

по-друге, додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, призначається **після виникнення права на державну пенсію**. Зокрема, положення статей 50 і 54 Закону № 796-XII підтверджують те, що в основу цієї наступності законодавець

поклав таку складову як **ступінь заподіяної шкоди**, що відповідно вплинуло на визначення переліку осіб, які віднесені до постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії 1 та які мають право на одночасне отримання державної і додаткової пенсій. Отже, якщо враховувати види категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, то ці два види пенсій відповідно до статей 50 і 54 Закону № 796-XII встановлюються **лише для осіб з інвалідністю з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, хворих внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеву хворобу**, тобто тих осіб, які належать до категорії 1.

Водночас стаття 51 Закону № 796-XII урегульовує такий же вид пенсії (додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю), як і стаття 50 цього ж закону, але відмінним є те, що вона стосується інших категорій осіб – віднесених до категорій 2 і 3. Також зміст чинних норм обох статей є аналогічним: особам, віднесеним до категорії 1 (категорій 2 і 3), призначається щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. Крім того, згідно зі статтею 53 Закону № 796-XII додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, виплачується повністю незалежно від заробітної плати, пенсії чи іншого доходу. Тобто це правило є загальним для такого виду пенсій безвідносно до категорії осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

по-третє, на підзаконному рівні обидва види пенсій урегульовуються одним і тим самим нормативно-правовим актом – **Порядком обчислення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи**, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1210 (далі – Порядок № 1210), який визначає механізм обчислення пенсій по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсій у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи відповідно до статей 54, 57 і 59 Закону № 796-XII, а також визначення заробітної плати (доходу) для їх обчислення. Щодо додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, то в одній нормі – пункті 13 Порядку № 1210 визначено її розмір як щодо пенсії, передбаченої статтею 50 Закону № 796-XII (тобто щодо категорії 1), так і щодо пенсії, передбаченої статтею 51 цього закону (з урахуванням положення частини другої статті 49 Закону № 796-XII щодо категорій 2 і 3).

З огляду на зазначене, питання про наявність ознак невідповідності Конституції України у контексті обставин адміністративної справи № 240/7887/26, за результатами розгляду якої було ініційоване звернення до Верховного Суду, перебуває у взаємозв'язку із правовим регулюванням розміру пенсій, встановлених статтею 49 Закону № 796-XII, та потребує врахування того, що позивачем у цій справі була особа, яка має статус потерпілої внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії 2.

Відповідно до чинної редакції статті 51 Закону № 796-XII особам, віднесеним до категорій 2 і 3, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Оскільки текст статті 51 Закону № 796-XII неодноразово змінювався, то для розуміння правової природи передбаченої нею виплати необхідно звернути увагу на хронологію зміни змісту цієї норми.

Зауважуємо, що такий вид пенсії особам, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, як додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, вперше була запроваджена Законом № 796-XII у його первинній редакції від 28 лютого 1991 року, згідно з якою ця пенсія залежно від категорії осіб розділялася законодавцем у різні статті, а саме статті 48 та 49 (відповідно категорії 1 та категорії 2, 3, 4).

Стаття 49 Закону України № 796-XII у зазначеній редакції передбачала таке:

«1. Особам, віднесеним до категорії 2, щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається у розмірі 30 процентів мінімальної пенсії за віком.

2. Особам, віднесеним до категорії 3, додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається у розмірі 25 процентів мінімальної пенсії за віком.

3. Особам, віднесеним до категорії 4, додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається у розмірі 15 процентів мінімальної пенсії за віком».

У подальшому Закон № 796-XII було викладено у новій редакції Законом України від 19 грудня 1991 року № 2001-XII «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"» (далі – Закон № 2001-XII), внаслідок чого додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорій 2, 3, 4, отримала нормативне урегулювання у статті 51, **при цьому змістовно залишилася незмінною, в тому числі і щодо її розмірів.**

З 01 січня 2008 року набрав чинності Закон України від 28 грудня 2007 року № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 107-VI), яким, серед іншого, було внесено зміни до Закону № 796-XII, зокрема статтю 51 цього закону викладено в такій редакції:

«Особам, віднесеним до категорії 2, щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається в розмірі 15 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Особам, віднесеним до категорії 3, щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається в розмірі 10 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Особам, віднесеним до категорії 4, щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається в розмірі 5 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначається на момент виплати додаткової пенсії згідно із законом про Державний бюджет України і не може коригуватися іншими нормативно-правовими актами» (підпункт 13 пункту 28 розділу II Закону № 107-VI).

Таким чином, порівняно з попередньою редакцією статті 51 Закону № 796-XII у зв'язку з внесеними Законом № 107-VI змінами змінилася базова величина, а саме: замість базової величини «мінімальна пенсія за віком» запроваджено «прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність». Також зменшено числові значення процентів щодо різних категорій осіб: з 30, 25 і 15 процентів відповідно до 15, 10 і 5.

Однак, Конституційний Суд України у **Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008** у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України **визнав неконституційними** низку положень Закону № 107-VI, зокрема пункт 28 розділу II цього закону, яким передбачалися зміни до статті 51 Закону № 796-XII. Таке рішення мотивоване тим, що статтею 92 Конституції України визначено сфери, зокрема бюджетну, які мають врегульовуватися виключно законом. Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя. Конституція України не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів. Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що **законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина**. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони (підпункт 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Відповідно до пункту 5 резолютивної частини **Рішення від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008** положення Закону України „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України“, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Надалі відбулися зміни у бюджетному законодавстві, зокрема розділ VII «Прикінцеві положення» Закону України від 23 грудня 2010 року № 2857-VI «Про Державний бюджет України на 2011 рік» (далі – Закон № 2857-VI) був доповнений пунктом 4 згідно із Законом України від 14 червня 2011 року № 3491-VI «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”» (далі – Закон № 3491-VI), яким було встановлено, зокрема, що у 2011 році норми і положення статей 39, 50, 51, 52, 54 Закону № 796-XII застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.

Слід підкреслити, що **Рішенням Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011)** зазначене положення пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону № 2857-VI **визнано таким, що відповідає Конституції України** (є конституційним).

Отже, Кабінету Міністрів України відповідно до Закону № 3491-VI були надані повноваження встановлювати інші, ніж передбачені статтею 51 Закону № 796-XII, розміри додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та віднесені до 2, 3, 4 категорій.

Кабінет Міністрів України на виконання пункту 7 Закону № 3491-VI прийняв постанову від 06 липня 2011 року № 745 «Про встановлення деяких розмірів виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету» (далі – Постанова № 745), яка набрала чинності з 23 липня 2011 року.

Відповідно до приписів пункту 1 Постанови № 745 встановлено, що особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, виплачується у таких розмірах до прожиткового мінімуму, встановленого законом для осіб, які втратили працездатність:

«...2) тим, що належать до категорії 2, - 15 відсотків;

3) тим, що належать до категорії 3, - 10 відсотків;

4) тим, що належать до категорії 4, - 5 відсотків».

Отже, шляхом прийняття Постанови № 745 Кабінет Міністрів України реалізував своє право на встановлення розмірів соціальних виплат, передбачених для осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема статтею 51 Закону № 796-XII. Однак, зміна правового регулювання у такий спосіб призвела до зменшення розмірів щомісячної додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, у порівнянні зі статтею 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 2001-XII (з 30, 25 і 15 процентів відповідно до 15, 10 і 5). Крім того, замість базової величини «мінімальна пенсія за віком» запроваджено «прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність».

Згідно з пунктом 8 Постанови № 745 ця постанова діяла до 01 січня 2012 року.

Натомість відповідно до пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1210 «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», якою було затверджено згадуваний вище Порядок № 1210, ця постанова разом із Порядком № 1210 набрала чинності з 01 січня 2012 року.

У первинній редакції пункт 13 Порядку № 1210 передбачав таке:

«13. Щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» виплачується у таких розмірах до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність:

...

2) особам, що належать до категорій 2-4:

з 1 січня 2012 р.:

особам, що належать до категорії 2, - 15 відсотків;

особам, що належать до категорії 3, - 10 відсотків;

особам, що належать до категорії 4, - 5 відсотків;

з 1 липня 2012 р.:

*особам, що належать до категорії 2, - 18 відсотків;
особам, що належать до категорії 3, - 12 відсотків;
особам, що належать до категорії 4, - 6 відсотків.»*

Таким чином, зазначена редакція пункту 13 Порядку № 1210 передбачала прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, як базову величину для обчислення розміру додаткової пенсії та розміри відсотків залежно від категорії осіб у визначений період часу.

Водночас пункт 13 Порядку № 1210 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 року № 112, **який є чинним на сьогодні**, передбачає, що щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, відповідно до Закону № 796-XII виплачується у таких розмірах, зокрема:

*«2) особам, що належать до категорій 2-4:
особам, що належать до категорії 2, - 170,82 гривні;
особам, що належать до категорії 3, - 113,88 гривні;
особам, що належать до категорії 4, - 56,94 гривні.»*

Отже, у Порядку № 1210 в цій редакції вперше розміри щомісячної додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, були **встановлені у фіксованому грошовому виразі**.

Щодо статті 51 Закону № 796-XII, то наступні зміни безпосередньо до неї були внесені Законом № 76-VIII, зокрема:

*«9) текст статті 51 викласти у такій редакції:
"Особам, віднесеним до категорій 2, 3, 4 призначається щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України".»*

Закон № 76-VIII набрав чинності з 1 січня 2015 року і зазначене положення статті 51 Закону № 796-XII є чинним на сьогодні.

Таким чином, у 2015 році Верховна Рада України вперше за весь час існування щомісячної додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, уповноважила Кабінет Міністрів України визначати її розміри шляхом внесення змін **саме до спеціального закону – Закону № 796-XII, а не через бюджетне законодавство**.

При цьому Порядок № 1210, який набрав чинності з 01 січня 2012 року, залишався чинним і таким є сьогодні.

Для розуміння сутності та наслідків зазначених нормативних перетворень наведемо аналіз зміни в законодавстві розмірів додаткової пенсії на прикладі особи, потерпілої внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії 2 (як-от позивач у справі № 240/7887/26), зокрема:

- **згідно зі статтею 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 2001-XII – у розмірі 30 процентів мінімальної пенсії за віком**. Відповідно до Закону України від 09 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» для визначення мінімального розміру пенсії за віком застосовується розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначений законом. Однак остаточний розмір мінімальної

пенсії за віком залежить від страхового стажу, віку та факту роботи/безробіття. Ураховуючи, що Законом України від 19 листопада 2024 року № 4059-IX «Про Державний бюджет України на 2025 рік» визначено, що прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, становив 2361 грн, то загальна мінімальна пенсія за віком також становила 2361 грн. З урахуванням цього розмір додаткової пенсії міг становити **708.30 грн** ($2361 \text{ грн} \times 30\% = 708.30 \text{ грн}$);

- **згідно з пунктом 13 Порядку № 1210** в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 року № 112 – **170,82 грн**.

З огляду на зазначене, з ухваленням Закону № 76-VIII Верховна Рада України змінила законодавче регулювання розмірів додаткових пенсій за шкоду, заподіяну здоров'ю, делегувавши це повноваження Кабінету Міністрів України, який у Порядку № 1210 встановив розміри цієї пенсії у фіксованому грошовому виразі, що призвело до суттєвого її зменшення (на прикладі 2025 року: *708.30 грн за Законом № 796-XII у редакції Закону № 2001-XII і 170,82 грн за Порядком № 1210*). Відтак можна дійти висновку, що у такий спосіб для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, були порушені соціальні гарантії, передбачені статтею 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 2001-XII.

У контексті цього висновку, ураховуючи взаємозв'язок пенсій, передбачених статтею 49 Закону № 796-XII, як особливого виду державного забезпечення у системі соціального захисту осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, та для глибшого розуміння питання про наявність / відсутність ознак невідповідності статті 51 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII Конституції України, **необхідно зробити порівняльний аналіз аналогічних процесів щодо порушення соціальних гарантій, встановлених статтями 50 і 54 Закону № 796-XII, які мали місце у правовому регулюванні та судовій практиці, та є важливими для застосування статті 51 цього закону.**

Спершу зазначимо про державну пенсію для осіб, віднесених до категорії 1, та у зв'язку з втратою годувальника відповідно до статті 54 Закону № 796-XII, частина перша якої деталізує види такої пенсії: пенсія по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсія у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи. Частина п'ята цієї статті у чинній редакції встановлює, що **порядок призначення пенсії** по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи **визначається Кабінетом Міністрів України**.

Отже, Кабінету Міністрів України було делеговано повноваження щодо визначення **саме порядку** призначення пенсії.

Водночас найбільш спірною нормою статті 54 Закону № 796-XII були положення, які стосувалися **розміру** такої пенсії. Якщо прослідкувати хронологію та зміст законодавчого регулювання права на соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у частині призначення їм

державної пенсії й установлення на рівні закону її мінімальних розмірів, а також висновків Конституційного Суду України, викладених у **рішеннях від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021 та від 03 квітня 2024 року № 4-р(I)/2024**, то можна помітити, що змінами до Закону № 796-XII неодноразово порушувався належний рівень соціального захисту та засадничий обов'язок держави щодо відшкодування завданої шкоди таким особам, виходячи з норм Конституції України, що було визнано Конституційним Судом України та констатовано неконституційність таких змін.

Зокрема, з ухваленням Закону № 76-VIII, який набрав чинності з 1 січня 2015 року, Верховна Рада України змінила законодавче регулювання мінімальних розмірів державних пенсій та уповноважила Кабінет Міністрів України врегульовувати **умови, порядок призначення та мінімальні розміри** таких пенсій у підзаконних актах.

Таким актом був Порядок № 1210, у якому Кабінет Міністрів України урегулював порядок обчислення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в тому числі їх розміри. Проте, ці розміри були істотно меншими, ніж їх було гарантовано Законом № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР.

Щодо цієї обставини Конституційний Суд України у **Рішенні від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021** указав, що держава у такий спосіб знівелювала саму сутність визначених статтями 3, 16, 50 Конституції України прав та гарантій, що фактично є недодержанням державою свого позитивного обов'язку забезпечувати цю категорію осіб гарантованим рівнем соціального захисту (абзац десятий підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини), та дійшов висновку, частина третя статті 54 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи суперечить статтям 3, 8, 16, 22, 50 Конституції України (абзац перший підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Ураховуючи наведене, а також з огляду на особливий статус постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи громадян України, який впливає зі змісту статті 16 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що **держава має відшкодувати шкоду громадянам України**, на яких поширюється дія статті 54 Закону № 796-XII, завдану їм внаслідок дії частини третьої статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII (друге речення абзацу третього підпункту 3.1. пункту 3 мотивувальної частини **Рішення від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021**).

Також у цьому рішенні Конституційний Суд України виходив із того, що протягом майже 24-х років – з часу введення в дію 1 квітня 1991 року Закону № 796-XII й до набрання 1 січня 2015 року чинності Законом № 76-VIII – особам, яких віднесено до категорії 1, мінімальні розміри державної пенсії було гарантовано державою на рівні закону. Отже, Заявники могли розраховувати на

розумну стабільність законодавства, а також у них були правомірні очікування, що гарантоване їм право на певний рівень соціального забезпечення буде реалізовано. Держава в особі Кабінету Міністрів України зменшила гарантовані мінімальні розміри державної пенсії, що їх було передбачено статтею 54 Закону № 796-XII до внесення змін Законом № 76-VIII. Наслідком ужитих державою заходів стало **позбавлення Заявників майна** в розумінні того, як його витлумачив Європейський суд із прав людини (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини).

Таким чином, Конституційний Суд України у **Рішенні від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021** визнав неконституційною частину третю статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку із втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи. Ця норма втрачає чинність через три місяці з дня ухвалення цього рішення (пункти 1, 2 резолютивної частини).

Крім того, Конституційний Суд України у згаданому рішенні зобов'язав Верховну Раду України протягом трьох місяців з дня ухвалення цього рішення привести нормативне регулювання, встановлене статтею 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII, щодо уповноваження Верховною Радою України Кабінету Міністрів України визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, у відповідність із Конституцією України та цим рішенням. **У разі неприведення указанного нормативного регулювання у відповідність із Конституцією України та цим рішенням** протягом зазначеного строку застосуванню підлягатиме частина четверта статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР:

В усіх випадках розміри пенсій для інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою, не можуть бути нижчими: по I групі інвалідності – 10 мінімальних пенсій за віком; по II групі інвалідності – 8 мінімальних пенсій за віком; по III групі інвалідності – 6 мінімальних пенсій за віком; дітям-інвалідам – 3 мінімальних пенсій за віком (пункт 3 резолютивної частини).

Таким чином, умовою застосування положень статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР щодо розмірів державних пенсій було неприведення парламентом протягом трьох місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України **Рішення від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021** нормативного регулювання спірного питання у відповідність із Конституцією України та цим рішенням.

На виконання **Рішення Конституційного Суду України від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021** Верховна Рада України ухвалила Закон України від 29 червня 2021 року № 1584-IX «Про внесення змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської

катастрофи” щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» (далі – Закон № 1584-IX), який набрав чинності 01 липня 2021 року та яким частину третю статті 54 Закону № 796-XII було викладено у такій редакції:

«В усіх випадках розміри пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської катастрофи, не можуть бути нижчими: для I групи інвалідності – 6000 гривень; для II групи інвалідності – 4800 гривень; для III групи інвалідності – 3700 гривень; для дітей з інвалідністю – 3700 гривень».

Також статтю 54 Закону № 796-XII було доповнено частинами четвертою і п'ятою такого змісту:

«Розміри пенсії, передбачені частиною третьою цієї статті, починаючи з 2022 року щороку з 1 березня індексуються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з урахуванням коефіцієнта збільшення, що визначається відповідно до абзаців другого і третього частини другої статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Порядок призначення пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначається Кабінетом Міністрів України».

Таким чином, статтю 54 Закону № 796-XII в редакції Закону № 1584-IX визначені розміри пенсій є нижчими, аніж ті, що були встановлені зазначеною статтею в редакції Закону № 230/96-ВР.

Очевидно, що, ураховуючи спеціальний юридичний статус осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, та необхідність реалізації положень статті 16 Конституції України, законодавець статтею 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР установив саме мінімальні розміри державної пенсії для осіб із інвалідністю, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою як гарантію їх соціального захисту. Покладення Конституцією України на державу обов'язку захищати осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вказує на особливий статус таких осіб у контексті їх соціального захисту та охорони здоров'я, що зумовлює їх посилений соціальний захист.

Важливо, що у подальшому частина третя статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 1584-IX була об'єктом перевірки Конституційним Судом України на предмет конституційності та згідно з **Рішенням Конституційного Суду України від 03 квітня 2024 року № 4-р(І)/2024** її визнано такою, що не відповідає Конституції України.

У цьому рішенні Конституційний Суд України зауважив, що для громадян України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на конституційному рівні встановлено особливі гарантії їх соціального захисту та відшкодування завданої шкоди їхньому життю та здоров'ю. Конституційно-правовий статус зазначеної категорії громадян обумовлено специфічним характером наслідків Чорнобильської катастрофи, подолання яких вимагає неухильного виконання державою свого обов'язку з відшкодування шкоди за завдані фізичні, моральні та матеріальні втрати особам, яким призначено пенсію

за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської катастрофи (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України дійшов висновку, що пенсія за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської катастрофи, призначається особам, виходячи з імперативних вимог Конституції України як особлива форма відшкодування завданої їм шкоди та є такою, що не може бути скасованою чи зменшеною, поставленою в залежність від наявних фінансових ресурсів чи будь-яких інших обставин. Скасування, обмеження або зменшення пенсії для осіб з інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання внаслідок Чорнобильської катастрофи, призведе до порушення сутнісного змісту конституційних засад, якими людське життя та здоров'я визнано найвищими соціальними цінностями (абзац п'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини **Рішення Конституційного Суду України від 03 квітня 2024 року № 4-р(І)/2024**).

Також Конституційний Суд України за результатом посутнього аналізу статей 3, 16, 50 Конституції України, Рішення від 7 квітня 2021 року № 1-р(ІІ)/2021 констатував, що **Верховна Рада України Законом № 1584-IX повторно запровадила правове регулювання з тим самим недоліком**, а саме визначила у частині третій статті 54 Закону № 796-XII мінімальні розміри державної пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи у розмірах менших, ніж їх було гарантовано Законом № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР. Отже, частиною третьою статті 54 Закону № 796-XII вчергове порушено належний рівень соціального захисту та засадничий обов'язок держави щодо відшкодування завданої шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що не відповідає частині першій статті 3, частині другій статті 8, статті 16, частині третій статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 50 Конституції України (абзаци четвертий, шостий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини **Рішення Конституційного Суду України від 03 квітня 2024 року № 4-р(І)/2024**).

У цьому контексті слід звернути увагу на судову практику Верховного Суду щодо застосування статті 54 Закону № 796-XII. Зокрема, у постанові від 10 грудня 2024 року у справі № 240/1121/24 Верховний Суд у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду дійшов висновку, що прийняттям Закону № 1584-IX не досягаються всупереч Рішенню Конституційного Суду України від 07 квітня 2021 року № 1-р(ІІ)/2021 мінімальні гарантії у сфері соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Незважаючи на те, що формально законодавець виконав це рішення (щодо внесення відповідних змін до Закону № 796-XII в частині надання повноважень уряду визначати розміри пенсій для осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи), проте встановлені статтею 54 Закону № 796-XII в редакції Закону № 1584-IX нові розміри пенсій є суттєво меншими, ніж їх було гарантовано Законом № 796-XII у редакції Закону

№ 230/96-ВР. Отже, законодавець вчергове порушив право на належний рівень соціального захисту та засадничий обов'язок держави щодо відшкодування завданої шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у зв'язку із чим **до спірних правовідносин у цій справі слід застосувати норми Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР.**

Узагальнюючи проведений вище аналіз еволюції змісту статті 54 Закону № 796-XII у декількох її редакціях та рішень Конституційного Суду України, які ухвалювалися, зокрема за результатами перевірки на предмет конституційності її положень, висновується, що держава Україна на найвищому нормативно-юридичному рівні гарантувала особливий правовий статус осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та посилений рівень соціального захисту, зумовлений необхідністю відшкодування завданої шкоди їх здоров'ю. Саме норми Конституції України (в першу чергу, статті 3, 16, 50) зобов'язують державу не знижувати досягнутого стану соціального захисту таких осіб. Певним мірилом та показником цього захисту є, зокрема розміри державної пенсії, передбачені статтею 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР.

Стосовно додаткової пенсії, то особам, віднесеним до категорії 1 (як і особам, які мають право на державну пенсію відповідно до статті 54 Закону № 796-XII), також встановлена додаткова пенсія за шкоду, заподіяну їх здоров'ю. Стаття 50 Закону № 796-XII визначає, що особам, віднесеним до категорії 1, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, **у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.**

Отже, у цьому випадку, на відміну від статті 54 Закону № 796-XII, Кабінету Міністрів України було делеговано право встановлювати **не тільки порядок, але й розміри** щомісячної додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю.

Звертаємо увагу, що текст статті 50 Закону № 796-XII також неодноразово змінювався, а численні модифікації змісту цієї норми мали безпосередній вплив на розуміння правової природи передбаченої нею виплати.

Первинна редакція Закону № 796-XII від 28 лютого 1991 року у статті 48 встановила такий вид пенсії як додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1, яка передбачала таке:

«Особам, віднесеним до категорії 1, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, у розмірах:

- інвалідам I групи - 100 процентів мінімальної пенсії за віком;

- інвалідам II групи - 75 процентів мінімальної пенсії за віком;

- інвалідам III групи, а також особам, які перенесли променеву хворобу будь-якого ступеня та захворювання яких пов'язане з впливом радіоактивного опромінення, - 50 процентів мінімальної пенсії за віком».

Згодом Закон № 796-XII було викладено у новій редакції Законом № 2001-XII, внаслідок чого цей вид пенсії був нормативно закріплений у статті 50, яка містила таке:

«Особам, віднесеним до категорії 1, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, у розмірах:

- інвалідам I групи - 100 процентів мінімальної пенсії за віком;

- інвалідам II групи – 75 процентів мінімальної пенсії за віком;
 - інвалідам III групи, хворим внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеву хворобу, а також особам, захворювання яких пов'язане з наслідками Чорнобильської катастрофи, – 50 процентів мінімальної пенсії за віком».

З огляду на зазначене, змін зазнав абзац четвертий цієї норми, проте положення статті 50 Закону № 796-XII щодо розмірів пенсії залишилися незмінними.

Також подальші зміни до статті 50 Закону № 796-XII стосувалися лише уточнення змісту абзацу четвертого цієї статті та вносилися Законом України від 01 липня 1992 року № 2532-XII «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»» (далі – Закон № 2532-XII) і Законом № 230/96-ВР.

Отже, положення статті 50 Закону № 796-XII, які стосувалися розміру додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1, були запроваджені первісною редакцією Закону № 796-XII (стаття 48) й не змінювалися внаслідок прийняття указаних вище законів. Також розміри додаткової пенсії були визначені у відсотках від базової величини – мінімальної пенсії за віком. Такі розміри були актуальними до 31 грудня 2007 року.

У зв'язку з набранням чинності з 01 січня 2008 року Законом № 107-VI стаття 50 Закону № 796-XII почала діяти у новій редакції:

«Особам, віднесеним до категорії 1, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, у розмірах:

інвалідам I групи – 30 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

інвалідам II групи – 20 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

інвалідам III групи, дітям-інвалідам, а також хворим внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеву хворобу – 15 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначається на момент виплати додаткової пенсії згідно із законом про Державний бюджет України і не може коригуватися іншими нормативно-правовими актами» (підпункт 12 пункту 28 розділу II Закону № 107-VI).»

Таким чином, внаслідок чергових нововведень змінилася базова величина (замість базової величини «мінімальна пенсія за віком» запроваджено «прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність»), а також зменшено числові значення процентів, зокрема замінено 100, 75 і 50 процентів відповідно на 30, 20 і 15 процентів.

Такі ж правові наслідки мали місце і в контексті статті 51 Закону № 796-XII у зв'язку з внесеними Законом № 107-VI змінами згідно з пунктом 28 розділу II, що було зазначено вище.

Крім того, пункт 28 розділу II Закону № 107-VI, яким, з-поміж іншого, передбачалися зміни як до статті 51 Закону № 796-XII, так і до статті 50 цього ж закону, було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008.

З викладеного спостерігається, що в процесі внесення змін до Закону № 796-XII законодавець застосовував однаковий підхід щодо викладення змісту статей 50 і 51 цього закону в редакції Закону № 107-VI, зміни до яких зрештою втратили чинність як неконституційні. Всі ці трансформаційні процеси стосовно обох статей Закону № 796-XII відбувалися паралельно, що не стало винятком, зокрема у законотворчій практиці.

Так, з 1 січня 2015 року набрав чинності Закон № 76-VIII, яким у тому числі статтю 50 Закону № 796-XII було викладено у новій редакції, яка є чинною і сьогодні:

«Особам, віднесеним до категорії 1, призначається щомісячна додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України.»

Враховуючи, що аналогічних змін зазнала і стаття 51 Закону № 796-XII внаслідок ухвалення Закону № 76-VIII, то можна узагальнити, що вперше за весь час існування щомісячної додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю (незалежно від категорії осіб), Верховна Рада України уповноважила Кабінет Міністрів України визначати її розміри, які були ним встановлені у Порядку № 1210 у фіксованому грошовому виразі.

Щодо розмірів додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1, передбаченої статтею 50 Закону № 796-XII, то пункт 13 Порядку № 1210 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 року № 112 передбачає, зокрема:

«1) особам, що належать до категорії 1:

з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС: особам з інвалідністю I групи – 474,5 гривні; особам з інвалідністю II групи – 379,6 гривні; особам з інвалідністю III групи – 284,7 гривні;

для інших осіб з інвалідністю, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою: особам з інвалідністю I групи – 341,64 гривні; особам з інвалідністю II групи – 227,76 гривні; особам з інвалідністю III групи – 170,82 гривні».

Ураховуючи викладене, наведемо аналіз наслідків змін у законодавстві щодо розмірів додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, особі, віднесеній до категорії 1, та яка, наприклад, є особою з інвалідністю I групи, що настала внаслідок захворювання, пов'язаного з Чорнобильською катастрофою.

Так, відповідно до статті 7 Закону України від 03 грудня 2025 року № 4695-IX «Про Державний бюджет України на 2026 рік» визначено, що прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, становить 2595 грн, то загальна мінімальна пенсія за віком також становить 2595 грн. Відтак розмір додаткової пенсії згідно зі статтею 50 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР **міг становити 2595 грн** (2595 грн x 100% = 2595 грн). Проте відповідно до Порядку № 1210 такий розмір пенсії для означеної категорії осіб **становить 341,64 грн**.

Отже, цей приклад доводить очевидне значне зменшення розміру додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1, що дає підстави для висновку про порушення соціальних гарантій, передбачених статтею 50 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР, для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Аналогічний висновок про порушення конституційних гарантій статусу осіб, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, у контексті порівняння розміру додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, особі, віднесеній до категорії 2, відповідно до статті 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 2001-XII та Порядку № 1210 був зроблений вище.

Таким чином, аналіз норм Закону № 796-XII (як статті 50, так і 51) та Порядку № 1210 показав, що зміна Законом № 76-VIII концептуального підходу щодо законодавчого регулювання розмірів додаткових пенсій за шкоду, заподіяну здоров'ю (незалежно від категорії осіб), призвела до суттєвого її зменшення, а відтак і до порушення гарантованого Конституцією України правового статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Як було зазначено вище, статті 50, 51 і 54 Закону № 796-XII взаємопов'язані між собою низкою критеріїв, аналіз яких дає змогу виснувати, що як державна пенсія, так і додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, є складовими позитивного обов'язку держави щодо гарантування належного соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Передбачена статтями 50 і 51 Закону № 796-XII пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, визначена як додаткова, тому розуміється, що вона є додатковою соціальною гарантією для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Водночас це не змінює значення цієї пенсії в системі соціального захисту осіб, віднесених до категорій 1 – 3 з числа постраждалих, оскільки законодавцем вона включена до механізму забезпечення державою особливого правового статусу таких осіб і за своєю суттю є невід'ємною частиною їх гарантованого захисту.

Крім того, додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, нарівні з державною пенсією є своєрідними формами реалізації права на відшкодування шкоди здоров'ю, завданої внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

Упродовж всього часу нормативного регулювання (від запровадження і до сьогодні), спрямованого на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, держава досягла певного рівня їх соціального захисту, обмеження якого є неприпустимим. Підсилює такий захист те, що саме нормами Основного Закону України встановлені конституційні гарантії, які впливають зі змісту статті 16 Конституції України та ідентифікуються як обов'язок держави, зокрема щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Система інших гарантій, пільг та компенсацій передбачена Законом № 796-XII, в тому числі визначення розмірів державної пенсії та додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю.

З аналізу норм Конституції України та Закону № 796-XII випливає, що як при застосуванні статті 54 Закону № 796-XII для визначення основного розміру державної пенсії, так і при застосуванні статті 50 та 51 цього ж закону для визначення розміру додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, йдеться про

соціальні гарантії, закріплені одним і тим самим законом для однієї і тієї ж категорії громадян – осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

З огляду на зазначене та подібну правову природу обох видів пенсії (державної та додаткової), вбачається, що підхід до тлумачення та застосування зазначених норм має бути єдиним. Натомість в основі застосування статей 50, 51 і 54 Закону № 796-XII покладені різні критерії, що було детально досліджено вище і пов'язано, зокрема з ухваленням Верховною Радою України Закону № 76-VIII, який змінив законодавче регулювання розмірів пенсії, передбачених як статтею 54, так і статтями 50 і 51 Закону № 796-XII, надавши Кабінету Міністрів України повноваження визначати своїми актами мінімальні розміри таких пенсій.

Щодо статті 54 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII, як було зазначено вище, то частина третя цієї статті (положення щодо розміру пенсії) була визнана **Рішенням Конституційного Суду України від 07 квітня 2021 року № 1-р(II)/2021** неконституційною, зокрема вона суперечить статтям 3, 8, 16, 22, 50 Конституції України, що свідчить про порушення державою обов'язку щодо гарантованого рівня соціального захисту осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

У цьому контексті зауважимо, що Конституційний Суд України у **Рішенні від 20 березня 2024 року № 2-р(II)/2024**, виходячи з пункту 1 частини першої статті 14, частини першої статті 54 Закону № 796-XII, зазначив, що держава гарантувала пенсію учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілим від Чорнобильської катастрофи, хворим внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеву хворобу, віднесеним до категорії 1 осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, через погіршення стану здоров'я цих осіб, зокрема інвалідність, спричинену участю в роботах, пов'язаних із ліквідацією наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Оскільки до осіб з інвалідністю належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які при взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати їх повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими (абзац другий статті 1 Конвенції про права осіб з інвалідністю 2006 року), потерпілі від Чорнобильської катастрофи, яких віднесено до категорії 1, протягом усього або частини свого життя залежать від соціального забезпечення, яке їм гарантувала держава (абзац другий підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини).

Стосовно статті 54 Закону № 796-XII, то також Верховний Суд сформував усталену правову позицію про те, що встановлення менших розмірів пенсії, ніж ті, які було передбачено статтею 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР, є свідченням того, що законодавець порушує право на належний рівень соціального захисту та засадничий обов'язок держави щодо відшкодування завданої шкоди особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у зв'язку із чим до правовідносин, пов'язаних з нарахуванням та виплатою пенсії особам з інвалідністю щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською

катастрофою слід застосувати норми статті 54 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР.

Водночас розміри додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, що встановлені Кабінетом Міністрів України у Порядку № 1210 відповідно до чинних статей 50 і 51 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII, фактично є значно меншими, аніж ті, що передбачалися статтею 50 Закону № 796-XII у редакції Закону № 230/96-ВР та статтею 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 2001-XII.

Розглядаючи у взаємозв'язку статті 50 і 51 Закону № 796-XII як такі, що унормовують, зокрема питання про розмір одного виду пенсії – додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, для різних категорій осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, то при наданні оцінки наявності ознак невідповідності статті 51 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII Конституції України слід взяти до уваги такий вагомий аргумент як висновки Верховного Суду щодо застосування статті 50 Закону № 796-XII, викладені судовою палатою з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду у постанові від 04 листопада 2025 року у справі № 580/5022/24.

Так, Верховний Суд у цій справі дійшов висновків про те, що додаткова пенсія за шкodu, заподіяну здоров'ю, передбачена статтею 50 Закону № 796-XII, за своєю суттю є додатковою соціальною гарантією для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та становить невід'ємну складову позитивного обов'язку держави забезпечити особам з інвалідністю з числа таких постраждалих посилений соціальний захист, у зв'язку з чим обмеження такого права є неприпустимим. Стаття 50 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII є такою, що суперечить частині першій статті 3, частині другій статті 8, статті 16, частині третій статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 50 Конституції України. Ця пенсія має нараховуватися та виплачуватися в порядку та розмірах, визначених статтею 50 Закону № 796-XII в редакції Закону № 230/96-ВР. Тому суд вважав за необхідне застосувати до спірних правовідносин норми Конституції України як норми прямої дії, а також звернувся до Верховного Суду для вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності статті 50 Закону № 796-XII в редакції Закону № 76-VIII.

Вбачається, що зазначена правова позиція щодо розуміння природи пенсії, передбаченої статтею 50 Закону № 796-XII, та наслідків внесених Законом № 76-VIII змін, може поширюватися і на правовідносини, що виникли у зв'язку із застосуванням статті 51 цього закону, оскільки вони обидві регулюють однорідні соціальні гарантії, які розділені законодавцем в різні статті закону, та об'єднані спільним підзаконним актом – Порядком № 1210.

Важливим у цьому аспекті є й те, що Верховний Суд звернувся із конституційним поданням до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 50 Закону України від 28 лютого 1991 року № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в редакції Закону України від 28 грудня

2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» на підставі постанови Пленуму Верховного Суду від 15 травня 2026 року № 13.

Станом на 30 липня 2026 року це подання перебуває на розгляді у Конституційному Суді України.

З урахуванням того, що додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорій 2, 3, 4, що передбачена статтею 51 Закону № 796-XII, має таку ж правову природу, як і додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до категорії 1, згідно зі статтею 50 цього закону, стосовно розміру яких (пенсій) Законом № 76-VIII запроваджено однакове положення, а також за аналогією зі статтею 54 Закону № 796-XII, можна стверджувати, що внесені Законом № 76-VIII зміни до статті 51 Закону № 796-XII є такими, що порушують право на належний рівень соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. При цьому статтею 51 Закону № 796-XII в редакції Закону № 2001-XII були передбачені такі розміри додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, що відповідають достатньому рівню соціального захисту, на відміну від статті 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII, положення якої уповноважили Кабінет Міністрів України встановлювати її розміри.

Надаючи оцінку нормам законів, якими встановлено розмір пенсії осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, окремо слід зазначити про деякі аспекти конституційного права громадян на соціальний захист.

Так, у **Рішенні від 04 червня 2019 року № 2-р/2019** Конституційний Суд України зазначив, що до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави. Гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, **має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй** (абзац шостий підпункту 3.1. пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у **Рішенні від 07 листопада 2018 року № 9-р/2018** констатував, що право громадян на соціальний захист є комплексним, його зміст визначають як Конституція, так і закони України; складові права на соціальний захист, не конкретизовані в частині першій статті 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх при формуванні соціальної політики держави **за умови дотримання конституційних норм та принципів** (перше речення абзацу другого, абзац четвертий пункту 5 мотивувальної частини).

Отже, громадяни мають право на соціальний захист у випадках, установлених як Конституцією України, так і законами. Верховна Рада України повинна здійснювати законодавче регулювання у сфері соціальної політики держави, дотримуючись конституційних норм і принципів. Такий висновок є релевантним і щодо осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, соціальний захист яких гарантується саме нормами Основного Закону України і є конституційним обов'язком держави.

Зважаючи на викладене вище, можна виснувати про те, що визначення розміру додаткової пенсії за шкodu, заподіяну здоров'ю, на підставі статті 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII є таким, що суперечить Конституції України.

Таким чином, зміст наведених норм Конституції України, Закону № 796-XII та юридичних позицій Конституційного Суду України **дозволяють підсумувати про наявність ознак невідповідності статті 51 Закону № 796-XII у редакції Закону № 76-VIII частині першій статті 3, частині другій статті 8, статті 16, частині третій статті 22, частині першій статті 46, частині першій статті 50 Конституції України.**

Ураховуючи зазначене, констатуємо наявність обґрунтованих підстав для звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 51 Закону України від 28 лютого 1991 року № 796-XII «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України».

Суддя Верховного Суду
у Касаційному адміністративному суді



Альберт ЄЗЕРОВ