

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ОСІБ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

У статті розглянуто особливості вітчизняного законодавства з питань адміністративно-правового регулювання пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Досліджуючи етапи становлення системи законодавства, визначено закономірності розвитку та перешкоди щодо його реалізації. Проаналізовано фактори, що впливають на формування та розвиток системи законодавства в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та з'ясовано першопричини, завдяки яким на законодавчому рівні вперше закріплені норми, що регулюють суспільні відносини у цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, органи державної влади, пенсійне забезпечення, соціальний захист громадян, Чорнобильська катастрофа.

В статье рассмотрены особенности отечественного законодательства по вопросам административно-правового регулирования пенсионного обеспечения лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. Исследуя этапы становления системы законодательства, определены закономерности развития и препятствия для его реализации. Проанализированы факторы, влияющие на формирование и развитие системы законодательства в сфере пенсионного обеспечения лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, и выяснены первопричины, благодаря которым на законодательном уровне впервые закреплены нормы, регулирующие общественные отношения в этой сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, органы государственной власти, пенсионное обеспечение, социальная защита граждан, Чернобыльская катастрофа.

In the article the features of home legislation are considered on questions the administrative adjusting pension to providing of persons, that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe. Investigating the stages of becoming of the system of legislation, conformities to law of development and obstacle are certain in relation to his realization. Factors, that influence on forming and development of the system of legislation in the sphere of the pension system of persons that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe, are analyzed, and primary causes, due to that at legislative level the first envisaged norms that regulate public relations in it, are found in the field.

Key words: administrative adjusting, public authorities, pension system, social defense of citizens, Chornobyl' catastrophe.

Вступ. Питання реформування пенсійної системи є одними з актуальних нині в суспільстві, науковому середовищі, оскільки трансформаційні процеси, які властиві для нашої держави, породжують нові правовідносини, формують, змінюють та удосконалюють вже наявні. Про важливість та значущість реформування системи пенсійного забезпечення можемо судити по тих кардинальних змінах, які відбуваються в суспільстві, охоплюючи нинішніх одержувачів пенсійних виплат, осіб передпенсійного віку і навіть тих, хто тільки починає свою трудову діяльність. Безперечно, що ці зміни стосуються і осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскільки вони використовують право на відповідне пенсійне забезпечення, визначене чинним законодавством.

Доцільно зазначити, що упродовж останніх тринадцяти років увесь контингент із числа одержувачів пенсійних виплат перебуває в постійному прагненні до створення найбільш сприятливих умов в отриманні альтернативних видів пенсійних виплат із найбільш можливим максимальним розміром, оскільки спостерігається певна циклічність у встановленні більш жорстких умов у призначенні та перерахунку пенсій, зміни виду пенсійного забезпечення тощо. Таким чином, вивчення цих та інших особливостей становлення законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання пенсійним забезпеченням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зумовили необхідність нашого дослідження.

Адміністративно-правове регулювання у сфері пенсійного забезпечення на різних історичних етапах розвитку ставали предметом дослідженням низки вітчизняних науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Б.О. Зайчук, Б.О. Надточій, Е.М. Лібанова, О.В. Клименко, М.М. Папієв, В.Ф. Опришко, О.М. Охотнікова, Ю.М. Салеський, В.Г. Потапенко тощо.

Постановка завдання. Метою статті є проведення наукового аналізу становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Результати дослідження. Істотні зміни у сфері законодавчого регулювання пенсійної системи України, що відбулися у 2017 р., викликали необхідність проведення ґрунтовного дослідження питання, що стосуються практичної реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 р. № 2148-VIII [1], яким із жовтня 2017 р. внесені зміни до всіх законів, які є правостановлюючими для різних видів пенсійного забезпечення, з урахуванням людиноцентристського підходу публічного адміністрування.

Адміністративне право, за твердженням Т.О. Коломієць, традиційно розглядалось як система норм, спрямованих на врегулювання відносин у галузі державного управління, у сфері пенсійного забезпечення. Однак нині його роль і призначення змінилось завдяки переходу від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів адміністративно-правового регулювання. Це дало змогу висунути у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план особу з її правами, законними інтересами, свободами. А органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити належний рівень реалізації особою своїх прав, свобод та законних інтересів у виконавчо-розрядчій сфері відносин [2]. Цей висновок належить і до сфери пенсійного забезпечення всіх громадян, зокрема і тих, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Згідно з метою нашого дослідження, з'ясуємо питання формування системи національного законодавства з пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виокремимо етапи його становлення та розвитку, а також здійснимо аналіз нормативно-правових актів за юридичною силою, яка визначається місцем правотворчого органу в державному апараті та формою закріплення в ієрархічній будові

На переконання Л. Ю. Малюги [3], є три етапи становлення та розвитку законодавства про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: пострадянський (квітень 1986 – січень 1991 рр.); початковий незалежної України (лютий 1991–1994 рр.); сучасний (з 1995 р. по теперішній час).

На нашу думку, важко погодитись із запропонованою Л.Ю. Малюгою назвою першого етапу становлення та розвитку законодавства про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскільки зазначений період – це період чинності радянського законодавства.

Оскільки наведена вище класифікація безпосередньо пов'язана із регулюванням пенсійних відносин ще за часів СРСР, після його розпаду, в період становлення та розвитку нашої держави, ми пропонуємо під час здійснення аналізу системи пенсійного законодавства осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, керуватися такою шкалою:

- перший етап: квітень 1986 – грудень 1991 рр., період радянського законодавства;
- другий етап: січень 1992 – грудень 1994 рр., період початкового становлення незалежної України;
- третій етап: із січня 1995 р. по теперішній час, період сучасної незалежної України.

Система законодавства з питань адміністративно-правового регулювання пенсійним забезпеченням громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на нашу думку, є складовою частиною пенсійного законодавства та теж має ієрархічну будову.

Ієрархічна будова законів та інших нормативно-правових актів у системі законодавства з адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення утворюється

в результаті діяльності відповідних державних органів у межах та у спосіб, визначені Конституцією України [4] та їх місця в системі державної влади.

Провідне місце в ієрархічній системі законодавства України щодо пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відводиться Конституції нашої держави, яка прийнята Верховною Радою України і в якій закріплені основоположні засади правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС. Зокрема, ст. 22 Конституції України закріплена система прав громадян, за якою конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Також під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу вже наявних прав і свобод.

Важливі норми Конституції України закріплені в ст. 55 щодо судового захисту прав і свобод людини і громадянина. За цією статтею кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Цим правом, безумовно, можуть скористатись і особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, щодо захисту порушеного права на соціальний захист через звернення: до суду з позовом про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; до Конституційного Суду України; до міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Звернення до суду з питань захисту конституційних прав на соціальний захист гарантується ст. 8 Конституції України. Це може стосуватись і соціального захисту прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Крім прав і свобод, визначених у Розділі II Конституції України, якими наділені всі громадяни, а це, значить, стосується і тих, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. У Розділі I Конституції України визначено обов'язок держави із забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу та збереження генофонду українського народу. За цією нормою, одним з обов'язків держави щодо постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи є відшкодування шкоди, яка завдана цією катастрофою (ст. 16).

Друге місце в ієрархічній системі національного законодавства відводиться Законом України, які приймаються на виконання норм Конституції України та «встановлюють відправні засади правового регулювання». Адже наслідки Чорнобильської катастрофи істотно змінили життя мільйонів людей. Значного забруднення радіоактивними матеріалами зазнала територія понад 53,5 тис. квадратних кілометрів у 74 районах 12 областей України. З місць постійного проживання були евакуйовані та переселені понад 162 тис. осіб, відбуваються погіршення стану здоров'я та ріст смертності як серед ліквідаторів, так і серед самих потерпілих. Усі ці об'єктивні факти стали підґрунтям для прийняття нового «чорнобильського» законодавства саме на етапі формування незалежної української держави [5].

Серед усіх законів України, які регулюють питання, пов'язані з Чорнобильською катастрофою, провідне місце безперечно відводиться Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [6], який має міжгалузевий характер, оскільки в ньому є норми, які можна віднести до різних галузей права, зокрема адміністративного, трудового, житлового, цивільного, транспортного, земельного, банківського, аграрного, медичного, соціального забезпечення та інших галузей [7].

Що ж стосується такої форми вираження національного законодавства з питань адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи як закони, то з набранням чинності з 1 жовтня 2017 р. Закону України від 03.10.2017 р. № 2148-08 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» значно зменшилась кількість законодавчих актів, якими визначаються види пенсійного забезпечення, умови участі в пенсійній системі чи її рівнях, джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення, умови, норми та порядок пенсійного забезпечення, організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення.

Четверте місце в ієрархічній системі національного законодавства відводиться указам, розпорядженням Президента України, які мають нормативний характер і за своєю важливістю вважаються другими після законів видом нормативно-правових актів [8].

До системи законодавства, за ст. 9 Конституції України, входять і чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тому п'яте місце

в ієрархічній системі національного законодавства відводиться міжнародним угодам, договорам та конвенціям, які ратифіковані в установленому порядку, положення яких поширюється і на осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Значна частина двосторонніх міжнародних угод, договорів укладена і в галузі пенсійного та соціального забезпечення громадян, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон або приїжджають на територію Договірної сторони. Характерною особливістю цих міжнародно-правових документів є те, що вони віддзеркалюють загальні принципи міжнародного права [9].

Найбільша частина нормативно-правових актів адміністративно-правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, яка також формує систему законодавства, вважається підзаконними нормативно-правовими актами, до яких належать постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, нормативні акти місцевих органів влади та самоврядування, нормативні акти соціального партнерства. Так, у збірнику законодавчих актів та нормативних документів за 1991–2000 рр. зібрано 82 підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються соціального, медичного та протирадіаційного захисту постраждалих в Україні внаслідок Чорнобильської катастрофи [10].

Можемо констатувати, що за три десятки років із дня катастрофи Україна прагне створити цілісну систему пенсійного законодавства для чорнобильців, підґрунтям для якої стали нормативно-правові акти різних структурних органів державної влади ще за часів СРСР, серед яких: розпорядження Ради Міністрів СРСР від 17.05.1986 р. № 964, яким встановлено зони небезпеки в межах 30-кілометрової зони ЧАЕС для підвищеної оплати праці робітникам та службовцям, зокрема і для військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ; постанова Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 7 травня 1986 р. № 153/10-43 про встановлення 6-годинного робочого дня та 6-денного робочого тижня тощо. Здебільшого цими документами регулювались питання підвищеної оплати праці, які і донині є актуальними, оскільки застосовуються під час обчислення пенсії учасникам ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС у розмірі фактичних збитків [10].

Значним недоліком у формуванні системи пенсійного законодавства осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є відсутність нормативних актів із цих питань до 1991 р., незважаючи на те, що аварія на Чорнобильській АЕС сталася в 1986 р. Серед них «Концепція проживання населення на територіях Української РСР з підвищеними рівнями радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [11], Закони «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р., «Про правовий режим територій» від 27 лютого 1991 р., якими були врегульовані і донині регулюються питання радіаційного, медичного та соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [12].

Аналізуючи фактори, які впливають на формування та розвиток системи законодавства в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, необхідно з'ясувати першопричини, завдяки яким на законодавчому рівні вперше були закріплені норми, що регулюють суспільні відносини в цій сфері. Також важливими є фактори, які пов'язані з процесом реалізації відповідних нормативних актів. Так, основною причиною формування законодавства, що регулює питання пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, повноважень суб'єктів, їх права та обов'язки, стала аварія на Чорнобильській атомній електростанції в квітні 1986 р.

Складність адміністративно-правового регулювання в цій сфері полягає в тому, що коло суб'єктів, які мають право на отримання виплат від держави у зв'язку із настанням певних ризиків постійно змінюється. Сам по собі Закон України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» не вносив змін до чинної солідарної системи соціального захисту, а тільки її доповнив та окреслив нове коло питань правового регулювання. Однак за період дії цього закону, у зв'язку з трансформаційними процесами, які відбуваються в економіці нашої держави, паралельно відбуваються зміни саме в системі пенсійного забезпечення, які торкнулися всіх категорій одержувачів пенсій, до яких також належать усі категорії постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема військовослужбовці та особи начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ.

У наукових працях Ю.М. Салецького та В.Г. Потапенко піддано критичній оцінці рішення колишньої влади щодо своєчасності, об'єктивності та економічної обґрунтованості прийняття Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок

Чорнобильської катастрофи». На думку вчених, цей нормативно-правовий акт мав більше політичне підґрунтя, а не економічне, оскільки реальних коштів в умовах фінансово-економічної та соціальної кризи в державі не було та в закони закладені спрощені критерії соціального захисту ліквідаторів, що призвело до невиправданого розширення радіологічного і соціально необґрунтованих пільг та числа осіб, яким вони надаються [13]. Закони передбачають значні пільги і переваги навіть для тих, хто в перші місяці після аварії був у зоні відчуження лише один день.

Висновки. Аналіз законодавства з питань адміністративно-правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, свідчить, що оскільки в чинному пенсійному законодавстві містяться застарілі норми, які тривалий час не відповідають реаліям часу, це ставить у нерівні умови одержувачів пенсійних виплат за часом виходу на пенсію, вимагає відповідного оперативного реагування всіх суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких належать прийняття, внесення змін до нормативно-правових актів. Отже, необхідно розробити спеціальну Програму щодо узгодження законодавчих і підзаконних нормативних актів із Законом України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII. Голос України. 2017. № 188.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломось. К., 2008. 354 с.
3. Малога Л.Ю. Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: монографія. К., 2013. 264 с.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Опришко В.Ф., Намясенко О.К., Ратушний С.М., Балюк Г.І. Правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи: Монографія / за заг. ред. В.Ф. Опришка. К., 2015. 224 с.
6. Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 16. 200 с.
7. Опришко В.Ф. Система законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Правове регулювання економіки: Збірник наукових праць. Випуск 10. К., 2010. 356 с.
8. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.
9. Міжнародні Угоди з питань пенсійного забезпечення 1991–2001 рр. К., 2002. 288 с.
10. Дурдинець В., Самойленко Ю., Яценко В. Соціальний, медичний та протирадіаційний захист постраждалих в Україні внаслідок Чорнобильської катастрофи: збірник законодавчих актів та нормативних документів за 1991–2000 роки. К., 2001. 622 с.
11. Зайчук Б.О., Никитенко В.С. Особливості оплати праці та пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС / Б.О. Зайчук, В.С. Никитенко. К., 2006. С. 389–412.
12. Концепція проживання населення на територіях Української РСР з підвищеними рівнями радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи / Постанова Верховної Ради УРСР від 27 лютого 1991 р. № 791-XII. URL: https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.com.ua&sl=uk&sp=nmt4&u=http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/791-12&usg=ALkJrhkzQo-SvmqBgAMsh5-GXAellaXzQ.
13. Про правовий режим території: Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791a-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12>.
14. Скалецький Ю.М. Політичні аспекти проблем відродження та соціально-економічного розвитку громад і територій, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Аналітична записка / Скалецький Ю.М., Потапенко В.Г. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/536/>.