



**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
по запросу вице-губернатора Санкт-Петербурга  
А.В. Митяниной от 26.07.2019 № Исх-10-15-377/19-0-0

Санкт-Петербург

16 октября 2019 г.

Адресат: Вице-губернатор Санкт-Петербурга А.В. Митянина.

Экспертная организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет».

Место нахождения: Россия, 199034, Санкт-Петербург,  
Университетская наб. д. 7-9.  
Тел: +7 (812) 328-20-00  
Эл.почта: [spbu@spbu.ru](mailto:spbu@spbu.ru)  
сайт: [spbu.ru](http://spbu.ru)

Информационные материалы, представленные для проведения исследования: Не представлены.

Общие положения

Ответственность за подготовку информационных материалов, предоставленных для экспертного исследования (далее – исходные материалы), несет лицо, направившее запрос. Эксперт отвечает за выражение профессионального мнения по поставленным перед ним вопросам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Экспертное исследование проведено в соответствии с законодательством РФ, внутренними правилами, действующими в СПбГУ. Экспертное исследование было спланировано, проведено с учетом обеспечения разумной уверенности в полноте и достоверности исходных материалов для выражения экспертного суждения и, в том числе, включало в себя: а) изучение доказательств, подтверждающих значение и раскрытие информации в предоставленных исходных материалах; б) оценку принципов и методов создания исходных материалов; в) определение главных оценочных значений, представленных в исходных материалах; г) оценку общего представления об исходных материалах.

Датой экспертного заключения является дата окончания экспертного исследования. По изменениям состава и содержания исходных материалов, которые могут иметь место



после окончания экспертного исследования, экспертная организация ответственности не несет.

### Вопросы, поставленные перед экспертной организацией

Экспертное исследование направлено на выражение мнения во всех существенных отношениях по поставленному перед экспертной организацией вопросу:

Имеются ли правовые основания для предоставления нетрудоспособным членам семьи лиц, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, впервые обратившимися за получением компенсации в возмещение вреда здоровью после вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», компенсации в размере, который исчисляется из заработка лица, ставшего инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы?

### Перечень научных и иных источников, использованных для ответа на поставленный вопрос:

1. Конституция Российской Федерации
2. Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»
3. Федеральный закон от 24.11.1995 № 179-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»
4. Федеральный закон от 12.02.2001 № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»
5. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
6. Постановление Правительства РФ от 21.08.2001 № 607 «О Порядке выплаты ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС»
7. Постановление Минтруда РФ от 30.11.2001 № 83 «Об утверждении разъяснения «О применении порядка выплаты ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС»
8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10.03.2011 № 285 «О реализации постановлений Правительства Российской Федерации от 21.08.2001 № 607, от 29.11.2011 № 986»



9. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»»

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций черныбыльцев»

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.02.2018 № 7-П «По делу о проверке конституционности пункта 15 части первой статьи 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 апреля 2004 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и положения пункта 8 статьи 3 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.Я. Сизова»

12. Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2009 № 71-В09-1
13. Определение Верховного Суда РФ от 08.10.2009 № 13-В09-10
14. Определение Верховного Суда РФ от 16.10.2010 № 18-В10-20
15. Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2016 № 45-КГ15-21

#### Содержание исследования

Перед экспертами был поставлен следующий вопрос: определить путем толкования Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее – Закон РФ от 15.05.1991), имеются ли правовые основания для предоставления нетрудоспособным членам семьи инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы



компенсации в размере, который исчисляется из заработка инвалида, в том случае, если нетрудоспособные члены семьи обратились за получением компенсации в связи со смертью кормильца *после вступления в силу* Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее – Федеральный закон от 12.02.2001).

Как указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П, факт причинения вреда здоровью граждан, которые оказались в зоне влияния радиационного излучения и других неблагоприятных факторов, возникших вследствие чернобыльской катастрофы, обуславливает возникновение конституционно - правовых отношений по поводу возмещения вреда между государством, с деятельностью которого в сфере ядерной энергетики было связано причинение вреда, и гражданами. В рамках правового регулирования этих отношений гражданам гарантируется предоставление денежных и иных материальных компенсаций и льгот за вред, причиненный их здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также за риск радиационного вреда вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни.

Закон РФ от 15.05.1991 предусматривает в рамках закрепленной им системы различные виды социальной поддержки граждан РФ, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы, а также гарантирует возмещение вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, и предоставление мер социальной поддержки.

Формой возмещения вреда, причиненного здоровью вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, является ежемесячная денежная компенсация, предусмотренная Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 179-ФЗ, которым в Закон РФ от 15.05.1991 было внесено дополнение, установившее инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы денежную выплату в возмещение вреда, размер которой определялся исходя из среднего заработка инвалида в зависимости от степени утраты им профессиональной трудоспособности (п. 25 ч. 1 ст. 14 Закона РФ от 15.05.1991 в редакции, вступившей в силу 2.03.1996).

В дальнейшем Федеральным законом от 12.02.2001 подход к определению размеров возмещения вреда, причиненного здоровью вследствие чернобыльской катастрофы, был изменен, а п. 25 ч. 1 ст. 14 Закона РФ от 15.05.1991 изложен в новой редакции, предусматривающей выплату инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда в твердом размере, дифференцированном в зависимости от группы инвалидности. Частью 1 ст. 2 этого Федерального закона гражданам, которые получали возмещение вреда до вступления Федерального закона в силу, т.е. до 15 февраля 2001 года, была предоставлена возможность сохранить компенсационную выплату в ранее определенном размере, если ее размер, исчисленный по новым правилам, оказывался меньше.

Развивая это положение, Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 19.06.2002 № 11-П указывает, что государство вправе избирать различные способы возмещения вреда (единовременные компенсационные выплаты, ежемесячные и иные компенсационные выплаты и т.п.), но не вправе снижать признанный государством уровень возмещения вреда. При совершенствовании порядка и условий возмещения вреда,



причиненного здоровью граждан, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, недопустимо уменьшение ранее назначенного объема возмещения вреда. Следовательно, при переходе к новому способу определения размеров возмещения вреда законодатель не должен был снижать его объем для тех инвалидов - чернобыльцев, а в случае их смерти - нетрудоспособных членов семьи, находившихся на их иждивении, которым оно было назначено ранее. Для реализации этого положения получателям компенсационной выплаты и было предоставлено право выбора способа исчисления ее размеров.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ ст. 14 Закона РФ от 15.05.1991 изложена в новой редакции, в соответствии с которой право инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы на получение ежемесячных денежных компенсаций в возмещение вреда здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в твердых размерах, дифференцированных в зависимости от группы инвалидности, закреплено в п. 15 ч. 1 этой статьи.

Таким образом, в настоящее время п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона РФ от 15.05.1991 предусмотрено право инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы на компенсацию в возмещение вреда, причиненного их здоровью, в твердых размерах, дифференцированных в зависимости от группы инвалидности, а ст. 2 Федерального закона от 12.02.2001 сохраняет за теми инвалидам-чернобыльцами, которые до вступления в силу этого Федерального закона, т.е. до 15 февраля 2001 года, *уже получали* соответствующую компенсацию, ее прежний размер, если он оказывается меньше вновь установленной суммы. Это в полной мере соответствует принципам поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, а также запрету умаления и ограничения уже возникшего права на возмещение вреда здоровью в соответствии с положениями ст. 42 и ч.ч. 2 и 3 55 Конституции РФ.

Однако этот вывод справедлив только в отношении самих инвалидов-чернобыльцев, а не в отношении их нетрудоспособных иждивенцев, приобретающих право на ежемесячную денежную компенсацию после смерти кормильца.

Система мер социальной поддержки, предусмотренная Законом РФ от 15.05.1991, установлена преимущественно для граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы, а также для инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы. Одновременно с этим Закон предоставляет членам семей граждан из числа указанных категорий право на некоторые денежные компенсации в возмещение вреда, причиненного смертью кормильца.

В частности, п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона РФ от 15.05.1991 предусматривает, что в случае смерти граждан, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, право на ежемесячную денежную компенсацию распространяется на нетрудоспособных членов семьи, находившихся на иждивении указанных граждан.

Содержащаяся в Законе РФ от 15.05.1991 формулировка «право на денежную компенсацию...распространяется на нетрудоспособных членов семьи» означает, что нетрудоспособные члены семьи, находившиеся при жизни инвалида-чернобыльца на его иждивении, имеют право на ежемесячную денежную компенсацию на тех же условиях, что и сами инвалиды-чернобыльцы. Их право на компенсационную выплату производно от права инвалида-чернобыльца. Если инвалид-чернобылец лично обращался за ежемесячной денежной компенсацией и определил порядок ее исчисления, значит он *уже реализовал* право выбора способа определения ее размера и его нетрудоспособным



Иждивенцам она будет предоставляться в соответствии с уже избранным им порядком исчисления, поскольку обращением нетрудоспособных членов семьи инициируется не возникновение нового социально-обеспечительного правоотношения, а правопреемство (то есть замена одного из субъектов правоотношения), и правоотношение по выплате денежной компенсации в возмещение вреда продолжает существовать в полном объеме его первоначально установленного содержания. Вред, причиненный смертью кормильца, в его имущественном измерении, заключается в потере ими той части средств к существованию, которые предоставлялись кормильцем в виде соответствующей части ежемесячной денежной компенсации, поэтому суммы в возмещение этого вреда нетрудоспособным членам семьи должны исчисляться именно из указанной суммы. Корректировка этого размера исходя из уровня инфляции осуществляется путем индексации в порядке, установленном ч. 3 ст. 5 Закона РФ от 15.05.1991, т.е. ежегодно с 1 февраля текущего года исходя из индекса роста потребительских цен за предыдущий год в соответствии с коэффициентом индексации, определяемом Правительством Российской Федерации.

Если же ежемесячная денежная компенсация назначается впервые после 15 февраля 2001 года, то определение ее размера осуществляется в рамках установленного правового регулирования, которое в соответствии с абз.2 п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона РФ от 15.05.1991 не предусматривает иных вариантов исчисления, кроме как в установленных твердых размерах в зависимости от группы инвалидности инвалида-чернобыльца, бывшего кормильцем его нетрудоспособных членов семьи, и не содержит права выбора какого бы то ни было иного способа.

Иное толкование прямо противоречило бы содержанию правовой нормы, закрепленной в п. 15 ч. 1 ст. 14 Закона Российской Федерации от 15.05.1991.

#### Заключение

**Вопрос.** Имеются ли правовые основания для предоставления нетрудоспособным членам семьи лиц, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, впервые обратившимися за получением компенсации в возмещение вреда здоровью после вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», компенсации в размере, который исчисляется из заработка лица, ставшего инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы?

**Ответ на вопрос.** Правовые основания для предоставления нетрудоспособным членам семьи лиц, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, впервые обратившимися за получением компенсации в возмещение вреда здоровью после вступления в силу Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», компенсации в размере, который исчисляется из заработка лица, ставшего инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы, не имеются.

Исследование в объеме 6 страниц

Директор Центра экспертиз



*А.В. Попов*

А.В. Попов