



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 27 ноября 1998 года

ДЕЛО № 01 – 05(98)

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания А.Эндзиньш, судьи И.Чепане, Р.Апситис, А.Лепсе, И.Скултане и А.Ушацка,

с секретарем судебного заседания Л.Винкалной,

при участии представителя заявителя – Кабинета министров – директора Юридического департамента Министерства благосостояния М.Кимеле и

представителя органа, издавшего нормативный акт, который оспаривается, – Сазймы – заведующего Юридическим бюро Сазймы Г.Кусиньша,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16 и части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде

на открытом судебном заседании в Риге, 13 ноября 1998 года рассмотрел дело

“О соответствии нормы части второй статьи 4 Закона “О пособиях по материнству и болезни”, установленной статьей 8 принятого 19 июня 1998 года Сазьмой Закона “О внесении изменений в Закон “О пособиях по материнству и болезни””, статье 66 Конституции Латвийской Республики”.

Конституционный суд

констатировал:

19 июня 1998 года Сазьма приняла Закон “О внесении изменений в Закон “О пособиях по материнству и болезни””, которым в новой редакции были выражены некоторые статьи Закона “О пособиях по материнству и болезни”, в том числе статья 4. Кроме того, в новой редакции – “О пособиях по материнству и болезни” – было выражено и название закона. Эти изменения в законе вступили в силу 22 июля 1998 года.

7 августа 1998 года Кабинет министров Латвийской Республики подал в Конституционный суд заявление о возбуждении дела (далее – заявление), в котором оспаривает соответствие норм части второй статьи 4 Закона “О пособиях по материнству и болезни“ (далее – оспариваемая правовая норма), установленных статьей 8 принятого 19 июня 1998 года Закона “О внесении изменений в Закон “О пособиях по материнству и болезни””, статье 66 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявитель указывает в заявлении, что Сазьма 19 июня 1998 года, внося изменения в Закон “О пособиях по материнству и болезни” и

изложив в новой редакции его часть вторую статьи 4, расширила круг получающих пособие по материнству, но не предусмотрела финансирование для реализации упомянутой нормы. Тем самым Саэймой не была соблюдена норма статьи 66 Конституции, которая устанавливает, что если Саэйма принимает решение, которое связано с непредусмотренными в бюджете расходами, то в этом же решении должны быть предусмотрены также средства, которыми такие расходы могли быть покрыты.

К тому же, в заявлении указывается, что введя упомянутую норму и не предусмотрев дополнительные средства, в специальном бюджете 1998 года по инвалидности, материнству и болезни создастся дефицит и не хватит средств на оказание услуг социального страхования, финансируемых из этого бюджета.

Представитель заявителя на судебном заседании сохранил в силе упомянутое заявление.

В дополнение к включенному в заявление юридическому обоснованию она указала, что до сих пор система социального страхования, регулируемая целым пакетом законов, опиралась на единые принципы социального страхования, которые предусматривали, что выплаты и услуги из средств социального страхования осуществляются только для тех лиц, которые являются социально застрахованными. Было только одно исключение, когда проводились предусмотренные из этих средств выплаты лицам, социально незастрахованным, – выплата им пособия на погребение в случае смерти социально застрахованного лица. Поэтому оспариваемая правовая норма не соответствует принципам социального страхования. Кроме того, понятию “лицо, которое

находится на иждивении социально застрахованного лица”, не дано разъяснения, тем самым вводятся неясности в его толкование.

Представитель заявителя подчеркнула, что средства для применения оспариваемой правовой нормы не могут выплачиваться из средств для непредвиденных случаев, так как социальный бюджет является самостоятельным бюджетом, и в нем планируются целевые расходы только на социальное страхование.

Чтобы оспариваемая правовая норма не вступила в противоречие с частью второй статьи 66 Конституции, Саэйма, внося изменения в Закон “О пособиях по материнству и болезни”, должна была в Переходных положениях законопроекта указать, из каких средств должны финансироваться пособия по материнству для упомянутых в оспариваемой правовой норме лиц.

Саэйма в письменном ответе указывает, что заявление является необоснованным, ибо специальный бюджет по инвалидности, материнству и болезни выполняется с превышением, поэтому в нем достаточно средств для выплаты предусмотренных в законе пособий по материнству.

В письменном ответе признается, что Саэйма, принимая решение, связанное с непредусмотренными в бюджете расходами, должна предусматривать в решении также средства, из которых покрывать эти расходы, однако подчеркивается, что имеющийся порядок дел в Саэйме таков, что внесением изменений в один закон нельзя изменить другой закон, т.е. о внесении изменений в каждый закон Саэйма должна принимать отдельное решение.

В письменном ответе указывается, что в Саэйму внесен и 3 сентября с.г. передан комиссиям законопроект “О внесении изменений в

Закон “О государственном бюджете на 1998 год””, предусматривающий внесение соответствующих изменений в ежегодный государственный бюджет. Из внесенного законопроекта видно, что необходимые для выполнения оспариваемой правовой нормы средства образуются уже в утвержденном государственном бюджете на 1998 год (программный код 06.00.00.) – выделение Министерству финансов Латвийской Республики средств на непредусмотренные случаи.

Кроме того, в письменном ответе выражено мнение о том, что Сазэйма, принимая Закон “О государственном бюджете на 1998 год”, уже предусмотрела особую позицию – средства на непредусмотренные случаи, об использовании которых может принимать решение Кабинет министров.

Представитель Сазэймы на судебном заседании сохранил в силе мнение о том, что заявление является необоснованным и должно быть отклонено.

Представитель Сазэймы, анализируя детально понятие “государственный бюджет”, дополнительно указал, что прогнозы Министерства благосостояния Латвийской Республики о необходимых для выплаты пособий по материнству средствах являются поверхностными и необъективными. Министерство благосостояния считало, что для выполнения оспариваемой нормы в 1998 году было бы необходимо 823 715 латов, однако фактически до 1 октября 1998 года пособие по материнству лицам, которые социально не застрахованы, но находятся на иждивении социально застрахованных лиц, было выдано только в шести случаях в размере 252 латов. Поэтому о том, связано ли принятие оспариваемой правовой нормы с непредусмотренными в

государственном бюджете расходами надо судить не по прогнозам, а руководствуясь реальными выплатами.

Представитель Сазймы указал на статью 11 Закона “О государственном социальном страховании”, согласно которой специальные бюджетные средства по инвалидности, материнству и болезни образуются не только из обязательных взносов по страхованию по инвалидности, материнству и болезни, но и из других доходов, и к этим последним относятся также дотации из государственного основного бюджета.

Кроме того, он подчеркнул, что средства для непредусмотренных случаев, которые также можно было использовать для выплаты этих пособий, находятся в ведении Министерства финансов. Однако Министерство благосостояния не запрашивало у Министерства финансов эти необходимые для выплаты пособий средства.

Свидетель – депутат Сазймы и парламентский секретарь Министерства благосостояния Р.Юрджс – разъяснил на судебном заседании, что оспариваемая правовая норма была принята в большой спешке. Он на заседании Сазймы по социальным и трудовым делам 4 июня 1998 года просил Министерство финансов сделать заключение по данному делу. Однако просьба, со ссылкой на Регламент Сазймы, была отклонена. Р.Юрджс высказал мнение, что денежные средства для применения оспариваемой правовой нормы следовало предусмотреть не в специальном бюджете, а в основном бюджете. Однако Сазйма, принимая оспариваемую правовую норму, не указала на источники финансирования для ее реализации и тем самым допустила нарушение части второй статьи 66 Конституции.

Свидетель – депутат Сазьмы и парламентский секретарь Министерства финансов М.Витолс – разъяснил на судебном заседании, что представители Министерства финансов не были приглашены на заседание Комиссии по социальным и трудовым делам 4 июня 1998 года, не были также и позже проинформированы о включении в законопроект после второго чтения оспариваемой правовой нормы. Говоря о части второй части статьи 66 Конституции, свидетель указал на то, что в Сазьме нередко, при рассмотрении законопроекта во втором или третьем чтении, допускается нарушение упомянутой нормы. Пользуясь несовершенством Регламента Сазьмы, Сазьма иногда поддерживает популистские предложения без их финансового обеспечения. Сравнивая разработанный Министерством благосостояния прогноз с количеством запрошенных в настоящее время пособий, свидетель допустил возможность того, что лица, имеющие право на получение предусмотренного оспариваемой правовой нормой пособия, были недостаточно информированы.

Свидетели – директор Департамента социального обеспечения Министерства благосостояния Латвийской Республики И.Алликс, заведующая отделом экономического анализа и прогнозирования Министерства благосостояния Латвийской Республики И.Вановска и заведующая отделом руководства финансами Агентства государственного социального страхования Г.Шица – дали характеристику методике, по которой произведен расчет необходимых средств для реализации оспариваемой правовой нормы, а также высказали утверждение, что Сазьма, принимая изменения в Законе “О пособиях по материнству и болезни”, расширила круг получающих пособие, но не указала, откуда брать средства для выплаты этих пособий.

Конституционный суд, оценив соответствие оспариваемой правовой нормы статье 66 Конституции Латвийской Республики,

заклучил:

1. Конституция устанавливает, что Сазьма ежегодно перед началом хозяйственного года принимает решение о доходах и расходах государственного бюджета. Бюджет является хозяйственным планом государства, в котором на основании действующих законов предусматриваются государственные доходы и расходы на определенный период хозяйствования – хозяйственный год.

В бюджете определяются и обосновываются необходимые для выполнения обязанностей государства средства в таком порядке, что в период времени, на который эти средства предусмотрены, расходы покрываются соответствующими доходами. Все государственные органы и учреждения связаны с государственным бюджетом. В пределах хозяйственного года могут расходоваться только предусмотренные в бюджете суммы и только на предусмотренные в бюджете цели.

Часть вторая статьи 66 Конституции устанавливает, что Сазьма связана с ею же принятым бюджетом. Принимая какой – либо закон или другое решение, связанное с выплатами из государственной кассы, Сазьма должна считаться с действующим бюджетом, и, “если Сазьма принимает решение, связанное с непредусмотренными в бюджете расходами, то в решении необходимо предусмотреть также средства, которыми покрыть таковые расходы”.

2. Согласно Закону “О руководстве бюджетом и финансами” специальный бюджет является составной частью государственного бюджета, который “образуют намеченные для особых целей доходы, а также пожертвования и дарения в деньгах или в натуре (с пересчетом в

деньги)”, и его “средства используются в соответствии с этими доходами”. Специальный бюджет по инвалидности, материнству и болезни является одним из утвержденных на 1998 год специальных бюджетов социального страхования. Этот бюджет создается на основании Закона “О пособиях по материнству и болезни” и Закона “О государственном социальном страховании”. Согласно упомянутым законам накопленные в специальном бюджете по страхованию средства (средства социального страхования) используются только для услуг социального страхования – для выплат социального страхования (пособий) социально застрахованным лицам.

Согласно действующим законам средства специального бюджета 1998 года по страхованию по инвалидности, материнству и болезни были предусмотрены только для выплат социального страхования социально застрахованным лицам, за исключением выплаты пособий на погребение в случае смерти застрахованного лица.

Принимая 19 июня 1998 года оспариваемую правовую норму и предусматривая, что пособия по материнству из упомянутого бюджета причитаются также лицам, которые социально не застрахованы, но которые находятся на иждивении социально застрахованных лиц, Саэйма расширила использование целевых средств специального бюджета по инвалидности, материнству и болезни.

Таким образом, Саэйма, принимая оспариваемую правовую норму, приняла решение, которое связано с непредусмотренными в бюджете 1998 года расходами.

3. Пункт 2 статьи 87 Регламента Саэймы устанавливает, что ни один законопроект нельзя рассматривать в первом чтении, если им предусматриваются в бюджете дополнительные расходы или изменения

в доходах и к законопроекту не приложено заключение министра финансов.

Однако закон не запрещает депутатам Сазймы, а также министру благосостояния запросить такое заключение и перед рассмотрением законопроекта в третьем чтении.

Согласно пункту 8 Закона об устройстве министерств и пункту 8 Положения о Министерстве благосостояния парламентский секретарь может являться представителем политического мнения министра, а также обеспечивать связь министерства с Сазймой. Таким образом, если парламентские секретари считали, что оспариваемая правовая норма не соответствует Конституции, их обязанностью было информировать соответствующих министров и должностных лиц министерств о включении ее в законопроект.

С учетом статей 109 и 110 Регламента Сазймы депутаты, рассматривая законопроект в третьем чтении, имели право обсуждать оспариваемую правовую норму, а также просить голосования по ней.

Однако на заседании Сазймы 19 июня 1998 года, когда законопроект рассматривался в третьем чтении, оспариваемая правовая норма не обсуждалась, никто из присутствующих 83 депутатов, а также парламентский секретарь Министерства благосостояния и министр финансов не просили отклонить это предложение. Как свидетельствуют результаты голосования, принятые законопроекта “О внесении изменений в Закон “О пособиях по материнству и болезни”” в третьем чтении поддержали 79 депутатов, в том числе парламентский секретарь Министерства благосостояния. Кроме того, во-первых, Сазйма перед принятием оспариваемой правовой нормы не пыталась выяснить, какая сумма была бы необходима для предусмотренных в оспариваемой

правовой норме пособий по материнству. Во-вторых, принимая оспариваемую правовую норму, депутаты не были информированы о выполнении специального бюджета 1998 года по инвалидности, материнству и болезни. В-третьих, так как статья 23 законопроекта “О внесении изменений в Закон “О пособиях по материнству и болезни”” предусматривала, что пособия по материнству будут выплачиваться из специального бюджета по инвалидности, материнству и болезни, у Саэймы не было основания считать, что они будут выплачены из находящихся в ведении Министерства финансов средств государственного бюджета для непредусмотренных случаев. Так как решение Саэймы было связано с непредусмотренными в бюджете 1998 года расходами, обязанностью законодателя было предусмотреть средства, из которых покрыть эти расходы.

Саэйма это могла сделать, или же принимая соответствующие изменения в законе о государственном бюджете, или же устанавливая, что принятое решение – оспариваемая правовая норма – вступит в силу одновременно с соответствующим изменением в действующем законе о бюджете.

Таким образом, депутаты Саэймы, должностные лица Кабинета министров, Министерства благосостояния и Министерства финансов не использовали в процессе принятия оспариваемой нормы установленные в нормативных актах права и обязанности и не выполнили их, тем самым допустив нарушение требований части второй статьи 66 Конституции.

4. Принимая решение о моменте, с которого оспариваемую правовую норму считать не имеющей силы, следует учесть, что согласно статье 89 Конституции государство признает и защищает предусмотренные в статье 109 Конституции основные права человека на

социальное обеспечение (защиту), а также то, что согласно принципу доверия праву социально незастрахованные лица доверились правомерности и стабильности оспариваемой нормы (см. решение Конституционного суда от 11 марта 1998 года по делу № 04 – 05(97)).

На основании статей 30 – 32 Закона о Конституционном суде

Конституционный суд

решил:

Признать часть вторую статьи 4 Закона “О пособиях по материнству и болезни”, установленную в статье 8 Закона “О внесении изменений в Закон Закона “О пособиях по материнству и болезни””, принятого Сэйдмой 18 июня 1998 г., не соответствующей статье 66 Конституции и не имеющей силы с момента вступления в силу Закона “О государственном бюджете на 1999 год”, если в государственном бюджете на 1999 год не будут предусмотрены средства для выплаты пособий по материнству лицам, упомянутым в части второй статьи 4 Закона “О страховании материнства и болезни”.

Решение вступает в силу с момента его оглашения.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге, 27 ноября 1998 года.

Председатель заседания Конституционного суда

А.Эндзиньш

Судья Конституционного суда

И.Чепане

Судья Конституционного суда

Р.Апситис

Судья Конституционного суда

А.Лепсе

Судья Конституционного суда

И.Скултане

Судья Конституционного суда

А.Ушацка