



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 19 марта 2002 года

Дело № 2001-12-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илзе Скултане, Романс Апситис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе и Анита Ушацка, на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 19² Закона о Конституционном суде,

по конституционным жалобам Мартиныша Драудиньша, Валдиса Эглитиса и Викторса Пурмалиса на открытом судебном заседании рассмотрел дело

«О соответствии пункта 26 переходных положений закона «О государственных пенсиях» статье 91 и 109 Конституции».

Констатирующая часть

1. 2 ноября 1995 года Сазьма приняла закон «О государственных пенсиях» (далее – Закон о пенсиях). До 22 апреля 1999 года в него шесть раз вносились изменения, в том числе такие, которые связаны с увеличением выплат из специального государственного пенсионного бюджета (далее – пенсионный бюджет), однако, дополнительное финансирование для этого не было предусмотрено.

5 августа 1999 года Сазьма внесла изменения в Закон о пенсиях, обосновав это необходимостью уменьшить дефицит пенсионного бюджета, и дополнила переходные положения закона пунктом 26 в следующей редакции:

«С 1 января 2000 года по 1 января 2005 года для лиц, подлежащих социальному страхованию в обязательном порядке (работников или самозанятых), с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором получатель пенсии стал лицом, подлежащим обязательному социальному страхованию, прекращается выплата государственной пенсии и пенсии по выслуге лет, назначенной согласно положению «О пенсиях по выслуге лет» и положению «О пенсиях рядовых работников и командного состава учреждений

внутренних дел (пенсиях работодателей)», если она превышает двойной размер пособия государственного социального обеспечения. Пенсия, назначенная после 1 января 2000 года, независимо от ее размера, лицам, подлежащим социальному страхованию, не выплачивается. Выплата пенсии возобновляется с первого числа месяца, следующего за месяцем, в который утрачен статус лица, подлежащего обязательному социальному страхованию.»

Упомянутый закон не был провозглашен, так как его передали на народное голосование. Однако, вследствие отсутствия кворума упомянутый закон не был и отменен.

4 ноября 1999 года Сэйма приняла следующие изменения в Законе о пенсиях, изложив пункт 26 переходных положений следующим образом:

«С 1 января 2000 года по 1 января 2005 года для лиц, подлежащих социальному страхованию в обязательном порядке (работников или самозанятых), с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором получатель пенсии стал лицом, подлежащим обязательному социальному страхованию, прекращается выплата той части пенсии, которая превышает двойной размер пособия государственного социального обеспечения. Выплата пенсии возобновляется с первого числа месяца, следующего за месяцем, в который утрачен статус лица, подлежащего обязательному социальному страхованию.»

В такой редакции упомянутый пункт вступил в силу 8 декабря 1999 года.

2. Заявители конституционной жалобы – Мартиньш Драудиньш, Валдис Эглитис и Викторс Пурмалис (далее – заявители) оспаривают соответствие пункта 26 переходных положений Закона о пенсиях (далее – оспариваемая норма) статье 91 и 109 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявители указывают, что оспариваемая норма лишает их как занятых пенсионеров возможности получать пенсию по старости в полном размере, таким образом ограничивая законом право на социальное обеспечение. Данной нормой нарушаются международные правовые нормы, а также гарантированные Конституцией права личности на социальное обеспечение. В оспариваемой норме смешиваются различные вещи – заработанная трудом пенсия по старости, которая образуется из взносов заявителей, и пособие государственного социального обеспечения. Следовательно, заявители приравниваются к лицам, которые не работали, но вправе получать пособие государственного социального обеспечения. Отрицая возможность получения заявителями заработанной ими пенсии по старости в полном объеме, нарушается статья 109 Конституции.

Заявители считают, что они дискриминируются как по отношению к неработающим пенсионерам, которые вправе получать в полном объеме пенсию, которая начислена им согласно проработанному времени и взносам социального страхования, так и по отношению к работоспособным работающим жителям Латвии.

Сущность системы страхования такова – лицо, которое производило социальные взносы, по достижении соответствующего возраста имеет право на получение социального обеспечения. Трудовые правовые отношения

регламентируются совсем другими законами. Если достигшее пенсионного возраста лицо работает, оно имеет право получать соответствующее вознаграждение за свою работу. Эти отношения не могут быть причиной государственного интереса в изъятии у занятых пенсионеров части их пенсии. Государство не вкладывает средств в пенсионный фонд, поэтому оно не вправе лишать пенсии.

В результате действия оспариваемой нормы заявителям причинены материальные убытки. Заявитель Валдис Эглитис указывает, что для того, чтобы не потерять заработанной пенсии, он был вынужден уйти с работы. Другие трудоспособные лица не ограничены в праве на труд, и напротив, для занятых пенсионеров оспариваемая норма создает условия, ограничивающие данное право.

Заявитель Мартиныш Драудиныш, ссылаясь на письмо Государственного бюро по правам человека от 19 июля 2001 года за № 3-2-2/782, указывает, что права работающих на оплату труда и права каждого на социальное обеспечение являются взаимно независимыми гарантиями и различное отношение в обеспечении социальных прав в отношении занятых и прочих пенсионеров не обосновано объективно, в этом нет необходимости в демократическом обществе, и считается дискриминирующим.

3. Сазйма в ответе не согласна с мнением заявителей о том, что оспариваемая норма затрагивает их права на социальное обеспечение по старости и равную реализацию этих прав, гарантированных статьей 91 и 109 Конституции.

Цель социального обеспечения – гарантирование пропитания лицу в тех случаях, когда это лицо по различным причинам не способно активно включаться в трудовые правовые отношения и само себя обеспечить. Для этих случаев образована система социальной безопасности. Старость является одним из случаев, когда лицо получает социальное обеспечение – пенсию по старости.

Сазйма указывает, что часть первая статьи 11 Закона о пенсиях устанавливает право на пенсию по старости для женщин и мужчин, которые достигли 62-летнего возраста и страховой стаж которых не менее 10 лет. Упомянутая норма не делит занятых и неработающих пенсионеров, поэтому право на получение пенсии согласно данной правовой норме не связывается с фактическим уходом на пенсию.

Однако, изменениями к Закону о пенсиях от 4 ноября 1999 года упомянутый подход был изменен. Согласно оспариваемой норме для социально застрахованных лиц с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором получатель пенсии стал лицом, подлежащим обязательному социальному страхованию, прекращается выплата той части пенсии, которая превышает двойной размер пособия государственного социального обеспечения. Оспариваемая норма систему страхования пенсий по сути не меняет, так как занятые пенсионеры не лишаются права на пенсию по старости, но уменьшается размер пенсии путем приравнивания ее к двойному размеру пособия государственного социального обеспечения.

Сазйма подчеркивает, что право на социальное обеспечение принадлежит к группе экономических, социальных и культурных прав и при

осуществлении этих прав нет необходимости в активном действии государства. Следовательно, реализация этих прав связана с вложением финансовых средств. Каждое государство имеет различный уровень благосостояния и, следовательно, различные экономические возможности реализовать социальные права лиц. Соответствие созданной в Латвии системы социальной безопасности правам человека следует оценивать в контексте конкретной экономической ситуации. Внедрение оспариваемой, ограничивающей выплату пенсий нормы было одной из предложенных правительством мер, направленных на уменьшение расходной части государственного специального бюджета социального страхования и стабилизацию пенсионной системы.

Сазйма считает, что цель статьи 109 Конституции – гарантировать пропитание лица. Принимая во внимание экономические возможности Латвии, как закон в целом, так и оспариваемая норма это гарантируют. Статья 109 Конституции не устанавливает обязанность для государства обеспечивать в социальном плане лицо потому, что оно достигло определенного возраста, независимо от того, продолжает или не продолжает это лицо работать.

С учетом вышеупомянутого Сазйма считает необоснованным утверждение заявителей, что оспариваемой нормой нарушена статья 91 и 109 Конституции.

4. После возбуждения дела в Конституционном суде 20 декабря 2001 года Сазйма приняла очередные изменения в Законе о пенсиях. Пункт 26 переходных положений изложен в новой редакции:

«Для лиц, подлежащих социальному страхованию в обязательном порядке (работников или самозанятых), с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором получатель пенсии, кроме получателя пенсии по инвалидности, стал лицом, подлежащим обязательному социальному страхованию, прекращается выплата той части пенсии, которая превышает:

с 1 января 2002 года по 31 декабря 2002 года - трехкратное пособие государственного социального обеспечения;

с 1 января 2002 года по 31 декабря 2003 года – четырехкратное пособие государственного социального обеспечения;

с 1 января 2004 года по 31 декабря 2004 года – пятикратное пособие государственного социального обеспечения.

Выплата пенсии в полном объеме возобновляется с первого числа месяца, следующего за месяцем, в который утрачен статус лица, подлежащего обязательному социальному страхованию.

С 1 января 2002 года для получателей пенсии по инвалидности, которые подчинены обязательному социальному страхованию, возобновляется выплата назначенной пенсии в полном объеме.»

5. На судебном заседании М.Драудиныш указал, что Латвия принадлежит к группе государств, в которых при назначении пенсий учитывается вклад, который каждое лицо само «привнесло» в свой пенсионный фонд. Осуществляется тщательный учет личных пенсионных фондов, и людям известно, сколько они смогут получить из этого фонда в виде пенсии. Таким

образом, пенсионный капитал, с которого начисляется пенсия человека, является его собственностью. Такой принцип предусматривается Законом о пенсиях – пенсионный капитал образуется из отчислений от заработной платы (платежей) в пенсионный бюджет. Эти величины константны, не подлежат изменению и устанавливаются по предусмотренной статьей 12 Закона о пенсиях формуле. Так как фактические вложенные средства в личный пенсионный фонд не совпадают со средствами, которые занятые пенсионеры получают, а государство в этот капитал не вкладывает никаких средств, не ясно, где используются $\frac{3}{4}$ пенсии, которую следовало бы выплатить согласно предусмотренной законом формуле. М.Драудиньш считает – если законодатель хотел сэкономить средства, были другие способы сделать это без нарушения норм Конституции, например, можно было увеличить возраст выхода на пенсию. Вторым решением могло бы быть обязательство отдать со временем средства, которые государство заняло у пенсионеров для уменьшения дефицита пенсионного бюджета.

Кроме того, М.Драудиньш указал, что каждый человек, который работает, вправе получать вознаграждение. В конкретном случае, при получении заработной платы и ограниченной пенсии, заявитель теряет больше чем при получении только пенсии.

В.Пурмалис пояснил, что оспариваемая норма несправедлива по отношению к занятым пенсионерам. Это может вызвать далеко идущие последствия – лица, которые еще не достигли пенсионного возраста, из-за этой несправедливой нормы утратят доверие к Закону о пенсиях и постараются уклониться от социальных платежей. Причем, оспариваемая норма заставляет пенсионера выбирать или полную пенсию, или же возможность работать. Следовательно, пенсионер лишен возможности активно участвовать в общественной жизни.

6. Представитель Сазймы Гунарс Кусиньш на судебном заседании не согласился с утверждением заявителей, что оспариваемая норма противоречит статье 91 и 109 Конституции, так как следует оценивать не только ход разработки данных норм и их сущность, но и учитывать международные документы, на основе которых принята статья 109 Конституции.

Так, из статьи 2 Международного пакта о экономических, социальных и культурных правах следует, что социальные и экономические права тесно связаны с доступными в государстве финансовыми ресурсами. Конкретные мероприятия в законах различных стран устанавливаются различно, так как различны экономические возможности реализовать социальные права лиц.

Говоря о статье 109 Конституции, представитель Сазймы указал, что следует оценить, предусмотрено ли упомянутой статьей что-либо такое, что может наступить по независимым от лица обстоятельствам. В понимании международных документов под воздействием этих обстоятельств по независимым от лица причинам может возникнуть такое положение, когда лицо может лишиться трудовых доходов. В данном случае следует застраховать риск. В Латвии система социального обеспечения основана также на таком подходе, и он сформулирован в законах Латвии.

Представитель Сазймы признал, что дефицит пенсионного бюджета создали принятые в предвыборное время изменения в Законе о пенсиях, в результате которых были израсходованы все накопленные в пенсионном бюджете средства. Принятие оспариваемой нормы было предложенной правительством мерой по уменьшению дефицита пенсионного бюджета, и эта мера спасла систему социального обеспечения от развала. Если бы эти меры не были приняты, государству, возможно, пришлось бы менять существующую систему и возвращаться к предыдущей пенсионной системе, когда у всех были равные пенсии.

Представитель Сазймы пояснил, что оспариваемая норма много обсуждалась и она тщательно оценивалась, но нет информации о том, оценивалось ли в том числе ее соответствие принципу соразмерности. В свою очередь, соответствие оспариваемой нормы принципу правового доверия оценивается вместе с сутью самой нормы, а именно, тем, какова суть прав на социальное обеспечение (пенсию по старости). В данном случае лица могли положиться на учрежденную систему социального обеспечения, однако, следует учитывать и те потрясения, которым она была подвержена. Причем, принцип правового доверия не может быть полностью абсолютным.

Представитель Сазймы не согласился с утверждением М.Драудиньша, что накопленный пенсионный капитал является его собственностью. До 1996 года не существовали «персонифицированные пенсионные фонды». За срок, проработанный до 1996 года, пенсия начислялась согласно формуле, предусмотренной пунктом 13 переходных положений Закона о пенсиях. «Персонифицированные пенсионные фонды» были внедрены с 1996 года, при вступлении в силу Закона о пенсиях. Право собственности можно распространить только на пенсионный капитал, накопленный с момента вступления в силу данного закона, а не на пенсионный капитал в целом.

Часть выводов

Статья 109 Конституции гарантирует каждому право на социальное обеспечение в случае старости, нетрудоспособности, безработицы и других случаях. Содержание конституционного права на социальное обеспечение по старости установлено законом «О социальной безопасности» и законом «О государственном социальном страховании» и конкретизировано в Законе о пенсиях.

Содержание статьи 109 Конституции несколькими решениями анализировал Конституционный суд (см., например, решение Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109 и решение от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106).

Закон о пенсиях был разработан и принят в 1995 году в ходе реформы пенсионной системы Латвии, и целью данной реформы было создание стабильной в финансовом плане и экономически обоснованной пенсионной системы. Закон о пенсиях был разработан с учетом опыта предыдущих пяти лет, которые свидетельствовали о том, что закон «О государственных пенсиях» от 29 ноября 1990 года не соответствует условиям рыночной экономики, не

обоснован экономически и принятые им обязательства не соответствуют доступным финансовым ресурсам.

Образованная в ходе пенсионной реформы пенсионная система Латвии, первый уровень которой – схему государственных обязательных нефондируемых пенсий – регламентирует Закон о пенсиях, оценен положительно в том числе и в международном масштабе (см.: *Kad Latvijas pensiju sistēmu uzskata par paraugu Eiropai // Latvijas Vēstnesis*, № 27, 19.02.2002).

Эта пенсионная система создана как система страхования – пенсия лица зависит от взносов, произведенных в период занятости.

Однако, в период времени, когда пенсию требуют также занятые до 1 января 1996 года лица (далее – переходный период), на них система страхования пенсий еще полностью не распространяется – пенсии назначаются и рассчитываются с учетом не только норм Закона о пенсиях, но и его переходных положений. Поэтому существуют отступления от вышеупомянутого условия, что пенсия лица зависит только от взносов, произведенных в период занятости.

Закон о пенсиях устанавливает следующие предпосылки для назначения государственной пенсии по старости:

- 1) лицо было подчинено обязательному государственному пенсионному страхованию (статья 3 Закона о пенсиях);
- 2) стаж страхования лица не менее 10 лет (статья 11 Закона о пенсиях);
- 3) лицо достигло установленного возраста.

В рамках настоящего дела анализируется установленный законом возраст выхода на пенсию.

В соответствии со статьей 11 Закона о пенсиях данный возраст составляет 62 года, а в переходный период он ниже, но постепенно повышается (статья 11 Закона о пенсиях и пункт 8 переходных положений).

В части первой статьи 3 закона «О государственном социальном страховании» дано разъяснение понятия социального страхования:

«Социальное страхование является совокупностью мероприятий, организованных государством для страхования рисков лица или находящихся на его попечении лиц лишиться трудового дохода в связи с болезнью социально застрахованного лица, его инвалидностью, материнством, безработицей, старостью, несчастным случаем на работе или заболеванием профессиональной болезнью, а также дополнительными расходами в связи со смертью социально застрахованного лица или находящегося на его попечении лица.»

Однако, часть данной статьи следует толковать в общей связи со статьей 11 Закона о пенсиях, которая устанавливает возраст выхода на пенсию.

Так как первый уровень пенсионной системы создан как система социального страхования, то достижение определенного возраста означает наступление социального риска или страхового случая, что дает лицу право получить предусмотренную законом помощь. Пенсионное страхование отличается от других видов социального страхования своим особым социальным риском, так как только в этом виде страхования срок неблагоприятного события, а именно, утраты трудоспособности, принимается за презумпцию. В компетенции законодателя находится выбор этого

определенного возраста, по достижении которого принимается, что лицо стало нетрудоспособным и, следовательно, может претендовать на выплату из пенсионного бюджета – пенсию по старости. Но после того, как этот выбор сделан и законом закреплен определенный возраст выхода на пенсию (страховой случай), дополнительные подтверждения утраты лицом трудоспособности уже не нужны. Упомянутое не исключает права законодателя принимать решения об установлении законом иного возраста выхода на пенсию.

Если наступили три вышеупомянутые предпосылки, лицо вправе потребовать пенсию по старости. Она назначается лицу пожизненно, начиная со дня возникновения права на пенсию (статья 28 и 30 Закона о пенсиях). Никакие другие предпосылки, ограничения, например, прекращение правовых отношений занятости или реальная утрата доходов, для требования и назначения пенсии по старости Законом о пенсиях не предусмотрены. На это указала и Саэйма в своем ответе, подчеркнув, что право получения пенсии не связано с фактическим уходом на пенсию.

Законодатель Латвии при разработке и принятии Закона о пенсиях не перенял опыт стран, в которых ограничены права занятых пенсионеров получать назначенную пенсию. Практика ограничивать размер пенсии существует во многих государствах, например, в Литве, Германии (см. *статью 23 Закона Литовской Республики от 18 июля 1994 года «О пенсиях государственного социального страхования»*). Однако, при оценке пенсионной системы развитых государств в отношении ограничения пенсионных выплат для занятых пенсионеров следует учитывать, во-первых, то, что пенсионные системы, а также упомянутые выше ограничения в каждом государстве различаются. Во-вторых, во многих государствах кроме пенсий государственного социального страхования, на выплату которых устанавливаются ограничения, занятый пенсионер одновременно может получать также накопленные в пенсионных фондах работодателя или частных пенсионных фондах пенсии, размер которых не ограничивается. Таким образом, общие доходы пенсионеров этих государств обеспечивают надлежащие условия жизни (см. *Social Security Programs Through the World – 1999: SSA Publication No. 13-11805/Social Security Administration, Washington, 1999*). Напротив, в Латвии частные пенсионные фонды действуют только несколько лет, и источником доходов большей части нынешних занятых пенсионеров является только государственная пенсия по старости, а также заработная плата.

Уменьшение размера выплачиваемых пенсий при существовании системы социальных страховых взносов допускают также международные правовые акты, например, статья 26 конвенции Международной организации труда от 1950 года за № 102 «Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения» и статья 26 Кодекса социальной безопасности Европейского Совета. Эти международные правовые акты Латвия не ратифицировала.

Законом о пенсиях установлен также порядок начисления пенсии по старости. Размер пенсии зависит не только от планируемого времени выплаты пенсии по старости, но и от пенсионного капитала каждого лица, т.е. от зарегистрированной на личном счете суммы страховых взносов (статья 12 Закона о пенсиях и пункт 13 переходных положений). Значит, размер

назначенной каждому лицу пенсии отличается, устанавливается индивидуально, с учетом продолжительности его занятости (страховой стаж и приравняемые к нему периоды занятости) и доходов (заработная плата страховых взносов, из которой произведены взносы социального страхования).

Необоснованным является утверждение М.Драудиньша, что пенсионный капитал, из которого начисляется пенсия, является его собственностью. Пенсии по возрасту в переходный период начисляются не только по статье 12 Закона о пенсиях, но и с учетом пункта 13 переходных положений. Таким образом, при начислении пенсий учитывается не только пенсионный капитал, зарегистрированный с 1 января 1996 года и соответствующий произведенным лицом (произведенным за него) взносам, но и начальный капитал. Он, в свою очередь, устанавливается за период занятости до 31 декабря 1995 года, с учетом средней заработной платы страховых взносов лица за другой, более поздний период – с 1996 года по 2000 год (в зависимости от года выхода на пенсию). Следовательно, очевидно, что начисленная пенсия в целом неадекватна индивидуальному вкладу лица за весь период занятости (см. решение Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106).

Таким образом, законодатель при проведении пенсионной реформы и оценке экономических возможностей государства и наличии материальных ресурсов установил предпосылки использования права на социальное обеспечение по старости. Образованная таким образом пенсионная система до 1998 года обеспечивала даже излишек средств пенсионного бюджета.

2. В начале 1999 года вступили в силу изменения в Законе о пенсиях, в результате выполнения которых в пенсионном бюджете появился значительный дефицит (см. *Социальное сообщение Министерства благосостояния 2000, Рига, 2000; Социальное сообщение Министерства благосостояния 2001, Рига, 2001*).

В целях уменьшения расходов пенсионного бюджета Сазьма вначале 5 августа и затем 4 ноября 1999 года изменила Закон о пенсиях, предусмотрев несколько мероприятий. Таким образом, переходные положения данного закона были дополнены и оспариваемой нормой, которая предусматривала ограничить для занятых пенсионеров в течение дальнейших пяти лет подлежащую выплате пенсию.

Конституционный суд согласен с указанным в ответе Сазьмы и сказанным представителем Сазьмы на судебном заседании, а именно, что реализация социальных прав вначале зависит от экономической ситуации каждого государства и доступных ресурсов.

Однако, если законодатель, используя свою компетентность при создании и реализации социальной политики, а также установлении объема социальных прав включил в Конституцию социальные права и содержание этих прав уточнил в законах, они стали правами индивида. Реализации этих прав лицо может потребовать от государства, а также может защищать эти свои права в суде.

Нормы Закона о пенсиях, которые регламентируют предпосылки назначения и начисления пенсий по старости, остались неизменными, они соответствуют сути образованной пенсионной системы (системы страхования) и

не ставятся под сомнение также со стороны законодателя. В свою очередь, оспариваемая норма включена в переходные положения, и ее действие ограничено по времени. Это свидетельствует, что предусмотренная в данной норме мера, целью которой является разрешение возникших финансовых проблем, является исключением из созданной системы.

Таким образом, ограничивая право лица получать назначенную в установленном законом порядке пенсию, оспариваемая норма сужает гарантированные статьей 109 Конституции и уточненные Законом о пенсиях права на социальное обеспечение по старости.

3. Если решения законодателя затрагивают права и законные интересы индивида, следует оценить, соответствуют ли они принципам правового государства.

Из включенного в статью 1 Конституции понятия демократической республики следует ряд принципов правового государства, в том числе принципы соразмерности и правового доверия [(см. решение Конституционного суда от 11 марта 1998 года по делу № 04-05(97), решение от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99), решение от 24 марта 2000 года по делу № 04-07(99)].

3.1. Принцип соразмерности устанавливает, что, в случае, если публичная власть ограничивает права и законные интересы лица, следует соблюдать разумное равновесие между интересами лица и государства или общества. Для оценки того, соответствует ли принятая законодателем правовая норма принципу соразмерности, следует выяснить:

во-первых, применимы ли используемые законодателем средства для достижения легитимированной цели;

во-вторых, необходимо ли такое действие, т.е. нельзя ли достичь цели другими средствами, которые меньше ограничивают права и законные интересы индивида;

в-третьих, является ли деятельность законодателя соразмерной либо соответствующей, т.е. является ли польза, получаемая обществом, больше ущерба, причиненного правам и законным интересам индивида.

Если при оценке правовых норм признается, что она не соответствует хотя бы одному из данных критериев, то она не соответствует также принципу соразмерности и является противоправной.

3.1.1. В 1999 году в государственном пенсионном бюджете возник дефицит в размере 57,6 миллионов латов (см. *присоединенное к делу письмо Министерства благосостояния Латвийской Республики от 18 февраля 2002 года за № 01-11/S-360*), который серьезно угрожал выплатам пенсий вообще, поэтому следовало принять меры для уменьшения дефицита и стабилизации всей пенсионной системы. Как указала Сазэйма в ответе, одной из предложенных правительством возможностей было уменьшить размер подлежащей выплате пенсии тем пенсионерам, которые продолжают работать (сохраняет статус подлежащего социальному страхованию лица).

Сазэйма поддержала данное предложение и 4 ноября 1999 года приняла оспариваемую норму. На судебном заседании представитель Сазэймы

подтвердил, что его применение дало экономию в пенсионном бюджете в размере 10,6 миллионов латов в 2000 году и 10,3 – в 2001 году, таким образом, бюджетный дефицит уменьшился до 29,2 миллионов латов в 2000 году и до 9,2 – в 2001 году (см. стенограмму заседания Конституционного суда от 19 февраля 2002 года, стр. 31).

Однако, ни Кабинет министров, ни Сайма не провели анализ в отношении того, какими были бы последствия применения оспариваемой нормы, если все занятые пенсионеры, пенсии которых превышают 60 латов в месяц, прекратили бы правовые отношения занятости, и назначенные им пенсии следовало бы выплатить в полном объеме.

Как констатировал Государственный контроль, при принятии оспариваемой нормы не были предусмотрены конкретные механизмы контроля, поэтому не производится государственный надзор за тем, ограничиваются ли выплачиваемые пенсии для всех занятых пенсионеров (см. *сообщение Государственного контроля Латвийской Республики от 23 августа 2001 года за № 5.1-1/1676 Кабинету министров Латвийской Республики о верности выплаты государственных пенсий работающим пенсионерам в неприбыльной организации государственном акционерном обществе «Valsts sociālās apdrošināšanas agentūra»*). Следовательно, не обеспечено равное и эффективное применение оспариваемой нормы.

При оценке пригодности использованных законодателем средств для достижения необходимой цели следует учитывать также обстоятельства, вызвавшие дефицит пенсионного бюджета в 1999 году. При рассмотрении изменений Закона о пенсиях на заседании Сазьмы депутат Андрейс Пожарновс указал, что «... исправляются все нормы, непродуманные голосования, которые были проголосованы в течение четырех лет» (*стенограмма заседания Сазьмы от 14 октября 1999 года*).

Представитель Сазьмы на судебном заседании признал, что причиной дефицита пенсионного бюджета были изменения Закона о пенсиях, которые произведены в предвыборное время. Специалисты по социальному страхованию также неоднократно публично признавали, что вследствие принятых политиками в предвыборное время популистских, недальновидных решений было не только израсходовано накопление пенсионного бюджета, но и возник большой дефицит этого бюджета (см.: *Citas izejas nav // Lauku avīze, 14.08.1999; Par pensiju sistēmas otro līmeni// Latvijas vēstnesis, № 46, 21.03.2002*). Поэтому сомнительно, применима ли оспариваемая норма для достижения необходимой цели.

3.1.2. Изменения в Законе о пенсиях от 4 ноября 1999 года предусматривали несколько мер по уменьшению расходов пенсионного бюджета – не только ограничение размера выплачиваемой пенсии для занятых пенсионеров, но и, например, постепенное повышение пенсионного возраста, прекращение выплаты пенсий лицам, которые выезжают на постоянное жительство в иностранные государства. Последнее ограничение отменено законом от 20 декабря 2001 года «Изменения в законе «О государственных пенсиях»».

Однако, существуют еще и другие возможности получения средств для уменьшения дефицита пенсионного бюджета, например, путем обеспечения более активного взыскания долгов по обязательным взносам, более тщательной оценки предоставленных налогоплательщикам (работодателям) льгот по взносам социального страхования и продлению сроков уплаты [в 2000 году общий долг взносов по социальному налогу и социальному страхованию был 130,5 миллионов латов (см. Социальное сообщение Министерства благосостояния 2001, Рига, 2001)], ограничения административных расходов. Кроме того, следует оценить, не существуют ли возможности уменьшить процентные ставки по ссудам (кредитам) и платежи за администрирование налогов, которые Государственное агентство социального страхования должно платить другим государственными органами (Государственной кассе, Службе государственных доходов). Причем, депутаты Сазьмы, при обсуждении изменений Закона о пенсиях, в том числе оспариваемой нормы, высказали подобные предложения по получению дополнительных средств в пенсионный бюджет (см. стенограмму заседания Сазьмы от 5 августа 1999 года и 14 октября 1999 года). Поэтому Конституционный суд не получил подтверждения тому, что Сазьма достаточно оценила, не было ли возможности достичь поставленной цели другими альтернативными средствами, которые меньше ограничивали бы гарантированные Конституцией права лица на социальное обеспечение, в том числе право получения всей назначенной пенсии по старости.

3.1.3. При оценке соответствия оспариваемой нормы принципу соразмерности, в основном следует оценивать последствия, созданные использованными законодателем средствами, т.е. не причиняет ли применение правовой нормы больший ущерб правам и законным интересам индивида, чем получает общество. Кроме того, следует оценить влияние такой правовой нормы на каждое лицо, интересы которого она затрагивает.

С одной стороны, обоснованным является взгляд представителя Сазьмы, что оспариваемая норма, так же как прочие меры по уменьшению расходов пенсионного бюджета, предусмотренные изменениями в Законе о пенсиях от 4 ноября 1999 года, принята в интересах всех пенсионеров. «Если бы такие меры не были приняты, государству пришлось бы вернуться к пенсионной системе, которая была до этого, когда у всех были равные пенсии, и, очевидно, государство больше не могло бы выполнять финансовые обязательства, предусмотренные данным законом, и не оставалось бы ничего другого, как изменить данную пенсионную систему и отказаться от нее» (стенограмма заседания Конституционного суда от 19 февраля 2002 года, стр. 29).

Первый уровень пенсионной системы (схема государственных обязательных нефондируемых пенсий) образован в рамках системы социального страхования. Он действует по принципу солидарности. В этом случае для пенсий по старости можно использовать только имеющиеся в пенсионном бюджете средства. Если средств в пенсионном бюджете нет, нет возможности выплатить пенсии. Таким образом, в интересах одной части общества – получателей пенсий – сбалансировать расходы пенсионного бюджета с доходами и не допустить перерасхода средств этого бюджета.

С другой стороны, следует оценить и то, что в результате применения оспариваемой нормы теряют занятые пенсионеры.

Саэйма при установлении ограничений для занятых пенсионеров не включила в оспариваемую норму критерий, который можно найти в международных правовых актах и которым руководствуются в большинстве государств Европы. А именно – размер пенсии ограничивается с учетом доходов от занятости пенсионера. Законодатель Латвии избрал другой критерий – нахождение пенсионера в статусе подлежащего обязательному социальному страхованию лица (работника или самозанятого) – независимо от наличия и размера других доходов. Таким образом, на основании оспариваемой нормы размер назначенной пенсии уменьшается даже в том случае, если, во-первых, пенсионер фактически не получает доходов от своей занятости, например, находится в отпуске без сохранения заработной платы или отказался от оплаты труда либо, во-вторых, заработанная им оплата труда меньше невыплаченной части пенсии. В такую ситуацию попал В.Эглитис, которому назначена пенсия в размере 230 латов. Если бы В.Эглитис продолжал работать и получал заработную плату в размере 120 латов в месяц, его общие доходы (заработная плата и ограниченная пенсия) были бы 180 латов.

Кроме того, из приложенных к делу представленных пенсионеркой Интой Сирмаце материалов видно, что она, продолжая выполнять после назначения пенсии обязанности волостного депутата, в течение года лишилась 400 латов. Ежемесячное вознаграждение волостного депутата не превышало 9 латов, поэтому она от него отказалась. Но, несмотря на это, выплата назначенной ей пенсии (110 латов) была ограничена до 60 латов в месяц.

Таким образом, оспариваемая норма является очевидно несправедливой к той части пенсионеров, доходы от занятости которых не превышают не выплачиваемую часть пенсии.

Меры социальной безопасности имеют не только экономическую функцию – возместить утрату доходов, но и социальную функцию – обеспечить возможности индивидов сохранить статус полноценного члена общества.

Оспариваемая норма заставляет занятых пенсионеров выбирать – или получать полную пенсию, или продолжать работать. Это, в свою очередь, противоречит правам достигших пенсионного возраста лиц включиться в общественную жизнь. Уже в пункте 8 принятой 4 мая 1990 года декларации «О восстановлении независимости Латвийской Республики» было установлено, что государство обязуется гарантировать гражданам и постоянным жителям Латвийской Республики политические, экономические, социальные и культурные права, которые соответствуют общепризнанным международным нормам прав человека. В статье 4 дополнительного протокола Социальной хартии Европы от 1988 года установлено, что договаривающиеся стороны обязуются позволить людям в годах, насколько это только возможно, оставаться полноправными членами общества, с использованием средств, которые позволили бы им соответственно жить и активно участвовать в общественной, социальной и культурной жизни. Несмотря на то, что Латвия этот дополнительный протокол пока еще не ратифицировала, включенные в него

признанные в международном плане принципы Латвии следует соблюдать как основные направления по защите социальных прав людей.

Нормы подобного характера можно найти и в других международных документах. Так, обеспечение общественной жизни пожилых людей, в том числе пенсионеров, предусматривают Принципы Объединенных Наций для пожилых лиц. Пункт 7 данных принципов устанавливает: «Пожилым людям необходима возможность быть активными в общественном плане, они должны участвовать в создании и осуществлении политики, которая может повлиять на уровень их жизни, им следует позволить применить в деле полученные знания и умения, передать их новым поколениям.» В свою очередь, пункт 2 данных принципов предусматривает обеспечение пожилым людям возможности работать или получать доходы каким-либо иным образом (см. *директиву Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1991 года № A/RES/46/91*).

В заключительном документе, принятом на прошедшем в Копенгагене в 1995 году совещании руководителей 117 государств мира по вопросам социального развития со ссылкой на Принципы Объединенных Наций для пожилых лиц также была подчеркнута необходимость обеспечить, чтобы пожилые люди могли увеличить свой вклад в общество и чтобы у них в нем была полноценная роль. Заключительный документ совещания подписал также президент Латвии (см.: *Kopenhāgenas deklarācija un darbības programma, Rīga, 1996*).

В свою очередь, статья 25 Хартии основных прав Европейского Союза устанавливает, что «Союз признает и соблюдает права лиц пожилого возраста на достойную человека и независимую жизнь и участие в общественной и культурной жизни» (*Vildbergs H.J., Feldhūne G. Salīdzinošās konstitucionālās tiesības. Rīga: Latvijas Universitāte, 2001, 92 lpp*). Хартия подписана в Ницце 7 декабря 2000 года.

Оспариваемая норма создает совсем противоположные последствия – она ограничивает возможности занятых пенсионеров включиться в общественную, социальную и культурную жизнь. Это подтверждает также мнение тогдашнего министра благосостояния Робертса Юрджса. На вопрос об экономическом эффекте, который даст запрет для занятых пенсионеров получать зарплату одновременно с пенсией, он указал, что «изменится ситуация на рынке труда – освободятся рабочие места для новых работников...» (*Pilsētniecība L. Mūsu visu kopējā rūpe tomēr ir: gan pensionāru, gan tautas, gan valsts dzīve // Latvijas Vēstnesis, nr. 251/252, 10.08.1999*).

Несмотря на то, что действие оспариваемой нормы ограничено по времени, фактически созданные ею последствия могут быть долговечными. Например, если занятый пенсионер после вступления в силу оспариваемой нормы заявляет об прекращении трудового договора, чтобы получать всю назначенную пенсию, то сомнительно, будет ли у него возможность возвратиться на рынок труда, когда оспариваемая норма утратит силу.

Таким образом, оспариваемая норма не соответствует принципу соразмерности.

3.2. Следует оценить также соответствие оспариваемой нормы принципу правового доверия. Данный принцип устанавливает, что государственные учреждения в своей работе должны быть последовательными в отношении издаваемых ими нормативных актов, должны соблюдать правовое доверие, которое у лиц может возникнуть в связи с конкретной правовой нормой [см. *решение Конституционного суда от 10 июня 1998 года за № 04-03(98)*]. В свою очередь, индивид в соответствии с данным принципом может положиться на постоянство и неизменность законно изданной правовой нормы. Он может смело планировать свое будущее в связи с правом, которое данная норма предоставила.

В действии принципа правового доверия значение имеет и то, законно, обоснованно и разумно ли то, что лицо полагается на правовую норму, а также достаточно ли определенно и неизменно по своей сути правовое регулирование, чтобы ему можно было доверять.

Пенсии по возрасту являются вопросом государственной социальной политики, которая имеет долгосрочное значение и которой необходима стабильность. Социальная политика связана с определенной поддержкой государства, защитой лиц, которым она необходима, поэтому правовое доверие лиц в данной области следует защищать.

Закон о пенсиях в Латвии был принят не сразу после восстановления независимости, а только в конце 1995 года, когда уже было оценено несовершенство предыдущего закона и признано, что он не применим к возможностям государства. О преимуществах Закона о пенсиях, его высокой международной оценке многократно представлялась информация в средствах массовой информации. В течение первых трех лет регулируемый Законом о пенсиях уровень пенсионной системы действовал на экономии бюджетных средств. Таким образом, среди жителей Латвии, в том числе пенсионеров, могла закрепиться уверенность, что этой системе, т.е. Закону о пенсиях, можно смело доверять. В том числе тем нормам, которые предусматривали, что, во-первых, при наступлении установленного законом возраста лицо сможет получать пенсию по предусмотренной законом формуле, и таким образом позволили ему подсчитать возможный размер получаемой пенсии; во-вторых, что назначение пенсии не будет препятствием для продолжения работы при сохранении статуса лица, подлежащего социальному страхованию.

Таким образом, лица, получившие статус пенсионера до 5 августа 1999 года, т.е. момента, когда Сазьма в первый раз предусмотрела в Законе о пенсиях ограничения для занятых пенсионеров, планировали свое будущее в связи с теми правами, которые Закон о пенсиях им предоставил. Эти пенсионеры могли брать на себя гражданские правовые обязательства в объеме, который допустили бы их доходы в общем размере как назначенной пенсии, так и заработной платы.

Введение ограничения в достаточно краткий период времени – уже с 1 января 2000 года – также лишило занятых пенсионеров возможности надлежащим образом перестроить свою жизнь.

Сазьма, отступив от первоначально гарантированных прав и не оценив соответствия оспариваемой нормы принципу правового доверия, породило в обществе ощущение неуверенности

Таким образом, оспариваемая норма не соответствует принципу соразмерности и правового доверия и противоречит статье 1 Конституции.

4. Упомянутые ранее выводы Конституционного суда относятся также к пункту 26 переходных положений Закона о пенсиях в настоящей редакции. Несмотря на то, что размер подлежащей выплате части пенсии с 1 января 2002 года увеличен, критерий установления ограничений остался неизменным – нахождение пенсионера в статусе лица, подлежащего обязательному социальному страхованию – независимо от наличия и размера доходов от занятости.

5. При констатации несоответствия пункта 26 переходных положений Закона о пенсиях хотя бы одной статье Конституции он признается противоправным и недействительным. Следовательно, более нет необходимости оценивать соответствие упомянутой нормы статье 91 Конституции.

Постанавливающая часть

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде
Конституционный суд

р е ш и л:

признать пункт 26 переходных положений закона «О государственных пенсиях» не соответствующим статье 1 Конституции и недействительным со дня опубликования решения.

Решение объявлено в Риге 19 марта. 2002 года.

Председатель Конституционного суда

Айварс Эндзиньш