



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

Перевод с латышского языка

## Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 21 ноября 2005 года

По делу № 2005-03-0306

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Андрейс Лепсе, Романс Аписитис, Ая Бранта, Илма Чепане, Юрис Елагинс и Гунарс Кутрис,

по конституционной жалобе Арманда Алманиса, Айвара Баярса, Угиса Финстерса, Айгара Стамерса и Игоря Шевченко,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19.<sup>2</sup> и 28.<sup>1</sup> закона О Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 1 ноября 2005 года рассмотрел дело

**„О соответствии статьям 91, 107 Конституции Латвийской Республики и статье 14 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод правил № 417 Кабинета министров от 22 апреля 2004 года „Об изменениях в правилах № 74 Кабинета**

**министров от 19 февраля 2002 года „О порядке оплаты труда осужденных в учреждениях лишения свободы””.**

### **Констатирующая часть**

1. В статью 51 Кодекса исполнения наказаний (далее – Кодекс) законодатель включил правовую норму, определяющую, что „осужденные за выполненную работу получают оплату в порядке, установленном Кабинетом министров”.

На основании содержащихся в данной правовой норме правомочий, Кабинет министров 19 февраля 2002 года принял правила № 74 „ О порядке оплаты труда осужденных в учреждениях лишения свободы” (далее – Правила оплаты труда). В пункте 5 данных правил Кабинет министров определил, что „месячная зарплата осужденного не может быть меньше установленной Кабинетом министров минимальной месячной заработной платы, если осужденный отработал рабочее время, предусмотренное статьей 52 Кодекса исполнения наказаний Латвии”.

22 февраля 2004 года Кабинет министров принял правила № 417 „Об изменениях в правилах № 74 Кабинета министров от 19 февраля 2002 года „О порядке оплаты труда осужденных в учреждениях лишения свободы”””. Согласно пункту 1 данных правил (далее – оспариваемая норма) Кабинет министров внес несколько изменений в Правила оплаты труда.

Оспариваемой нормой Кабинет министров изменил пункт 5 Правил оплаты труда, определив, что „минимальная месячная заработная плата осужденного и минимальная почасовая тарифная ставка не могут быть меньше, чем на 40% от минимальной месячной заработной платы (почасовой тарифной ставки), установленной в государстве Кабинетом министров”. Одновременно с оспариваемой нормой Кабинет министров дополнил Правила оплаты труда пунктом 4, определив, что „осужденный

за работу в должности финансируемого из бюджета сотрудника учреждения получает вознаграждение в размере 40% от месячной заработной платы (почасовой тарифной ставки) соответствующего сотрудника, которая рассчитана в соответствии с нормативными актами об установлении оплаты труда сотрудникам учреждений, финансируемых из государственного бюджета”.

**2. Заявители конституционной жалобы** – Армандс Алманис, Айварс Баярс, Угис Финстерс, Айгарс Стамерс и Игорь Шевченко – просят признать оспариваемую норму несоответствующей статьям 91 и 107 Конституции Латвийской Республики (далее - Конституция) и статье 14 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод (далее – Конвенция о правах человека).

Заявители конституционной жалобы считают, что установление различной оплаты труда за равноценную работу вступает в противоречие с закрепленным в Конституции и международных документах принципом справедливой оплаты труда, а именно, несоблюдена одна из составных частей данного принципа – справедливая и соразмерная оплата за равнозначную работу. Определив для осужденных меньшую оплату труда по сравнению с лицами, которые выполняют работу такого же самого значения на основании трудового договора, Кабинет министров нарушил статью 91 Конституции.

Заявители конституционной жалобы указывают: и хотя понятна цель, которую Кабинет министров желал достигнуть с принятием оспариваемой нормы, а именно, осуществить занятость осужденных, избранное для достижения данной цели средство не является соразмерным и обоснованным. В конституционной жалобе подчеркивается, что денежная сумма, которая выплачивается осужденным за выполненную работу, несоразмерно мала. По этой

причине заявители жалобы приравнивают выполненную в местах заключения работу к принудительным работам и унижающим достоинство человека наказанию. Администрация мест заключения является государственным бюджетным учреждением и не имеет права покрывать дефицит бюджета из заработанных осужденными средств.

Заявители конституционной жалобы считают, что содержащееся в оспариваемой норме регулирование влияет на их право и после отбытия наказания в виде лишения свободы – установленная оспариваемой нормой оплата труда влияет на размеры пособия по безработице и государственной пенсии.

**3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Кабинет министров** – в ответном письме указывает, что оспариваемая норма соответствует статьям 91, 107 Конституции и статье 14 Конвенции о правах человека, и просит Конституционный суд признать необоснованным и отклонить заявление.

Кабинет министров поясняет, что осужденные имеют особый правовой статус, которое определяет отдельное и различное нормативное регулирование. На осужденных не распространяются автоматически ни всеобщие трудовые правовые отношения и предъявляемые к работникам требования, ни социальные гарантии. Правовой статус осужденных в Латвийской Республике, в том числе и порядок занятости осужденных, определяет Кодекс. Данный нормативный акт устарел и не содержит полностью необходимого правового регулирования. Поэтому до принятия нового закона для решения многих, связанных с занятостью осужденных вопросов, применяются правовые нормы, которые распространяются на работников, работающих на оплачиваемой работе на свободе. Кабинет министров в ответном письме особо указал, что нормы закона О труде не применяются к осужденным непосредственно, а по аналогии.

Кабинет министров указывает: часть первая статьи 61 закона О труде предусматривает, что минимальная заработная плата не может быть ниже установленного в государстве минимума. В свою очередь, государство обеспечивает осужденным установленный государством минимальный источник в иной форме, чем для работников, работающих на оплачиваемой работе на свободе. По этой причине работа осужденных имеет иную социальную функцию.

Работа осужденного в качестве цели активизации социальной пригодности это возможность во время отбывания наказания не растерять, сохранить или даже повысить свои рабочие навыки и умения, чтобы после отбытия наказания легче было интегрироваться в общество и зарабатывать себе средства на проживание, поскольку в отличие от свободного наемного работника осужденные в местах заключения находятся на содержании государства и им самим не надо обеспечивать удовлетворение своих бытовых потребностей. Осужденные на средства государства обеспечиваются жилой площадью, питанием, коммунальными и хозяйственными услугами, установленным в государстве минимумом услуг здравоохранения. Дотация государственного бюджета на содержание одного заключенного составляет 123 лата в месяц, то есть больше установленной Кабинетом министров минимальной месячной заработной платы.

Кабинет министров указывает также на то, что разработанные Организацией Объединенных Наций Минимальные стандартные правила режима заключенных не требуют, чтобы система оплаты труда осужденных соответствовала уровню оплаты труда, который применяется к похожей работе вне мест заключения. Анализ практики других стран Европы также указывает на то, что вознаграждение осужденных за выполненную ими работу значительно меньше, чем у прочих членов общества за равноценную работу.

Кабинет министров подчеркивает, что регулированием оспариваемой нормы осужденные не дискриминируются ни прямо, ни косвенно. Осужденные не находятся в одинаковых правовых и фактических условиях с другими работающими – лицами, которые за минимальную заработную плату работают на оплачиваемой работе на свободе. Осужденные имеют особый правовой статус, для которого необходимо различное правовое регулирование, в связи с чем допустимо и даже необходимо различное отношение и различное нормативное регулирование. Кабинет министров особо указывает, что в этом случае следует учитывать запрет на дискриминацию в отношении прочих жителей. Осужденные, получая вознаграждение за выполненную работу в полном размере (в соответствии с установленной Кабинетом министров минимальной заработной платой), были бы поставлены в существенно лучшее материальное положение, чем законопослушные жители, получающие минимальную заработную плату.

**4. Латвийский центр прав человека и этнических исследований** (далее – ЛЦПЧЭИ) высказал мнение о соответствии оспариваемой нормы статьям 91 и 107 Конституции и статье 14 Конвенции по правам человека. ЛЦПЧЭИ указывает, что ни национальные, и ни международные правовые нормы не устанавливают, что оплата труда осужденных и оплата труда других лиц должна быть одинаковой.

Одной из причин принятия оспариваемой нормы является возможность Управления мест заключения получать средства для выплаты пособий и компенсаций своим работникам. У оспариваемой нормы не имеется легитимной цели, поскольку таковой нельзя считать работу осужденных в пользу работников Управления мест заключения.

ЛЦПЧЭИ подчеркивает, что оспариваемая норма влияет не только на осужденных. Следует учитывать, что установленная оплата труда

существенно снижает возможности потерпевших получить возмещение ущерба, причиненного в результате преступного деяния, а также возможности осужденных выплачивать алименты на детей. Также упомянуто, что фактически из-за отсутствия финансовых средств не выполняется статья 118 Кодекса и пункт 2.4. правил Кабинета министров № 351 от 12 октября 1999 года „Правила о материальной помощи лицам, которые освобождаются из учреждений лишения свободы ”.

Стратегия занятости в Латвийских тюрьмах должна быть направлена не только на увеличение количества рабочих мест, но и на повышение оплаты труда. Высокая зарплата является стимулом для привлечения осужденных к работе, что одновременно формирует понимание этими лицами преимуществ занятости и улучшает дисциплину и порядок в местах заключения.

### **Часть выводов**

5. Статья 107 Конституции определяет, что „каждый имеет право получать за выполненную работу соответствующую оплату, которая не меньше установленного государством минимума, а также право на еженедельные выходные и ежегодный оплачиваемый отпуск”. Из конституционной жалобы вытекает, что Конституционный суд просит оценить, соответствует ли оспариваемая норма содержащемуся в статье 107 праву получать соответствующую оплату, которая не меньше установленного государством минимума.

6. Оспариваемой нормой Кабинет министров определил выплачиваемый осужденным минимум оплаты труда. Чтобы такое регулирование соответствовало статье 107 Конституции, прежде всего необходимо, чтобы оно было установлено законом, принятом в надлежащем порядке. Такой вывод связан с тем обстоятельством, что

статья 107 Конституции *expressis verbis* не определяет минимальный размер оплаты труда, хотя и указывает, как в государстве надлежит устанавливать размер такой минимальной оплаты труда. Это содержащееся в Конституции и данное законодателю правомочие устанавливать в государстве минимальную оплату труда. Статья 107 Конституции, определяя законодательный путь решения данного вопроса, запрещает работодателям выплачивать работникам меньшую, чем установлено законодателем, оплату труда.

Принимая во внимание содержащееся в Конституции правомочие, минимум оплаты труда определяется законом. Содержащийся в статье 1 Конституции принцип разделения государственной власти и статья 64 Конституции определяют, что право регулирования законом какого-либо вопроса принадлежит Сазйму, а также народу в порядке и объеме, предусмотренном Конституцией. В предусмотренных статьей 81 Конституции случаях законодательное право может использовать и Кабинет министров (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу Nr. 2000-07-0409*).

7. Тем не менее, вытекающий из статьи 1 Конституции принцип разделения государственной власти не следует воспринимать догматически и формально, а соразмерять с целью предотвращения централизации власти в руках одной институции или должностного лица (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу Nr. 03-05(99)*). Правовой наукой признано, что отдельные отклонения от принципа разделения государственной власти допускаются, если это ведет к эффективному осуществлению государственных функций, укрепляет независимость какой-либо институции государственной власти от другой власти или обеспечивает взаимное равновесие трех властей и взвешенное функционирование



системы [см.: *Levits E. Normatīvo tiesību aktu demokrātiskā leģitīmācija un deleģētā likumdošana: teorētiskie pamati // Закон и Право, том 4, 2002, № 9(37), стр. 263*].

Требование о том, чтобы законодателю самому разрешать законодательным путем все вопросы жизни государства, в усложненных условиях жизни современного общества является нереальным. Законодатель не располагает возможностью исчерпывающе решить законодательным путем все вопросы, нуждающиеся в регулировании. Такое отношение законодателя скорее всего было бы желательно, поскольку законодательный процесс является громоздким и емким. Для обеспечения эффективной реализации государственной власти допускается отклонение от требования о том, что законодателю самому надлежит полностью разрешать все вопросы. Подобная эффективность достигается при решении законодателем в процессе законодательства важнейших вопросов с делегированием Кабинету министров или другим государственным институциям разработки детализированных правил и необходимых для внедрения закона технических норм. Такой порядок ведет не только к эффективности самого законодательного процесса, поскольку законодателю не следует заниматься решением технических вопросов, но и позволяет скорее и адекватно реагировать на необходимость изменений в нормативном регулировании. Кабинет министров или другая правомочная государственная институция при разработке норм чаще всего компетентней законодателя, и процесс принятия решений в таких институциях не является усложненным (см.: *Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. Budapest: Central European University Press, 1999, p.161.*).

8. Конституционный суд неоднократно указывал, что установленные Конституцией основные права можно конкретизировать

или ограничивать на основании не только принятых Саэймом или народом решений, но и других всеобщих обязательных (внешних) нормативных актов, если только данные акты соответствуют установленным критериям (см. решение Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу Nr. 2002-01-03, пункты 2-4 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу Nr. 2002-04-03, пункт 8 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2004 года по делу Nr. 2003-15-0106).

Кабинет министров установил минимум оплаты труда осужденных на основании части пятой статьи 51 Кодекса, предусматривающей, что „оплата выполненной осужденными работы производится в порядке, установленном Кабинетом министров”. Это означает, что Кабинет министров урегулировал соответствующий вопрос, ссылаясь на предоставленное Саэймом специальное правомочие.

Условия предоставления специального правомочия (делегирования) в общем определены статьей 14 закона Об устройстве Кабинета министров. Пункт 2 части первой данной статьи определяет, что Кабинет министров может издавать нормативные акты – правила, „если Кабинет министров особо уполномочен на это законом. В полномочиях надлежит сформулировать основные направления содержания правил”.

**9.** Чтобы оспариваемая норма считалась принятым в надлежащем порядке нормативным актом, конкретизирующим требования статьи 107 Конституции о минимуме оплаты труда, такие правила Кабинета министров должны соответствовать нескольким условиям.

Во-первых, для издания правил Кабинета министров необходимы особые, предоставленные законодателем, правомочия, облеченные в норму закона. В полномочиях надлежит сформулировать основные направления правил.

Во-вторых, учитывая, что Кабинет министров издает правила по реализации закона, они не могут содержать такие нормы, которые не считаются дополнительными средствами по реализации норм закона (*см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу Nr. 2000-07-0409*).

В-третьих, Кабинет министров может издавать правила только в случаях, предусмотренных законом, в рамках закона, и такие правила не могут вступать в противоречие с Конституцией и другими законами [*см. решение Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу Nr. 04-03(98)*].

В-четвертых, правила Кабинета министров должны быть опубликованы и сформулированы достаточно ясно, чтобы содержащийся в них адресат мог бы понимать свои права и обязанности (*см. решение Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу Nr. 2002-01-03*).

**10.** Условие о том, что непосредственно в законе должны содержаться полномочия по изданию правил и указываться основные направления правил Кабинета министров, вытекают из требования о том, чтобы законодатель непосредственно разрешал только важнейшие вопросы общественной жизни. Учитывая, что регулирование всех вопросов полностью законодательным путем не является целесообразным, законодателю такие вопросы следует хотя бы взвесить. О подобном взвешивании свидетельствует полномочие детально регулировать тот или иной вопрос в правилах Кабинета министров. Законодателю следует ясно указать, какие вопросы и каким образом Кабинет министров имеет право отрегулировать. Обращаясь к содержанию пункта 2 части первой статьи 14 закона Об устройстве Кабинета министров, депутат 5 Саэйма Эгилс Левитс обоснованно указал, что право отрегулировать какой-то вопрос нормативным актом

может быть делегировано Кабинету министров, однако это может произойти **только с ведома Сазьма** (необходимо законное правомочие, предоставленное Сазьмом) и **в объеме, установленном Сазьмом** (см. стенограмму заседания 5 Сазьма Латвийской Республики от 14 июля 1993 года // *Latvijas Vēstnesis*, 15 июля 1993 года, Nr. 50, стр. 1).

Правовая норма, с помощью которой законодатель уполномочил Кабинет министров отрегулировать установленный Конституцией порядок реализации основных прав или ограничения по реализации этих прав, должна быть ясной и точной. Недопустимо ограничение основных прав лица со ссылкой на неясное или непонятное полномочие, предоставленное законодателем. Если объем предоставленного законодателем правомочия вызывает сомнения, Кабинету министров надлежит реализовывать такое правомочие, воздерживаясь в рамках возможностей от ограничения основных прав лица, если в уполномочивающей норме прямо не указано на необходимость ограничения.

**10.1.** Кабинет министров отрегулировал минимальную оплату труда осужденных, ссылаясь на правомочие Сазьма по установлению порядка, в котором осужденным производится оплата за выполненную работу. Учитывая требования пункта 2 части первой статьи 14 закона Об устройстве Кабинета министров в отношении нормы, уполномочивающей Кабинет министров издать правила, из части пятой статьи 51 Кодекса не вытекает, что Кабинету министров доверено определить для осужденных минимальный размер оплаты труда.

**Предоставленное Кабинету министров правомочие по определению порядка оплаты труда не предусматривает права по установлению минимального размера оплаты труда.**

**10.2.** В части пятой статьи 51 Кодекса предоставленное Саэймоном правомочие по определению оплаты труда осужденных сформулировано неясно и неточно, поскольку в других случаях правомочия с таким содержанием в правовых нормах сформулированы намного точнее. Так это, например, сделано в статье 61 закона О труде, уполномочившей Кабинет министров определить в государстве минимальную оплату труда. В части первой статьи 61 закона О труде Саэйма уполномочил Кабинет министров установить минимальную месячную заработную плату в рамках нормального рабочего времени, а также минимальную почасовую тарифную ставку. В свою очередь, в части третьей статьи 61 закона Кабинет министров уполномочен определить порядок установления и перерасчета минимальной месячной заработной платы.

**10.3.** И структура Кодекса не позволяет считать, что часть пятая статьи 51 данного нормативного акта уполномачивает Кабинет министров определять оплату труда осужденных.

Статьей 51 Кодекса, как уже указывается в названии статьи, регулируется привлечение к труду осужденных к лишению свободы. Структура Кодекса предусматривает, что оплату труда осужденных к лишению свободы надлежит регулировать в порядке статьи 54 Кодекса. В связи с изменениями от 14 октября 1998 года частью первой статьи 54 определено, что “лицам, лишенным свободы, оплата труда производится согласно количеству и качеству по действующим в народном хозяйстве нормам и ставкам. Рассчитывая доходы осужденных, учитывается, что им надлежит частично возмещать расходы на содержание учреждений лишения свободы”. В свою очередь, часть вторая статьи 54 определяет, что „правила и порядок оплаты труда лиц, лишенных свободы, определяет Совет Министров Латвийской Республики”.

Изменениями от 14 октября 1998 года Саэйма исключил часть первую статьи 54 Кодекса, в свою очередь, часть вторая, с редакционными уточнениями, перешла в статью 51. На основании данного правомочия, Кабинет министров издал оспариваемую норму, хотя уполномачивающая норма не содержит правомочия по установлению минимального размера оплаты труда осужденных.

**10.4. Соблюдение порядка принятия правовой нормы** является первоусловием действительности правовой нормы. **Поэтому прежде всего надлежит оценить, соблюден ли такой порядок.** Из имеющихся в деле материалов не подлежит констатации, что Саэйма законодательным путем взвесил вопрос о том, надо ли определять для осужденных другую минимальную оплату труда, чем для прочих трудоустроенных. Частью пятой статьи 51 Кодекса Кабинет министров не уполномочен на издание правил такого содержания.

**10.5.** Предусмотренное оспариваемой нормой снижение минимальной оплаты труда осужденных не установлено, основываясь на содержащемся в законе правомочии. Принимая оспариваемую норму, Кабинет министров не принял во внимание установленные в законе границы правомочий, а именно, Кабинет министров вопрос о минимальной оплате труда осужденных решил в порядке *ultra vires*.

**В связи с этим оспариваемая норма не считается правовой нормой, принятой в надлежащем порядке, и не соответствует статье 64 Конституции.**

**11.** Поскольку законодатель политически-правовым путем не решил, как для осужденных можно установить иную минимальную оплату труда в отличие от той оплаты, которую за работу такого же значения или ценности установлена для лиц, трудоустроенных согласно

трудовому договору, и поскольку законодатель не уполномочил Кабинет министров определить такую оплату труда, то Кабинет министров не имеет права установить для осужденных другую минимальную оплату труда.

В первоначальной редакции пункта 5 Правил оплаты труда Кабинет министров определил, что „месячная зарплата осужденного не может быть меньше установленной Кабинетом министров минимальной месячной заработной платы”. Такое регулирование соответствует и мнению, выраженному в ответном письме Кабинета министров, что в том случае, если Кодекс не регулирует какой-то вопрос в сфере занятости осужденных, для урегулирования такого вопроса применяются нормы закона О труде по аналогии. Так как Кодекс не регулирует вопрос о минимальной оплате труда осужденных, применению подлежат правила закона О труде, если законодатель не постановил иначе (*см. материалы дела, том 1, стр. 99-100*).

**12.** При констатации несоответствия оспариваемой нормы статье 64 Конституции, оспариваемая норма признается противоправной и не имеющей силы. В связи с этим не имеется необходимости для дополнительной оценки соответствия оспариваемой нормы статье 14 Конвенции по правам человека и статьям 91 и 107 Конституции.

### **Постановляющая часть**

На основании статей 30-32 закона О Конституционном суде,  
Конституционный суд

**постановил:**

**Признать пункт 1 правил № 417 Кабинета министров от 22 апреля 2004 года „Об изменениях в правилах № 74 Кабинета министров от 19 февраля 2002 года „О порядке оплаты труда осужденных в учреждениях лишения свободы”” не соответствующей статье 64 Конституции Латвийской Республики и не имеющей силы с момента опубликования решения.**

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Эндзиньш