



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 8 ноября 2006 года

по делу № 2006-04-01

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

по конституционной жалобе Эрики Гайлите, Дзидры Унбедахте, Гунара Кампманиса, Яниса Мешкова, Соломеи Кундзини, Риммы Элкснини, Ренаты Шкуте, Дайны Галване, Регины Йонини, Капиталины Нагле, Астриды Петашко, Веры Луценко, Иманта Микалиса, Криса Алфреда Друвы, Петериса Артура Бриедиса и Видевуда Лиелпетериса (в дальнейшем – Заявители),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона
О Конституционном суде,

на судебном заседании 10 октября 2006 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии подпункта 12 пункта 16 правил перехода закона „О государственных пенсиях” статьям 1, 91 и 109 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. Сэйма Латвийской Республики (далее – Сэйма) 2 ноября 1995 года принял закон „О государственных пенсиях” (в дальнейшем также – Пенсионный закон), который вступил в силу с 1 января 1996 года.

Сэйма 17 сентября 1998 года принял закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях””, предусматривавший дополнить пункт 16 правил перехода Пенсионного закона подпунктом 12 в следующей редакции:

“Если застрахованное лицо, которому пенсия назначена до 1 января 1997 года, продолжает работать и после 1 января 1996 года проработало не менее трех лет, то на основании заявления такому застрахованному лицу назначается новая пенсия.”

Данные изменения не вступили в силу, поскольку Президент государства Гунтис Улманис, считая, что Сэйма решение о дополнении Пенсионного закона приняло без надлежащего экономического обоснования, использовал свои, предусмотренные статьей 71 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) права, и потребовал повторного чтения закона, принятого 17 сентября 1998 года.

Сэйма 21 октября 1998 года принял закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях””, переданный для повторного чтения. Согласно данным изменениям пункт 16 правил

перехода Пенсионного закона был дополнен подпунктом 12 в следующей редакции:

“Если застрахованное лицо, которому пенсия назначена до 1 января 1997 года, после 1 января 1996 года проработало не менее трех лет, то на основании заявления застрахованного лица назначается новая пенсия.

Если вновь назначенная пенсия превышает размера двух минимальных заработных плат, то в специальный государственный пенсионный бюджет возврату подлежит вновь назначенная пенсия по старости или выслуге за период с 1 января 1996 года до назначения пенсии по старости или выслуге. Для возврата таких вновь назначенных пенсий по старости или выслуге производятся ежемесячные удержания, которые рассчитываются по следующей формуле:

$$I_e = I_p : G : 12$$

I_e – ежемесячное удержание

I_p – сумма выплаченной пенсии за период с 1 января 1996 года до вновь назначенной пенсии по старости или выслуге

G – период времени (в годах), за который с даты назначения пенсии планируется выплата пенсии по старости. В случае назначении пенсии по выслуге используется период времени в возрасте 60 лет .

У получателя вновь назначенной пенсии по старости или выслуге имеется право требовать установления большего размера ежемесячного удержания, а также возвращать выплаченную сумму пенсии в специальный государственный пенсионный бюджет один раз в году.”

5 августа 1999 года Сазйма принял закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях””. Согласно данным изменениям подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона был изложен в следующей редакции:

“Застрахованное лицо, которому пенсия назначена до 1 января 1997 года и, проработав после 1 января 1996 года не менее трех лет, до 1 сентября 1999 года назначена новая пенсия, которая превышает размера двух минимальных заработных плат, продолжает возвращать пенсию по старости или выслуге в специальный бюджет государственных пенсий с 1 января 1996 года до вновь назначенной и полученной пенсии по старости или выслуге.

Ежемесячные удержания с суммы, подлежащей возврату, не производятся за период времени, в котором выплата пенсии прекращена.”

Пункт 1 правил перехода закона “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях”” от 5 августа 1999 года предусматривал, что приведенный подпункт вступает в силу с 1 сентября 1999 года, поэтому в подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона включена ссылка на эту дату, а именно, удержания распространяются на те пенсии, которые вновь назначены до 1 сентября.

Однако данные изменения были переданы на референдум. Референдум, состоявшийся 13 ноября 1999 года, их не отменил. 23 ноября 1999 года Президент государства Вайра Вике-Фрейберга провозгласила закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях””, принятый 5 августа 1999 года, который вступил в силу 7 декабря 1999 года. Назначение новых пенсий продолжалось до указанной даты.

20 декабря 2001 года Сэйма принял закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях””. Согласно данным изменениям слова “которая превышает размера двух минимальных заработных плат”, включенные в подпункт 12 пункта 16 правил перехода, были заменены словами “размер которой на момент назначения превышал 100 латов”. В связи с этим с 1 января 2002 года подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона (в дальнейшем также – оспариваемая норма) имеет следующую редакцию:

“Застрахованное лицо, которому пенсия назначена до 1 января 1997 года и, проработав после 1 января 1996 года не менее трех лет, до 1 сентября 1999 года назначена новая пенсия, размер которой на момент назначения превышал 100 латов, продолжает возвращать пенсию по старости или выслуге в специальный бюджет государственных пенсий с 1 января 1996

года до вновь назначенной и полученной пенсии по старости или выслуге. Ежемесячные удержания с суммы, подлежащей возврату, не производятся за период времени, в котором выплата пенсии прекращена.”

2. Заявители считают, что оспариваемой нормой нарушены статьи 1, 91 и 109 Конституции. Следует учитывать, что пенсия по старости является источником проживания каждого старого и нетрудоспособного человека. Государство, оценивая свои экономические возможности, имеет право определять возрастной ценз при назначении пенсии. Наступление такого возраста является основанием для того, чтобы лицо имело бы возможность истребования пенсии по старости. Пенсия лицу предоставляется пожизненно, начиная со дня возникновения права на пенсию.

В свою очередь, оспариваемая норма “экономически необоснованна и сомнительна с точки зрения законности”, поскольку привносит в систему социального страхования элементы дискриминации. Пожизненно назначаемую пенсию ни у кого нельзя отнимать независимо от материального положения, пола, национальности лица, принадлежности к какому-то социальному слою или других обстоятельств. Из-за оспариваемой нормы возникла дискриминационная ситуация, потому-что “те пенсионеры, которые вышли на пенсию по старому Пенсионному закону в конце 1995 года, получают примерно наполовину меньшую пенсию по сравнению с теми пенсионерами, которые при одинаковом трудовом стаже и других одинаковых условиях вышли на пенсию спустя несколько месяцев в начале 1996 года”.

Заявители, оценивая оспариваемую норму в общей связи со статьями 91 и 109 Конституции, приходят к выводу, что оспариваемая норма предусматривает различное отношение,

поскольку ставит размер пенсии в зависимость единственно от периода, в котором лица вышли на пенсию. Нарушается также принцип правового доверия, поскольку одной группе пенсионеров пенсионный возрастной ценз продлевается, а в отношении других такое продление не действует. В заявлении сказано: “Пенсионеры не могли предусмотреть, что в государстве изменятся пенсионные законы, что новый закон будет благоприятным для пенсионеров, что рассчитанная по данному закону пенсия будет почти удвоена” В связи с этим принятая законодателем норма, возлагающая на пенсионеров обязанность по возврату законно назначенной пенсии, является аморальной и как таковая недопустима в демократическом государстве. Заявители приходят к выводу, что действительность принятой законодателем оспариваемой нормы не подлежит юридическому обоснованию, поскольку она не соответствует принципам равенства, соразмерности, правовой определенности, правового доверия и правовой преемственности. Она идет вразрез статьям 1, 91 и 109 Конституции и поэтому подлежит отмене. .

19 сентября 2006 года представитель заявителей Мартиньш Драудиньш и заявитель Видевудс Лиелпетерис внесли в Конституционный суд “Возражения к разъяснениям ГАСС, Министерства благосостояния ЛР, Сайэма ЛР”. Оценивая разъяснения Государственного агенства социального страхования и Министерства благосостояния, указывается, что в них не дается “никакого юридического или морально-этического объяснения” для истребования обратно назначенной пенсии. А именно, назначенная пенсия уже израсходована для удовлетворения повседневных нужд пенсионеров и из принципа справедливости вытекает, что ее нельзя истребовать обратно. Оценивая, в свою

очередь, ответное письмо Саэйма, получается, что по существу повторяется указанное в конституционной жалобе.

3. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сайэма – несогласен с аргументами, приведенными Заявителями в конституционной жалобе, и просит Конституционный суд признать заявление необоснованным и отклонить его.

Саэйма указывает, что в ходе времени подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона претерпел несколько различных редакций. Первоначальная редакция ясно определяла, что в том случае, если вновь назначенная пенсия превышает размера двух минимальных заработных плат, лицу по установленной формуле надлежит постепенно возвращать пенсию по старости или выслуге, которую лицо получило с 1 января 1996 года до дня, когда назначена новая пенсия. Вновь назначенная пенсия предоставлена на основании заявления застрахованного лица, в силу чего лицо ясно знало, что с пенсии, которая назначена вновь и размер ее превышает 100 латов, будут производиться удержания.

Оспариваемая норма включена в Пенсионный закон с особой целью – дать возможность для назначения новой пенсии и таким образом обеспечить большую пенсию. Это представляется возможным благодаря заложенной в Пенсионном законе методике расчета установленной пенсии по старости, а именно, рассчитывая размер пенсии по старости, “накопленный пенсионный капитал” лица разбивается на планируемый период выплаты пенсии. Таким образом получается следующее: чем позднее лицу предоставляется пенсия, тем больше ее размер.

Сайэма указывает, что первоначальную редакцию оспариваемой нормы Президент государства направил на

повторное чтение. Существенным является то, что во время повторного чтения депутаты все-таки не отказались от того регулирования закона, которое позволяло значительной части пенсионеров получать явно повышенную пенсию. Поэтому имелась необходимость в достижении компромисса, а именно, определить механизм, с помощью которого размер назначенной пенсии был бы незначительно уменьшен.

Следует учитывать, что некоторым Заявителям такое регулирование предоставило возможность, даже несмотря на установленные удержания, так или иначе повысить свою пенсию примерно вдвое.

Оспариваемой нормой не нарушается также принцип правового равенства. На основании первоначальной редакции подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона Заявители приобрели право на явно повышенную пенсию по сравнению с ранее назначенной. Предложенную Заявителями интерпретацию принципа равенства не представляется возможным признать обоснованной, поскольку приведенный в заявлении случай распространяется на разные пенсионные законы, которые предусматривали разные системы социальных взносов и пенсионного обеспечения.

Оспариваемой нормой не нарушается также принцип правового доверия. Дискутировать по поводу нарушения упомянутого принципа было бы возможно, если оспариваемая норма, в противовес первоначальному регулированию закона, например, привела бы к снижению пенсий. Тем не менее, в данном случае правовое положение Заявителей не ухудшилось, а напротив – размер их пенсий значительно увеличился и во многих случаях достиг или почти достиг 150 латового размера.

Оценивая возможное нарушение статьи 109 Конституции, Сайэма указывает, что основное назначение Пенсионного закона следующее: пенсию не назначают заново, ее можно только перерассчитать или индексировать. В свою очередь, оспариваемая норма является исключением из принципа, закрепленного в части первой статьи 30 Пенсионного закона. Учитывая это, можно сделать заключение, что лицу, которому назначена новая пенсия, следует возвращать ранее полученную пенсию.

Также следует учитывать то обстоятельство, что при соблюдении регулирования Пенсионного закона, позволяющего назначать новую пенсию, не была выведена новая формула ее расчета. Рассчитывая по установленной в части первой статьи 12 “обычной” формуле расчета пенсии, размер вновь назначенной пенсии вызвал слишком большую нагрузку на социальный бюджет. Таким образом, у Сайэма имелось две возможности: или рассчитывать пенсии по другой формуле, или установить ежемесячные удержания с выплачиваемой пенсии. Сайэма из двух возможностей выбрал последнюю, при этом с сходящим намерением предусмотрев, что удержания будут производиться только с той пенсии, которая выплачена после вступления в силу Пенсионного закона, а именно, за последние три года.

Учитывая упомянутое, Сайэма считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 1, 91 и 109 Конституции, просит признать заявление необоснованным и отклонить его.

4. Министерство благосостояния, отвечая на вопросы Конституционного суда, указывает, что изменения в Пенсионном законе от 21 октября 1998 года, согласно которым в правила перехода был включен подпункт 12 пункта 16, был экономически

необоснованным, что в 1999 году привело к критической ситуации со специальным бюджетом государственного социального страхования. Поэтому были разработаны изменения от 5 августа 1999 года, исключавшие возможность назначения новой пенсии. Согласно приведенным изменениям из Пенсионного закона была исключена и формула, по которой рассчитывались ежемесячные удержания.

Министерство благосостояния указывает также, что социально справедливым было бы введение такого регулирования, которое в случае назначения новой пенсии возлагало бы на лицо обязанность по возвращению всего полученного ранее, а не только пенсии, выплаченной после 1 января 1996 года.

5. Государственное агентство социального страхования (далее – Агентство) проинформировало, что на основании подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона по новой назначены 20 826 пенсий. Средний размер пенсии до назначения новой пенсии составлял 61,22 латов, а после назначения новой пенсии – 118,81 латов. Агентство указывает также, что пенсии, с которых производятся удержания, установленные оспариваемой нормой, индексируются в соответствии с пунктами 15 и 41 правил перехода Пенсионного закона.

6. Департамент по административным делам Сената Верховного суда (далее – Сенат) в рамках своей компетенции, отвечая на вопросы Конституционного суда о практике Сената, предоставил следующую информацию. По общему принципу предусматривается, что учреждению или – в случае оспаривания административного акта – вышестоящему учреждению в любом случае следует применять действующую правовую норму,

учитывая, что она имеет сиюминутную силу, если только законодатель в отношении ее не установил исключения. Вопрос осложняется в том случае, когда суд оценивает последний, не обретший силу административный акт, если правовая норма менялась, начиная с издания такого акта. В таком случае оценивается, имеет ли административный акт краткосрочное или долгосрочное воздействие. Если административный акт не имеет краткосрочного воздействия и он уже реализован, применяется та правовая норма, которая была в силе на момент издания акта. Если административный акт имеет долгосрочное воздействие и имеет силу на момент рассмотрения заявления, его законность проверяется по правовым нормам, имеющим силу на момент рассмотрения соответствующего дела.

7. Государственное бюро по правам человека присоединяется к мнению, высказанному в ответном письме Сайэма, о том, что истребовать обратно полученную после 1 января 1996 года пенсию социально справедливо. Такое регулирование не нарушает основные права лица, установленные Конституцией. Государственное бюро по правам человека указывает также, что оспариваемой нормой можно было предусмотреть и такое регулирование, которым устанавливалось бы возвращение всей ранее полученной пенсии, а не только той суммы, которая выплачена лицу после 1 января 1996 года. С учетом и того, что регулирование Пенсионного закона предусматривало периодичность, а не сиюминутное возвращение выплаченной пенсии, оспариваемая норма является соразмерной и не нарушает Конституцию.

Часть выводов

8. Для оценки соответствия оспариваемой нормы статьям 1, 91 и 109 Конституции, в первую очередь необходимо рассмотреть исторические условия возникновения оспариваемой нормы в совокупности с принципами Пенсионного закона.

Пенсионный закон был принят в 1995 году в ходе реформы пенсионной системы. Целью реформы было создание финансово стабильной и экономически обоснованной пенсионной системы с учетом предыдущего пятилетнего опыта. А именно, закон “О государственных пенсиях” от 29 ноября 1990 года не отвечал условиям рыночной экономики, был экономически необоснованным, а принятые согласно данному закону обязательства были невыполнимы с помощью финансовых ресурсов, имевшихся в распоряжении государства.

Пенсионный закон, в отличие от закона “О государственных пенсиях” от 29 ноября 1990 года, основан на принципе, предусматривающем, что система обязательного пенсионного страхования опирается на страховые взносы. Таким образом, и размер пенсии зависит от страхового стажа, состоящий из определенных трудовых и приравненных к ним периодов. В свою очередь, закон “О государственных пенсиях” от 29 ноября 1990 года основывался на принципе, который по существу не способствовал заинтересованности работающих в обеспечении своей старости.

Один из принципов Пенсионного закона предусматривает также, что пенсия по старости назначается пожизненно, ее можно индексировать и перерасчитывать, но нельзя назначать заново. То, что размер пенсии зависит от величины взносов [накопленного (мыслимого) капитала] и возраст человека считают в тот момент,

когда он выходит на пенсию, обеспечивает пенсионной системе долгосрочную стабильность [см.: *О международной оценке пенсионной системы Латвии. Latvijas Vēstnesis, Nr. 57 (2444), 10 апреля 2001 года*]. В свою очередь, оспариваемая норма позволяет назначать новую пенсию при наличии определенных условий и если лицо подает соответствующее заявление. Такое регулирование приводит к тому, что значительно увеличивается количество годов человека, лежащее в основе расчета пенсии по старости, в момент, когда он фактически второй раз выходит на пенсию. Иначе говоря, включенная в формулу расчета делимая или предусмотренная остаточная продолжительность жизни становится гораздо меньшей, а размер пенсии – большей.

Значит, оспариваемая норма считается исключением из принципов Пенсионного закона, которые не предусматривают назначения новой пенсии.

9. Включенная в оспариваемую норму идея появилась в начале 1998 года, а именно, 16 февраля – за неполные десять месяцев до выборов 7 Сейма. Тогда Канцелярия Сейма получила законопроект, разработанный пятью депутатами фракции “Латвийский путь”, об изменениях в Пенсионном законе, который, среди прочего, предусматривал дополнить пункт 16 правил перехода Пенсионного закона подпунктом 12 в следующей редакции:

“Если после назначения государственной пенсии застрахованное лицо продолжает работать и после 1 января 1996 года проработало не менее трех лет, то на основании заявления застрахованного лица назначается новая пенсия” (*материалы дела, том 2, стр. 178*).

На заседании Сейма от 19 февраля 1998 года законопроект был передан в Комиссию Сейма по социальным и трудовым

делам. Из протоколов заседания упомянутой комиссии видно, что внесенное предложение об изменениях в Пенсионном законе рассматривалось многократно. Получив информацию о финансировании, необходимом для реализации законопроекта, Комиссия Сазыма по социальным и трудовым делам приняло единогласное решение концептуально не поддержать данный проект (*см. материалы дела, том 2, стр. 184*).

Тем не менее, на основании части шестой статьи 86 регламента Сайэма, авторы предложения потребовали рассмотрения не поддержанного Комиссией Сазыма по социальным и трудовым делам проекта на заседании Сайэма.

10. Первоначальная редакция подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, принятого в первом и втором чтении, соответствовала упомянутому предложению, внесенному пятью депутатами, и не предусматривала обязанности возвращать ту часть пенсии, которая была получена до назначения новой пенсии (*см. материалы дела, том 2, стр. 197, и том 3, стр. 4*).

В свою очередь, для третьего чтения Министерство благосостояния внесло такую редакцию подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, которая содержала как обязанность возвращать пенсию, полученную после 1 января 1996 года, так и новую формулу расчета удержаний.

Ответственная комиссия частично поддержала предложение Министерства благосостояния, дополнительно определив, что полученную после 1 января 1996 года пенсию надо возвращать в двойном размере только в том случае, если вновь назначенная пенсия превышает размера двух минимальных заработных плат (*см. материалы дела, том 3, стр. 4. lpp.*).

На заседании Сазьма от 17 сентября 1998 года, при принятии решения о редакции подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона в третьем чтении, развернулись длительные дебаты. В результате чего были отклонены другие предложения и оставлена в силе редакция, принятая в первом чтении, которая не предусматривала обязанности возвращать ранее полученную пенсию.

11. Как упоминалось ранее, Президент государства данные изменения не провозгласил и потребовал повторного чтения принятого 17 сентября 1998 года закона “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях”. Свои действия Президент государства обосновал тем, что, предусматривая включить подпункт 12 в пункт 16 правил перехода Пенсионного закона, Сазьма не предпринял экономической оценки и не согласовал норму с возможностями бюджета государственного социального страхования (*см. письмо Президента Латвийского государства председателю Сазьма от 19 сентября 1998 года. Материалы дела, том 3, стр. 8*).

21 октября 1998 года Сазьма, повторно принимая решение о подпункте 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, принял его в редакции, подготовленной ответственной комиссией для третьего чтения (*см. материалы дела, том 1, стр.166 – 168, и том 3, стр. 4*).

5 августа 1999 года Сазьма, руководствуясь желанием обеспечить экономию средств специального бюджета государственного социального страхования и устранить вызванную критическую ситуацию, принял новый закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях”. Согласно статье 14 данного закона подпункт 12 пункта 16 правил перехода

Пенсионного закона был изложен в новой редакции, предусматривая, что новая пенсия может назначаться только до 1 сентября 1999 года. Данная норма определяла также, что лицо, которому назначена новая пенсия, если она превышает размера двух минимальных зарплат, продолжает возвращать в специальный бюджет государственных пенсий ту пенсию, которая получена после 1 января 1996 года. В соответствии с пунктом 1 правил перехода новая редакция подпункта 12 пункта 16 должна была вступить в силу с 1 сентября 1999 года.

Тем не менее, закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях” от 5 августа 1999 года в силу не вступил, поскольку 35 депутатов Саэйма направили Президенту государства запрос о приостановлении публикации данного закона (*см. материалы дела, том 2, стр. 35, 36*). В соответствии со статьей 72 Конституции были собраны подписи более чем одной десятой части избирателей и закон был передан на всенародное голосование. Тем не менее, в состоявшемся 13 ноября 1999 года всенародном голосовании участие приняли только 35,25 процентов от участвовавших в выборах 7 Саэйма количества избирателей, и в соответствии со статьей 74 Конституции упомянутые изменения были отменены (*см. материалы дела, том 2, стр.70*). Президент государства провозгласил данные изменения 23 ноября 1999 года.

Так как закон “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях” от 5 августа 1999 года вступил в силу только 7 декабря 1999 года, то и все это время после 1 сентября 1999 года продолжалось назначение новых пенсий на основании подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона.

В деле не имеется спора о законности повторного назначения пенсий в период с 1 сентября до 7 декабря 1999 года, однако представляется существенным указать, что оспариваемая норма *expressis verbis* определяет, что удержания можно производить единственно с пенсий тех лиц, которым она была назначена до 1 сентября 1999 года. В связи с этим, выяснению прежде всего подлежит вопрос о соответствии оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции.

12. Конституционный суд, интерпретируя статью 91 Конституции, признал, что принцип равенства запрещает государственным институциям издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и по определенным критериям сравнимых условиях. Принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в различных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, если для этого имеется объективное и разумное основание (*см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409 и пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103*).

Для определения, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 Конституции, надлежит выяснить:

- находятся ли лица в одинаковых и сравнимых условиях;
- предусматривает ли оспариваемая норма различное отношение;

· имеется ли для различного отношения объективное и разумное основание, а именно, имеет ли она легитимную цель и соблюдается ли принцип соразмерности.

Назначение новых пенсий продолжалось вплоть до 7 декабря 1999 года, при этом по оспариваемой норме обязанность по возврату пенсии возлагалась только на тех лиц, которым она вновь была назначена до 1 сентября 1999 года. Такое регулирование привело к ситуации, при которой лица, которым пенсия назначена после 1 сентября 1999 года, по существу не обязаны возвращать пенсию, выплаченную им после 1 января 1996 года. Все лица, которым на основании оспариваемой нормы в период с 1 января 1999 года до 7 декабря 1999 года была назначена новая пенсия, находятся в одинаковых условиях. Однако оспариваемая норма позволяет производить удержания только с пенсий тех лиц, которым она была назначена до 1 сентября 1999 года. В связи с этим подобное регулирование вызывает различное отношение.

Агентство, на практике применяя оспариваемую норму, установленные ею удержания применяла как в отношении тех лиц, которым пенсия назначена до 1 сентября 1999 года, так и в отношении тех, которым пенсия назначена с 1 сентября 1999 года до 7 декабря 1999 года. В первом случае удержания производятся на основании оспариваемой нормы, во втором – в соответствии с редакцией подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, действовавшей до 7 декабря 1999 года.

13. Основной задачей Конституционного суда не является решение вопроса о том, как правильно в каждом конкретном случае подлежит интерпретации или применению правовая норма (см. пункт 17 решения Конституционного суда от 4 января 2005

года по делу № 2004-16-01). Тем не менее, в данном случае Конституционный суд указывает, что вышеприведенная практика Агентства по применению Пенсионного закона и оспариваемой нормы в отношении удержаний является противоречивой. Если принять, что удержания можно производить на основании той нормы, которая была в силе в момент, когда принималось решение о назначении новой пенсии, то теряет смысл действительность оспариваемой нормы.

В свою очередь, если применять ту правовую норму, которая и сейчас в силе, то удержания можно применять единственно в отношении тех лиц, которым новая пенсия назначена до 1 сентября 1999 года. В данном деле важным является и то обстоятельство, что ни один из Заявителей, в отношении которого решение о назначении новой пенсии принято после 1 сентября 1999 года, не обратился в суд общей юрисдикции, чтобы с такой точки зрения можно было оценить законность административного акта – решение Агентства по назначению новой пенсии. В таком судебном процессе суд общей юрисдикции мог бы дать свое заключение об обоснованности удержаний как первоусловия административного акта.

В свою очередь, из материалов дела следует, что Заявители в суд общей юрисдикции обратились только спустя более пяти лет после того, как решения о назначении новых пенсий и удержаниях уже вступили в силу. И в конституционных жалобах и после ознакомления с материалами дела Заявители не обжаловали оспариваемую норму в данном аспекте.

С одной стороны, у Конституционного суда, возможно, имеется основание признать в данном случае оспариваемую норму несоответствующей первому предложению статьи 91 Конституции.

С другой стороны, следует учитывать,

что в основе оспариваемой нормы и вызванных ею правовых последствий не выявляется намерение законодателя. А именно, поведение Сазыма подлежит критике постольку, поскольку в результате его непродуманной юридической техники не была исправлена дата, установленная в оспариваемой норме. Выжным является и то, что в 1999 и 2000 году Заявители не обращались в суд общей юрисдикции, чтобы защищать свои права с помощью общих правовых средств защиты.

14. С точки зрения ясности правового регулирования Сазыма по возможности в сжатые сроки после вступления оспариваемой нормы в силу, а именно, после 7 декабря 1999 года, обязан был изменить данную норму, точно определив круг тех лиц, с новой пенсии которых должны производиться удержания. А именно, обязанностью Сазыма было решить, распространяется ли установленная оспариваемой нормой обязанность по возврату прежней пенсии на всех лиц, которым назначена новая пенсия (и на тех, которым пенсия назначена с 1 сентября до 7 декабря 1999 года), или ни на кого не распространяется (начиная уже с 1 января 1999 года).

Бездействие Сазыма следует признать необоснованным, поскольку не было изменено регулирование, что поставило в очевидно неравное положение лиц, находящихся в одинаковых правовых условиях. Тем не менее, Конституционный суд повторно подчеркивает, что в данном случае, когда вступление нормы в силу и вызванные ею правовые последствия не зависели от волеизъявления Сазыма, было бы необоснованно оценивать оспариваемую норму только в связи с принципом равенства, в отрыве от других норм Конституции.

15. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд признает, что не всегда представляется возможным оценивать конституционность ограничения конкретного основного права единственно в аспекте первого предложения статьи 91 Конституции.

15.1. Во-первых, следует учитывать то, что установленный в первом предложении статьи 91 Конституции принцип равенства довольно часто применяется совокупно с другими основными правами. В особенности потому, что нередко, основываясь только на данном принципе, невозможно прийти к заключению, как разрешить дело (см.: *Langenbuhere K. Развитие и толкование прав судей. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2005, 158. lpp.*). Закрепленные в статье 91 Конституции права являются „сравнительными”, а именно, по ним можно требовать равного отношения, но сами по себе они не могут раскрыть, каким должно быть отношение, а именно, благожелательным или неблагоприятным. Например, если прийти к заключению, что применение удержаний нарушает принцип равенства, стало бы известно единственно то, что упомянутые удержания или были определены для всех пенсионеров, или ни для кого не были определены. Для выбора одного из таких решений, по делу должны быть взвешены уже другие соображения, которые находятся вне пределов понятия равенства.

15.2. Во-вторых, оценивая соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции, следует учитывать отрасль права, к которой она относится (см. пункт 5 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01). Характер оспариваемой нормы, в том числе ее связь с другими нормами Конституции и ее место в системе

основных прав, неизбежно влияет на объем контроля, осуществляемый Конституционным судом.

15.3. В-третьих, Конституция является единым целым, и содержащиеся в ней нормы тесно взаимосвязаны. Каждая норма Конституции имеет свое определенное место в конституционной системе. Конституционный суд еще раньше указывал: чтобы суметь полнее и объективнее выяснить содержание отдельной нормы, ее надлежит интерпретировать в общей связи с другими нормами Конституции (*см. пункт 13 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*). Принцип целостности Конституции не позволяет интерпретировать отдельную конституционную норму в отрыве от других норм Конституции, поскольку Конституция как целостный документ влияет на значение и содержание каждой отдельной нормы. Поэтому, чем меньшую свободу действий Конституция предоставляет законодателю, тем строже Конституционному суду следует контролировать использование такой свободы, и наоборот: чем шире свобода действий законодателя, тем меньше Конституционному суду следует вмешиваться в то, как используется такая свобода. Например, если констатировано, что статья 91 Конституции требует одинакового отношения к сопоставимым группам лиц, Конституционный суд может решать, каким должно быть отношение в случае, когда свобода действий законодателя является узкой, или предоставить возможность сделать этот выбор Саэйму в случае, когда такая свобода является широкой. Поведение Конституционного суда также и, если необходимо, строгость и конкретность условий, предъявляемых законодателю, должны зависеть от обстоятельств рассматриваемого дела.

16. Оспариваемая норма причисляется к социальным правам, характеристику и особенности которых Конституционный суд многократно оценивал, анализируя содержание статьи 109 Конституции. С одной стороны, реализация данных прав в известной мере зависит от ресурсов, имеющихся в распоряжении государства и общества. С другой стороны, если какое-либо право на социальную защиту включается в основной закон, то государство не вправе отказаться от его реализации. Такое право более не носит чисто декларативный характер, и защита такого права в Латвии возведена в ранг конституционной ценности (*см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109*). Таким образом, особый характер таких прав отличает порядок их реализации, например, от реализации политических или гражданских прав, а именно, государству предоставляется значительно большая свобода действий при выборе регулирования таких прав.

И Конституционный суд Литвы признал, что регулирование социальных прав должно быть обосновано материальными и финансовыми возможностями государства и общества и законодателю, с учетом данных факторов и при регулировании вышеприведенных правовых отношений, предоставляется широкая свобода действий (*см. подпункт 2 пункта 2 части выводов решения Конституционного суда Литвы от 7 февраля 2005 года по делу № 9/02*).

К аналогичному заключению пришел и Сенат, признав, что не имеет права вмешиваться в реализацию социально-правовой политики. Подобное вмешательство возможно единственно в случаях, когда, принимая конкретное решение, в деятельности государственного управления допускается нарушение принципов

равенства, недопустимости произвола, правового доверия и других всеобщих правовых принципов (см. пункт 11 решения Департамента по административным делам Сената Верховного суда от 20 апреля 2004 года по делу № SKA-33. Решения и постановления Департамента по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики, 2004. Rīga, TNA, 2005, стр. 289).

Из вышеизложенного следует вывод, что в решениях государства и особенно законодателя по социальным правам, как обычно, важным является политическое измерение, а именно, решения в данной сфере обычно принимаются, руководствуясь не столько юридическими, а сколько политическими соображениями, которые, в свою очередь, зависят от представления законодателя о принципах оказания социальных услуг, экономической ситуации в государстве и потребности общества или части общества в государственной помощи или поддержке.

В связи с этим в сфере реализации социальных прав к законодателю нельзя предъявлять такие же строгие требования, как в отношении невмешательства государства при осуществлении гражданских и политических прав личности. Тем не менее, то обстоятельство, что по Конституции гарантированы экономические, социальные и культурные права, известные ограничения на свободу действий законодателя накладываются и в данной сфере.

Во-первых, законодатель не может отказаться от обеспечения эффективной реализации социальных прав – это противоречит Конституции, что законодателю следует соблюдать и с чем следует считаться.

Во-вторых, социальные права, хотя они и зависят от финансовых возможностей государства, надлежит обеспечивать по крайней мере в минимальном размере.

В-третьих, при реализации социальных прав следует соблюдать всеобщие правовые принципы, образующие основу правовых отношений личности и государства. Оказываемая государством поддержка не должна быть настолько большой, как, может быть, желало бы заинтересованное лицо, однако законодатель при определении размера подобной поддержки не может абстрагироваться от соблюдения вышеприведенных принципов.

17. Из конституционной жалобы и “Возражений к разъяснениям ГАСС, Министерства благосостояния ЛР, Сайэма ЛР” вытекает, что Заявители по существу настроены против установленной оспариваемой нормой обязанности возвращать пенсию по старости или по выслуге, полученную с 1 января 1996 до назначения новой пенсии. В связи с этим Конституционному суду надлежит подвергнуть оценке, соответствует ли обязанность по возврату полученной после 1 января 1996 года пенсии статье 109 Конституции и не превышены ли границы свободы действий законодателя, вытекающие из основного закона. При этом, следует учесть, что в сфере социальных прав граница между юридическими и политическими аргументами с трудом поддается определению и Конституционному суду следует воздерживаться от оценки политических вопросов, поскольку таковые естественно входят в компетенцию демократически легитимного законодателя (см., например, пункт 29 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01 и пункт 18 решения

Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106).

18. При ознакомлении со стенограммами Сазэйма видно, что при рассмотрении законопроекта “Об изменениях в законе “О государственных пенсиях”” в третьем чтении 17 сентября 1998 года развернулись долгие дебаты о том, будет ли при назначении новой пенсии возвращаться выплаченная ранее пенсия и каким должен быть порядок возврата.

Так, представитель Комиссии Сазэйма по социальным и трудовым делам Людмила Куприянова в дебатах указала, что такого рода ежемесячное удержание могло бы продолжаться от шести до двенадцати месяцев и применительно к “большим пенсиям не представляло бы ничего трагичного” (*материалы дела, том 1, стр.143*). В свою очередь, против обязанности возвращать полученную пенсию остро выступил депутат Карлис Лейшкалнс, указавший, что “требование о возврате является несправедливым, поскольку, продолжая работать, люди увеличивают валовый национальный продукт” (*материалы дела, том 1, стр.144*). Аналогичное мнение высказали и депутаты Янис Маулиньш, Андрис Рубинс и Модрис Луянс. Министр благосостояния Владимир Макаров, напротив, указал, что “не сможет взять ответственность за закон, не предусматривающий длительной перспективы”, и утверждал, что внесет на имя премьера сообщение о демиссии, если Сазэйма поддержит позицию, отстаиваемую К.Лейшкалнсом (*см. материалы дела, том 1, стр.145 – 146*). В.Макаров указал также, что рост бюджета социального страхования позволяет пенсию части работающих пенсионеров не перерасчитывать, а назначать заново, но с

условием, что постепенно будет пополняться доходная часть бюджета страхования (*см. материалы дела, том 1, стр.160*).

Отстаивая редакцию подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, подготовленного Министерством благосостояния, депутат Робертс Юрджс указал, что данное предложение является компромиссом и имеет своей задачей предохранить пенсионный бюджет. Он также признал, что “естественно, что несправедливо, когда у человека отнимают часть денег. Это вызывает ощущение несправедливости, однако, если во всем государстве разрушается система, то разрушение государства является еще большей несправедливостью...”(*материалы дела, том 1, стр.147*).

Аналогично в отношении предложения Министерства благосостояния и произведенных расчетов высказалась и депутат Анна Сейле, указав, что данный излишек в среднем будет составлять 10 латов, “социальный бюджет восполнится и, я думаю, справедливость восторжествует” (*материалы дела, том 1, стр.152*).

И хотя большая часть депутатов, участвовавших в дебатах, высказались за необходимость возврата ранее полученной пенсии, тем не менее, при голосовании ни одно из вышеприведенных предложений не было поддержано и таким образом была сохранена редакция, принятая во втором чтении. Только при повторном рассмотрении, принимая решение о возможной редакции подпункта 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, с большим перевесом и единодушием было решено принять данную норму в подготовленном ответственной комиссией варианте, который в третьем чтении поддержала большая часть депутатов, выступавших в дебатах

Таким образом, у Конституционного суда не имеется оснований признать, что вышеупомянутая обязанность по возврату установлена произвольно, без надлежащего обсуждения или оценки.

19. Анализируя соответствие оспариваемой нормы принципу соразмерности в сфере социальных прав, следует оценить как последствия, вызванные избранными законодателем средствами, а именно – не приводит ли применение правовых норм к значительному ущербу для прав и законных интересов индивида по сравнению с теми выгодами, которые приобретает общество, как и то, не нарушил ли законодатель границы свободы действий, вытекающей из основного закона.

19.1. Во-первых, следует учесть, что у законодателя не имелось обязанности предлагать лицам возможность требовать назначения новой пенсии. Такого рода обязанность у Сазйма не вытекает ни из статьи 109 Конституции, и ни из принципов Пенсионного закона. Например, Министерство благосостояния принятие такого регулирования скорее связывает с приближением выборов 7 Сазйма (*см. материалы дела, том 2, стр. 136*).

У Сазйма, при рассмотрении возражений Президента государства, если по-прежнему имелось желание наделить лиц правом требовать назначения новой пенсии, не было другой альтернативы как только искать возможность уменьшить размер вновь назначаемой пенсии и сохранить таким образом стабильность социального пенсионного бюджета. Поэтому был найден компромисс, который выразился в применении удержаний из вновь назначаемых пенсий.

19.2. Во-вторых, видно, что Сазйма, принимая оспариваемую норму, избрал по возможности одно из самых

падающих решений. А именно, было установлено, что возврату подлежит не вся ранее полученная пенсия, а только та, которая выплачена после 1 января 1996 года, и только в том случае, если размер вновь назначенной пенсии превышает 100 латов.

И Государственное бюро по правам человека в своем заключении указывает, что у Сайэма имелось право ввести такое регулирование, которое предусматривало бы возврат всей ранее полученной пенсии, а не только той, которая получена после 1 января 1996 года (*см. материалы дела, том 2, стр. 172*).

19.3. В-третьих, подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона (в редакции, которая была в силе до 7 декабря 1999 года) предусматривал, что новая пенсия назначается единственно в том случае, если само лицо обратилось в Агентство с заявлением и просит назначения новой пенсии. Таким образом, административный акт о назначении новой пенсии был издан только после собственной инициативы лица и лицо знало, что с вновь назначаемой пенсии будут производиться соответствующие удержания. В связи с этим, Конституционный суд согласен с указанным в ответном письме Сайэма, что новая пенсия назначается только по желанию самого лица.

19.4. И наконец, следует учесть, что в результате повторного назначения пенсии ее размер увеличился, при этом пенсионеры четко знали, насколько большими будут новая пенсия и установленные удержания. Они могли сделать рациональный выбор и увеличить свои доходы по правилам, предложенным государством.

В связи с этим у Конституционного суда не имеется оснований признать, что обязанность по возврату установлена с нарушением законодателем свободы действий,

предоставленной ему в сфере социальных прав, и что достигнутый результат был бы несоразмерен с приобретениями лица.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует статье 109 Конституции.

20. Заявители указывают, что нарушен принцип правового доверия, поскольку те лица, которые вышли на пенсию после 1 января 1997 года, находились в худшей ситуации по сравнению с лицами, вышедшими на пенсию до упомянутой даты. А именно, право требовать назначения новой пенсии было только у тех лиц, которые вышли на пенсию до 1 января 1997 года.

Вытекающие из статьи 1 Конституции принципы требуют, чтобы все правовые нормы, в том числе и содержащиеся в Конституции, применялись бы таким образом, чтобы правоприменительный результат соответствовал требованиям правового государства. Статья 1 Конституции не запрещает законодателю вносить изменения в существующее правовое регулирование. Тем не менее, в демократическом и правовом государстве принцип правового доверия требует, чтобы при внесении таких изменений предусматривался бы щадящий переход на новое регулирование (*см. пункт 24 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*).

21. Принцип правового доверия определяет также, что государственные учреждения в своей деятельности должны быть последовательными в отношении издаваемых ими нормативных актов и должны соблюдать правовое доверие, которое возникало бы у лиц в соответствии с конкретной правовой нормой. В свою очередь, индивид в соответствии с данным принципом может положиться на постоянство и неизменчивость законно изданной

правовой нормы. Он уверенно может планировать свое будущее в связи с правами, предоставляемыми такой нормой. Значение действия принципа правового доверия состоит и в том, является ли доверие лица к правовой норме законным, обоснованным и разумным, а также в том, является ли правовое регулирование по своей сущности достаточно определенным и неизменчивым, чтобы ему можно было довериться (см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01). При этом следует учесть, что данный принцип может охранять только такие права, которые в отношении лица уже однажды были установлены (см пункт 8 решения Конституционного суда от 25 октября 2004 года по делу №. 2004-03-01).

Таким образом, главным назначением принципа правового доверия является охранять права лица в случаях, когда в результате изменений правового регулирования происходит или возможно ухудшение правового положения частных лиц.

22. При оценке того, нарушен ли по данному делу принцип правового доверия, прежде всего следует выяснить, ухудшил ли хоть как-то подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона правовое положение Заявителей.

Следует учесть, что всем Заявителям, за исключением одного, пенсия в первый раз была назначена до принятия Пенсионного закона. Например, одному из Заявителей ее назначили в 1978 году, а двум другим – в 1982 году. Подпункт 12 пункта 16 правил перехода Пенсионного закона, позволивший назначать новую пенсию, был принят только 21 октября 1998 года. На основании регулирования, содержащегося в данной норме,

всем Заявителям пенсия была назначена заново и ее размер был увеличен в среднем на 60 латов. Например, у одного из Заявителей вновь назначенная пенсия по старости составляла 123,76 латов, а прежняя пенсия по старости – 61,91 латов (ежемесячное удержание – 15,85 латов), у другого из Заявителей вновь назначенная пенсия по старости составляла 179,13 латов, а прежняя пенсия по старости – 81,32 латов (ежемесячное удержание – 22,03 латов), еще у одного вновь назначенная пенсия по старости составляла 148,68 латов, а прежняя пенсия по старости – 80,82 латов (ежемесячное удержание – 13,34 латов) (см. материалы дела, том 1, стр. 18, 19, 26, 29 и 30).

Таким образом, видно, что принятые 21 октября 1998 года изменения в Пенсионном законе предоставили Заявителям такие права, какими они до того не обладали, и не ухудшило правовое положение, в котором они находились до принятия упомянутых изменений. В связи с этим Конституционный суд согласен с указанным в ответном письме Сазыма, что оспариваемая норма во всех редакциях, имевших силу, предусматривала условие – если пенсия назначена заново, подлежит возврату та пенсия, которая получена с 1 января 1996 года до дня, когда назначена новая пенсия.

23. Правовое положение Заявителей не ухудшили и изменения, вступившие в силу 7 декабря 1999 года, которые не предусматривали более назначения новых пенсий. Тот факт, что у других лиц после 7 декабря 1999 года не было права требовать назначения новой пенсии, нельзя признать нарушением принципа правового доверия в отношении Заявителей. И тот факт, что имелась возможность назначать новые пенсии только тем лицам, которым пенсия первый раз была назначена до 1 января 1997 года,

в отношении Заявителей не вызывает нарушения принципа правового доверия.

В связи с этим Конституционный суд признает, что оспариваемая норма правовое положение Заявителей не ухудшило и соответствует принципу правового доверия, вытекающего из статьи 1 Конституции.

Постановляющая часть

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

постановил:

Признать подпункт 12 пункта 16 правил перехода закона „О государственных пенсиях” соответствующим статьям 1, 91 и 109 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания
Эндзиньш

Айварс