



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 21 февраля 2007 года

по делу № 2006-08-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Айя Бранта, Романс Апситис, Юрис Елагинс и Улдис Кисис,

по заявлениям Елены Патрини, Аллы Малохатко и Илги Бечи,

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

на судебном заседании 23 января 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии статьям 91 и 110 Конституции Латвийской Республики условия - „если упомянутое лицо не трудоустроено (не считается работополучателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „О государственном социальном страховании”)” – части первой статьи 7.¹ закона О государственном социальном пособии”.

Констатирующая часть

1. 31 октября 2002 года Сазэйма Латвийской Республики (далее – Сазэйма) принял закон О государственном социальном пособии (далее – Закон о пособиях), вступивший в силу с 1 января 2003 года. Закон о пособиях определяет виды государственных социальных пособий и круг лиц, имеющих право на получение пособий.

В соответствии с частью первой статьи 3 Закона о пособиях одним из регулярно выплачиваемых пособий является пособие по уходу за ребенком - инвалидом, которое выплачивается с 1 января 2006 года.

Часть первая статьи 7.¹ Закона о пособиях определяет: „Пособие по уходу за ребенком – инвалидом предоставляется лицу, которое ухаживает за ребенком, в отношении которого Государственной врачебной комиссией экспертизы здоровья и нетрудоспособности установлена инвалидность и выдано заключение о необходимости особого ухода в связи с физическими и функциональными нарушениями, если упомянутое лицо не трудоустроено (не считается работополучателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „О государственном социальном страховании”).”

Данная статья определяет и то, что пособие по уходу за ребенком – инвалидом не предоставляется, если в тот же самый период одному из родителей ребенка в связи с рождением данного ребенка или уходом за ним предоставлено пособие по материнству или пособие по уходу за ребенком. Право на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом возникает со дня, когда в отношении ребенка – инвалида выдано заключение Государственной врачебной комиссией экспертизы здоровья и нетрудоспособности о необходимости особого ухода. Выплата пособия по уходу за ребенком – инвалидом прекращается, когда истекает срок, на который установлена инвалидность и необходимость особого ухода, или когда ребенок достигает возраста 18 лет.

В соответствии со статьей 16 Закона о пособиях пособие по уходу за ребенком – инвалидом предоставляется одному из родителей ребенка или опекуну, если родители ребенка лишены права на уход за ребенком или на опеку, родители ребенка умерли или считаются без вести пропавшими или родители ребенка не достигли установленного законом „О социальной безопасности” возраста социальной дееспособности.

13 декабря 2005 года Кабинет министров Латвийской Республики (далее – Кабинет министров) издал правила № 940 „Правила о размере пособия по уходу за ребенком – инвалидом, порядке его перерасчета и порядке предоставления и выплаты пособия” (далее – Правила № 940). Пункт 2 правил предусматривает, что размер пособия по уходу за ребенком – инвалидом составляет 50 латов в месяц.

2. 28 июня 2006 года Конституционный суд Латвийской Республики (далее – Конституционный суд) инициировал дело по конституционной жалобе Елены Патрини и Аллы Малохатко, а 24 августа 2006 года – дело по конституционной жалобе Илги Бечи. В целях всестороннего и быстрого разрешения дел, в соответствии с частью шестой статьи 22 закона О Конституционном суде оба дела были объединены.

Податели конституционной жалобы (далее – Заявительницы) просят признать условие - „если упомянутое лицо не трудоустроено (не считается работополучателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „О государственном социальном страховании”)” – части первой статьи 7.¹ Закона о пособиях не соответствующим статьям 91 и 110 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) и не имеющим силу с момента его принятия.

2.1. В семье Е.Патрини растут двое детей. В отношении одного ребенка Государственная врачебная комиссия экспертизы здоровья и нетрудоспособности (далее – ГВТЭК) установила инвалидность и выдала заключение о необходимости особого ухода. Заявительница Е.Патриня указывает, что она была вынуждена пойти на оплачиваемую работу, поскольку является единственным кормильцем семьи. Трудовые отношения необходимо сохранить еще и потому, чтобы не утратить конкурентоспособность на рынке труда. Она трудоустроена, поэтому не получает пособие по уходу за ребенком - инвалидом.

В семье А.Малохатко растут двое детей. В отношении одного ребенка ГВТЭК установила инвалидность и выдала заключение о необходимости особого ухода. Она получает пособие по уходу за ребенком - инвалидом, поскольку нетрудоустроена. Заявительница А.Малохатко подчеркивает, что в раздумьях о долгосрочном благополучии семьи ей надо было бы работать, чтобы не утратить конкурентоспособность на рынке труда. В свою очередь, работая неполный рабочий день и по этой причине лишившись пособия, она так или иначе не заработала бы столько, чтобы суметь содержать других лиц и обеспечить ребенку - инвалиду соответствующий уход.

В семье И.Бечи растут четверо детей. В отношении двоих детей ГВТЭК установила инвалидность и выдала заключение о необходимости особого ухода. Заявительница И.Беча указывает, что она трудоустроена, поэтому не получает пособия по уходу за ребенком - инвалидом, хотя для семьи это пособие было бы очень серьезной поддержкой.

2.2. Заявительницы считают, что оспариваемая норма не соответствует статье 110 Конституции, поскольку законодатель не избрал

соответствующие средства, чтобы обеспечить защиту интересов детей - инвалидов.

Пособие по уходу за ребенком-инвалидом, в том числе в совокупности с семейным пособием и доплатой за детей – инвалидов, не обеспечивает достаточных средств, чтобы лицо, которое является единственным кормильцем, отказалось бы от оплачиваемой работы, сумело обеспечить проживание и уход ребенку – инвалиду, себе, а также другим детям в семье. Законодателем не дана оценка тому факту, что, разрешив получать пособие по уходу за ребенком-инвалидом и работать, у государственного бюджета не возникли бы настолько большие расходы, которые могли бы ущемить интересы общества.

Запрет на работу приведет к нагрузке для общества в будущем. Родителям, если только сохранение профессиональных навыков не является для них необходимым, в настоящее время невыгодно вовлекаться в работу хотя бы на неполный рабочий день, поскольку зарплата не покрывает расходы, необходимые для ухода за ребенком – инвалидом. По мнению Заявительниц, законодатель вопреки установкам Европейского Союза и Латвийской политики занятости способствует такой ситуации, что родитель, который ухаживает за ребенком – инвалидом и длительное время не работает, теряет возможность конкурировать на рынке труда и нередко становится социально отверженным членом общества, для интеграции которого в будущем потребуются значительные общественные средства.

У родителей, которые ухаживают за ребенком – инвалидом, имеется повышенный риск утраты профессиональной квалификации, поскольку такой ребенок подлежит уходу почти пожизненно. К тому же, государство прекращает выплату пособия, когда ребенок достигает 18

летнего возраста. Таким образом, единственным источником проживания инвалида становятся трудовые доходы его родителя, которые он, возможно, не сможет больше зарабатывать, поскольку длительное время не будет работать и не сможет сохранить свою профессиональную квалификацию.

Заявительницы приходят к выводу, что законодатель при принятии оспариваемой нормы не принял во внимание интересы семьи в длительной перспективе. А именно – к каким последствиям приведет данная норма в отношении ребенка – инвалида и прав прочих детей, поскольку уровень жизни ребенка прямо зависит от уровня жизни родителей.

2.3. Заявительницы считают, что оспариваемая норма не соответствует и статье 91 Конституции, поскольку у данного ограничения не имеется легитимной цели, которое также не соответствует принципу соразмерности. Для различного отношения, которое в зависимости от трудоустроенности лица – сиделки за ребенком-инвалидом – устанавливается оспариваемой нормой, не имеется разумного основания.

К тому же, по данному ограничению не достигается цель, установленная в отношении пособия по уходу за ребенком – инвалидом, то есть обеспечить ребенку – инвалиду особый уход, а лицу, которое не работает и ухаживает за ребенком – инвалидом, – доходы в соответствии с полным прожиточным минимумом, рассчитанным Центральным статистическим управлением на одного жителя в 2004 году.

После ознакомления с материалами дела Заявительницы поддерживают требования, изложенные в своих конституционных жалобах.

3. Институтция, издавшая оспариваемую норму, – **Саэйма** – в ответном письме указывает, что норма не противоречит статьям 91 и 110 Конституции.

3.1. Саэйма считает, что оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции, поскольку в конкретном случае согласно ей не происходит разделение на несколько групп лиц и не предусматривается различное отношение к какой-либо группе. В ответном письме высказано мнение, что часть первая статьи 7.¹ Закона о пособиях распространяется только на одну группу лиц, то есть на лиц, которые ухаживают за ребенком – инвалидом и нетрудоустроены. Данная группа не поставлена в иное положение, в сравнении с какой-то другой группой, например, лицами, которые могли бы работать и получать пособие по уходу за ребенком – инвалидом. В связи с этим, оспариваемая норма не противоречит принципу правового равенства, содержащемуся в статье 91 Конституции.

3.2. Саэйма считает, что оспариваемая норма соответствует и статье 110 Конституции, поскольку данная статья сама по себе не вызывает у лица субъективного права требовать от государства пособия конкретного вида и размера.

В ответном письме указывается, что статья 7.¹ введена в Закона о пособиях, чтобы предоставить дополнительную финансовую поддержку таким семьям с детьми – инвалидами, в которых один из родителей не работает и обеспечивает ребенку – инвалиду постоянный уход и надзор на дому. Данная норма необходима, чтобы поддержать непосредственное вовлечение родителей к уходу и заботе за ребенком – инвалидом и обеспечить возможность хотя бы одному из родителей быть постоянно с ребенком – инвалидом, которому необходим особый уход в связи со

сложными физическими и функциональными нарушениями. Сазйма подчеркивает, что в отношении таких детей следует обеспечить непрерывное присутствие хотя бы одного родителя или квалифицированного врача – сиделки. Таким образом, у оспариваемой нормы имеется легитимная цель – защитить права ребенка, обеспечить детям – инвалидам со сложными функциональными нарушениями полноценный уход, оказываемый одним из родителей или другим лицом.

Сазйма считает, что оспариваемое ограничение соответствует принципу соразмерности, поскольку размер пособия по уходу за ребенком – инвалидом не может быть определяющим критерием, по которому судят, соответствует ли или нет оспариваемая норма статье 110 Конституции.

Оценивая соответствие оспариваемой нормы принципу соразмерности, следует учитывать, что пособие по уходу за ребенком – инвалидом не единственное пособие, предусмотренное для семей, в которых воспитывают детей – инвалидов. Предоставление других пособий не зависит от факта трудоустройства ребенка – инвалида. В свою очередь, пособие по уходу за ребенком – инвалидом по своей сущности и цели предусматривается для почти узкой и специфической целевой группы.

Сазйма выражает мнение, что по конкретному делу нельзя применять аргументы и выводы, приведенные в части выводов решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01. Во-первых, в рассматриваемом деле оценивается другой вид пособия, условия предоставления которого отличаются. Во-вторых, инвалидность ребенка, особенно в случае первой группы инвалидности, обычно требует постоянного присутствия и заботы. В-третьих, статья 7.¹ Закона о

пособиях не требует, чтобы ребенку – инвалиду уход оказывал и пособие получал бы только родитель ребенка. Одновременно Сазйма указывает, что круг тех лиц, которые имеют право получать пособие по уходу за ребенком – инвалидом, определяется в соответствии со статьей 16 Закона о пособиях.

Сазйма обращает внимание на то, что предусмотренные в отношении инвалидов меры по-прежнему совершенствуются. Это подтверждается и Основными направлениями политики инвалидности и снижением вызванных инвалидностью последствий на 2005 – 2015 годы, акцептированными распоряжением № 544 Кабинета министров от 10 августа 2005 года. Ими предусматривается разработать государственную программу поддержки инвалидов (в том числе детей - инвалидов) с очень сложными функциональными нарушениями. Например, чтобы из средств государственного бюджета обеспечивать услугами ассистента незрячих и лиц, передвигающихся на инвалидных колясках.

Признавая, что оспариваемая норма нуждается в совершенствовании, выбирая другие механизмы поддержки семьям, в которых воспитывают детей – инвалидов, и что данную норму в отдельных ситуациях невозможно применять достаточно эластично, Сазйма тем не менее считает, что в целом она соответствует статьям 91 и 110 Конституции.

4. Кабинет министров указывает, что установленное статьей 7.¹ Закона о пособиях пособие по уходу за ребенком – инвалидом внедрено в соответствии с целью, установленной в пункте 4 раздела „Благосостояние” декларации правительства от 1 декабря 2004 года, – ввести пособие по уходу за ребенком – инвалидом и государственное

социальное страхование для лица, которое, ухаживая за ребенком – инвалидом, не имеет возможности работать.

Для достижения упомянутой цели, в 2005 году разработаны изменения к нескольким законам. Во-первых, к Закону о пособиях. Во-вторых, к закону „О государственном социальном страховании”. В соответствии с ними с 1 января 2006 года неработающие лица, ухаживающие за ребенком – инвалидом, состоят на государственном социальном страховании. Это означает, что в отношении упомянутых лиц из государственного бюджета производятся платежи социального страхования для государственного пенсионного страхования и что время по уходу за ребенком – инвалидом будет учитываться при расчете пенсии по старости.

Кабинет министров отмечает, что у оспариваемой нормы имеется комплексная легитимная цель. Во-первых, оказать дополнительную финансовую поддержку, внедрив новое государственное социальное пособие для семей с детьми – инвалидами, где один из родителей не работает и обеспечивает ребенку – инвалиду постоянный уход и надзор на дому. Во-вторых, поддержать непосредственное вовлечение родителей к уходу за ребенком – инвалидом и обеспечить возможность хотя бы одному из родителей быть постоянно с ребенком – инвалидом, которому необходим особый уход в связи со сложными физическими и функциональными нарушениями.

5. Министерство благосостояния подчеркивает, что вопрос об уходе за ребенком – инвалидом и надзоре с использованием услуг третьих лиц, в том числе квалифицированных врачей-сиделок, что давало бы возможность родителям детей – инвалидов совмещать семейную жизнь с работой, должен решаться в рамках системы социального обслуживания.

Министерство указывает, что закон О социальных услугах и социальной помощи определяет обязанность самоуправлений поддерживать семьи, в которых имеются дети – инвалиды, чтобы из - за детской инвалидности не вводились бы долгосрочные институции социальной заботы. Самоуправлениям надлежит обеспечивать такие семьи услугами социальной заботы, приближенными к семейной среде (забота на дому, услуги центра дневного ухода).

Министерство подготовило Основные направления политики инвалидности и снижения вызванных инвалидностью последствий на 2005 – 2015 годы, согласно которым предусматривается введение государственной программы поддержки инвалидов (в том числе детей) с очень сложными функциональными нарушениями, чтобы из средств государственного бюджета обеспечивать их услугами ассистентов. Министерство считает, что с реализацией данных мер у лиц, ухаживающих за детьми – инвалидами, появится возможность быть больше востребованными на рынке труда и работать полный рабочий день.

6. Государственная врачебная комиссия экспертизы здоровья и нетрудоспособности информирует, что согласно пункту 4 Правил № 940 в первом полугодии 2006 года, проводя экспертизу инвалидности детей до 18 летнего возраста, в отношении 854 детей выданы заключения о необходимости особого ухода.

7. Государственное бюро по правам человека (теперь – Правозащитник) считает, что оспариваемая норма несоразмерно ограничивает установленное статьей 110 Конституции право детей – инвалидов на особую защиту. Бюро указывает, что, предусмотрев в законе пособие по уходу за ребенком – инвалидом, была признана

необходимость особой поддержки семей с детьми – инвалидами со сложными физическими и функциональными нарушениями. Данное пособие предоставляется в случаях, когда детям - инвалидам необходим постоянный уход или надзор. В настоящее время в Латвии семьям с детьми – инвалидами, которым необходим особый уход, недоступны такие услуги персонала по уходу, которые обеспечивали бы длительный уход за ребенком (восемь или даже десять часов в день), а родителям ребенка или опекуну обеспечивали бы возможность работать. И центров дневного ухода в настоящее время недостаточно много, чтобы в любом регионе Латвии семьи с детьми – инвалидами могли регулярно пользоваться их услугами. К тому же, не во всех случаях семьи с детьми – инвалидами могут пользоваться дневными центрами по состоянию здоровья ребенка.

При лишении лиц права на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом, им не обеспечиваются и альтернативные услуги по уходу за ребенком – инвалидом. Не учитывается и материальное положение каждой семьи и способность обеспечивать ребенку – инвалиду полноценный уход за счет собственных ресурсов. Это не способствует тому, чтобы дети – инвалиды, которым необходим особый уход, не отрывались от семей и не помещались в учреждения длительного ухода.

Из – за содержащегося в оспариваемой норме ограничения родитель ребенка – инвалида в самом деле теряет способность конкурировать на рынке труда. Норма не позволяет трудоустроиться даже на почасовую работу, что позволило бы одному из родителей часть времени уделять заботе о ребенке, а другую часть дня работать. Таким образом и лицо, которое ухаживает за ребенком – инвалидом, изолируется от общества.

Бюро считает, что оспариваемая норма не соответствует и статье 91 Конституции, поскольку все семьи с детьми - инвалидами, которым необходим особый уход, находятся в одинаковых условиях. Независимо от количества членов семьи или доходов семьи у таких семей имеется обязанность заботиться о детях - инвалидах, кроме того, в таких семьях детям - инвалидам должны обеспечиваться постоянный уход и надзор. По оспариваемой норме предусматривается различное отношение, поскольку пособие можно получать только в том случае, если ребенку оказывается уход кем-то из родителей или опекуном. К тому же только тогда, если данное лицо нетрудоустроено. Если родители ребенка или опекун уход за ребенком обеспечивают с помощью других лиц и сами продолжают работать, они лишаются пособия.

8. Латвийский центр по правам человека указывает, что оспариваемую норму следовало бы признать соответствующей статье 91 Конституции, поскольку тот факт, что родителям, которые ухаживают за ребенком – инвалидом и не работают, выплачивается пособие, сам по себе не является дискриминирующим. По существу это является легитимной государственной функцией – создавать систему социальных гарантий, устанавливая, что родители, которые ухаживают за ребенком – инвалидом и в пользу которого не могут быть трудоустроены, получают доходы известного объема.

Тем не менее, в нынешних условиях оспариваемая норма не может быть признана соответствующей статье 110 Конституции. Учитывая размер пособия, стоимость потребительской корзины товаров и услуг полного прожиточного минимума на одного жителя в месяц и минимальную зарплату, можно прийти к выводу, что пособие по уходу за ребенком – инвалидом не обеспечивает даже половины прожиточного минимума на одного человека. Значит, в семье, в которой имеется

ребенок - инвалид и за ним ухаживает один из родителей, прожиточный минимум может быть обеспечен только в том случае, если в семье имеется работающее лицо, у которого имеется достаточно большая оплата труда, чтобы обеспечить как собственные, сиделки ребенка – инвалида и ребенка – инвалида, так и других детей – если таковые имеются – потребности.

Следует учитывать также и то, что у детей – инвалидов имеются дополнительные потребности, например – медикаменты, реабилитационные занятия, которые государство оплачивает только частично. К тому же, в Латвии не образована такая система, чтобы семье, в которой растет ребенок – инвалид, обеспечивалась бы помощь социального работника. Из этого вытекает, что семье, в которой растет ребенок – инвалид со сложными физическими и функциональными нарушениями, необходимо обеспечить дополнительные гарантии, соответствующие потребностям ребенка.

9. Государственное агентство социального страхования (далее – Агентство) информирует, что в период с мая по август 2006 года на выплату отправлены 616 пособий по уходу за ребенком – инвалидом и на их выплату израсходовано 226 750 латов.

Часть выводов

10. Статья 110 Конституции определяет, что „государство охраняет и поддерживает семью – союз между мужчиной и женщиной, семью, родителей, права родителей и ребенка. Государство особо помогает детям – инвалидам, детям, оставшимся без родительской заботы или потерпевшим от насилия”.

И хотя установленное статьей 110 Конституции не вызывает у лица субъективного права на получение конкретного государственного пособия определенного вида и размера в форме пособия, по ней на государство возлагается обязанность создать надлежащую систему (нормативную, институциональную и др.) и, заботясь о детях, семье и браке и соблюдая другие нормы Конституции и правовые принципы, предпринимать такого рода поддерживающие меры, которые достаточно эффективны и, насколько это только возможно, соответствуют потребностям адресата, и в первую очередь детей (см. пункт 13.1. решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01 и пункт 13.1. решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03).

При интерпретации установленных статьей 110 Конституции основных прав, одновременно следует учитывать нормы, содержащиеся в международных документах по правам человека, и практику их применения. Конституционный суд еще раньше указывал, что „из статьи 110 Конституции и международных обязательств Латвии, среди прочего, вытекает позитивная обязанность государства по созданию и содержанию системы, направленной на социально – экономическую защиту семьи” (пункт решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01). Обязанность обеспечивать по возможности широкого плана защиту и помощь семье вытекает как из Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, так и из Европейской Социальной хартии.

В свою очередь, право детей – инвалидов на особую заботу и помощь гарантирована Конвенцией ООН о правах ребенка от 1989 года. Согласно пункту 1 статьи 23 конвенции государства – участники

признают, что в духовном или физическом отношении неполноценные дети должны жить полноценной и достойной жизнью в таких условиях, которые гарантируют их достоинство, помогают им сохранить веру в свои силы и облегчают возможности активно участвовать в общественной жизни.

В пункте 2 данной статьи установлено, что государства – участники признают право ребенка с особыми нуждами на специальную заботу. Государство в соответствии со своими ресурсами способствует и обеспечивает оказание помощи детям, имеющим на то право, и лицам, ответственным за заботу о них. В свою очередь, в пункте 3 установлено, что упомянутая помощь оказывается, насколько возможно, бесплатно, с учетом финансовых ресурсов родителей или других лиц, ухаживающих за ребенком. Целью помощи является гарантировать, чтобы ребенку с особыми нуждами обеспечивался бы эффективный доступ к образованию, профессиональной подготовке, медицинскому обслуживанию, оздоровительно – восстановительным мерам, подготовке к выполнению работы, чтобы обеспечивалось бы по возможности полноценное вовлечение такого ребенка в социальную жизнь и осуществлялось бы развитие его личности, а также культурное и духовное развитие.

Из норм конвенции вытекает обязанность государства способствовать экономической, юридической и социальной защите ребенка – инвалида. Тем не менее, конвенция не определяет ни структуру, ни размер конкретного пособия.

Значит, из статьи 110 Конституции вытекает обязанность государства по созданию и содержанию системы, обеспечивающей ребенку – инвалиду особую социально – экономическую защиту.

11. Для обеспечения экономической защиты ребенка – инвалида определены несколько видов пособий. Согласно части первой статьи 3 Закона о пособиях регулярно выплачиваемыми государственными пособиями являются государственное семейное пособие, пособие по уходу за ребенком – инвалидом и пособие для компенсации транспортных расходов инвалидам, испытывающим трудности с передвижением. Упомянутые пособия финансируются из государственного основного бюджета.

Целью государственного семейного пособия является оказание регулярной поддержки семьям, несущим дополнительные расходы в связи с воспитанием ребенка. Государственное семейное пособие предоставляется согласно статьям 6 и 16 Закона о пособиях. В соответствии с правилами № 562 Кабинета министров от 26 июля 2005 года “Правила о размере государственного семейного пособия и доплатах к государственному семейному пособию за ребенка – инвалида, порядке их перерасчета и порядке назначения и выплаты пособия и доплат” (далее – Правила № 562) размер пособия за одного ребенка составляет 6 латов.

Доплата к государственному семейному пособию за ребенка – инвалида назначается в соответствии с частью третьей статьи 6 Закона о пособиях, которая гласит: „если государственное семейное пособие назначается за ребенка – инвалида, не достигшего 18 летнего возраста, к пособию выплачивается доплата в размере, установленном Кабинетом министров. Право на данную доплату у лица, которое воспитывает ребенка – инвалида, сохраняется независимо от выплаты государственного семейного пособия, до достижения ребенком 18 летнего возраста.” Согласно Правилам № 562 размер доплаты составляет 50 латов в месяц.

Пособие для компенсации транспортных расходов инвалидам, испытывающим трудности с передвижением, назначается согласно статье 12 Закона о пособиях. Целью данного пособия является оказание поддержки в приобретении специально настроенного легкового автомобиля. В соответствии с правилами № 563 Кабинета министров от 26 июля 2005 года „Правила о размере пособия для компенсации транспортных расходов инвалидам, испытывающим трудности с передвижением, порядке его перерасчета и порядке назначения и выплаты пособия” размер пособия составляет 56 латов за каждые полные шесть месяцев.

Пособие по уходу за ребенком – инвалидом назначается согласно статьям 7.¹ и 16 Закона о пособиях, и данное пособие выплачивается с 1 января 2006 года.

Пособие по уходу за ребенком – инвалидом назначается одному из родителей ребенка – инвалида (со сложными физическими и функциональными нарушениями) на основании заключения ГВТЭК, если установлено, что ребенку – инвалиду необходим особый уход, и если в то же время одному из родителей в связи с рождением или уходом за таким ребенком не назначено пособие по материнству или пособие по уходу за ребенком. В соответствии с Правилами № 940 размер пособия составляет 50 латов в месяц. Лицо, ухаживающее за ребенком – инвалидом с такими нарушениями, получает как государственное семейное пособие за ребенка – инвалида, так и пособие по уходу за ребенком – инвалидом. В результате размер государственной поддержки, оказанной упомянутому лицу в виде пособия, достигает 100 латов в месяц, что соответствует средней стоимости потребительской корзины товаров и услуг полного прожиточного минимума на одного жителя в месяц, рассчитанного Центральным статистическим управлением в 2004 году.

При оценке ситуации до принятия изменений к Закону о пособиях был сделан вывод, что „нынешний объем государственной поддержки, оказываемой в виде государственного социального пособия, не является достаточным для семей с детьми – инвалидами, которым необходим особый уход” (см. аннотацию к законопроекту „Об изменениях к закону О государственном социальном пособии”. Материалы дела, стр. 94).

В аннотации к законопроекту указывается, что пособие по уходу за ребенком – инвалидом устанавливается, чтобы „лица, которые ухаживают за детьми – инвалидами с умеренными функциональными нарушениями систем организма, и лица, которые ухаживают за детьми – инвалидами с очень сложными функциональными нарушениями систем организма, которые требуют необходимости особого ухода за ребенком – инвалидом (т.е., для постоянной заботы или надзора за ребенком – инвалидом), не находились в неравных социально – экономических условиях”. Уже в аннотации сделан вывод, что „родители детей – инвалидов с очень сложными функциональными нарушениями систем организма вынуждены ухаживать за детьми – инвалидами, отказываясь от оплачиваемой работы, или использовать платные услуги квалифицированных врачей – сиделок, в результате чего у них возникают большие дополнительные расходы” (см. материалы дела, стр. 94).

Выполняя вытекающую из статьи 110 Конституции обязанность по особой помощи детям – инвалидам, законодатель конкретизировал данную норму, предусмотрев в законах правозащитный механизм.

12. В части первой статьи 7.¹ Закона о пособиях, предусматривая возможность получения пособия по уходу за ребенком – инвалидом, одновременно было включено условие получения пособия. Пособие

назначается лицу, которое не является трудоустроенным (не считается работополучателем или самозанятым лицом в соответствии с законом "О государственном социальном страховании").

При этом, статья 16 Закона о пособиях четко определяет круг лиц, имеющих право на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом. А именно – пособие предоставляется одному из родителей ребенка. В свою очередь, опекуну пособие назначается, если родители ребенка лишены права на заботу или опеку, родители ребенка умерли или являются безвестно пропавшими или также родители ребенка не достигли установленного законом „О социальной безопасности” социально – дееспособного возраста.

В случае трудоустроенности лицо полностью лишается права на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом, лишаясь таким образом возможности реализовать право на специальную поддержку детей – инвалидов со сложными физическими и функциональными нарушениями.

Установленное оспариваемой нормой ограничение подлежит признанию как ограничение установленных Конституцией основных прав, поскольку право на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом у лица, которое ухаживает за ребенком со сложными физическими и функциональными нарушениями, имеется только в том случае, если данное лицо не является трудоустроенным.

13. Основные права можно ограничивать только в установленных Конституцией случаях, если это требуется защитой важных интересов общества и если соблюдается принцип соразмерности. Таким образом, суду, во-первых, надлежит оценить, установлено ли ограничение, определенное оспариваемой нормой, согласно закону. Во-вторых,

установлено ли ограничение в пользу легитимной цели. В-третьих, являются ли соразмерными и приемлемыми избранные законодателем средства для достижения легитимной цели.

14. Оспариваемая норма, в которой содержится ограничение предусмотренного статьей 110 Конституции основного права, введено в Закон о пособиях законом от 27 октября 2005 года “Об изменениях к закону О государственном социальном пособии”, который принят и провозглашен в порядке, предусмотренном Конституцией и Регламентом Сазэйма.

Значит, ограничение основного права, содержащееся в оспариваемой норме, установлено согласно закону.

15. В основе любого ограничения основного права должны лежать обстоятельства и аргументы, почему оно необходимо, а именно, ограничение устанавливается для защиты легитимной цели, т.е., важных интересов.

Сазэйма в ответном письме указало, что легитимной целью оспариваемой нормы является защита прав ребенка с обеспечением ребенку – инвалиду со сложными функциональными нарушениями полноценной заботы, которое оказывается одним из родителей или другим лицом. Оспариваемая норма необходима, чтобы поддержать непосредственное вовлечение родителей к уходу и заботе о ребенке – инвалиде и обеспечить возможность хотя бы одному из родителей постоянно быть с ребенком – инвалидом, которому необходим особый уход в связи со сложными физическими и функциональными нарушениями. При уходе за такими детьми в семейной среде ему надлежит обеспечивать непрерывное присутствие хотя бы одного из

родителей или квалифицированного врача – сиделки (*см. материалы дела, стр. 38*).

Ограничение принято с целью обеспечить интересы ребенка лучшим образом. И Конституционный суд признал, что защита прав детей может быть признана легитимной целью ограничения основного права (*см пункт 11 решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01*).

Таким образом, у оспариваемой нормы имеется легитимная цель – обеспечение полноценной заботы ребенку – инвалиду со сложными физическими и функциональными нарушениями в семейной среде.

16. Для оценки того, достигается ли данная цель по оспариваемой норме, надлежит выяснить, являются ли избранные законодателем средства соразмерными и приемлемыми для ее достижения.

16.1. Конституционный суд многократно указывал, что согласно международным правовым нормам система социально – экономической защиты (виды и размеры пособий) и ее содержание находятся в ведении самого государства и зависят от экономической ситуации в государстве и доступных ресурсов. При этом, государству дается широкая свобода действий при решении социально – правовых вопросов (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 25 февраля 2002 года по делу № 2001-11-0106, пункт 14.1. решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01 и пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01*).

Реализация социально – правовых вопросов зависит от финансовых возможностей государства и общей экономической ситуации. При

развитии экономики у государства появляется возможность оказывать поддержку отдельным жителям в большем объеме и в связи с этим обязанность увеличивать финансовый и другого рода вклад в систему реализации социальных, экономических и культурных прав. Одновременно необходимо учитывать, что государство не может полностью взять на себя всю заботу о социальных, экономических и культурных потребностях лица (см. пункт 13.3. решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-01).

Социальные права в международных документах о правах человека и конституциях других государств в основе своей формулируются как всеобщие обязанности государства (см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106). Тем не менее, такое заключение не означает, что у лица не возникает права требования, а именно, права требовать, чтобы государство предоставило ему необходимое социальное обеспечение. Если какие-то социальные права включаются в конституцию, то государство не может от них отказываться. Такие права не носят более чисто декларативного характера (см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109 и пункт 14.3. решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-01).

При этом, у государства независимо от уровня его развития имеется обязанность принимать меры для того, чтобы, используя все необходимые средства, добиться обеспечения социальных прав хотя бы на минимальном уровне (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 14 января 2004 года по делу № 2003-19-0103). Реализуя гарантированное Конституцией право на социальное обеспечение, обязанностью государства является не только определить нормативное регулирование данного права, но и создать эффективный механизм

реализации правовой нормы. Обязанностью государства является не только декларировать права, но и "внедрять в жизнь" и осуществлять надзор за их применением (см. пункт 9.3. решения Конституционного суда от 14 января 2004 года по делу № 2003-19-0103).

И Европейский Суд по правам человека указал, что у законодателя при реализации социально – экономической политики имеются широкие полномочия. Следует считаться и с решением законодателя, которое отвечает интересам общества, если только данное решение не является очевидно необоснованным (см.: *The James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, para. 46*).

Гарантирование обеспечения социальных прав хотя бы на минимальном уровне, которое выражается в форме пособий, является особенно важным для детей – инвалидов со сложными физическими и функциональными нарушениями. Таким образом, у таких детей появляется возможность находиться в семейной среде и одновременно получать заботу.

16.2. Комитет Объединенных Наций по защите прав ребенка, дискутируя о правах ребенка – инвалида, отметил, что существенным является поддерживать те семьи, в которых растет ребенок – инвалид. При этом, целью статьи 23 Конвенции о правах ребенка является гарантировать то, чтобы и детям – инвалидам обеспечивались все права, установленные данной конвенцией [см.: *Summary of the general discussion "The rights of children with disabilities" of the United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC/C/69) para. 319 , 331 and 333*].

Как в части первой статьи 3 Конвенции о правах ребенка, так и в части первой статьи 6 закона О защите прав ребенка дается приоритет интересам ребенка. Данный принцип предусматривает, что во всех

действиях и решениях, которые касаются ребенка, внимание в первую очередь надо уделять обеспечению его интересов по возможности лучшим образом. Это один из главных принципов конвенции, который определяет интерпретацию всех прав и свобод ребенка.

Конституционный суд давал разъяснения по поводу того, что означает приоритет прав и интересов ребенка, что не только суду и другим институциям при принятии своих решений следует соблюдать права и интересы ребенка, но и законодателю следует принимать нормативные акты или вносить в них изменения, защищая права и интересы ребенка по возможности лучшим образом (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 11 октября 2004 года по делу № 2004-02-0106*).

В связи с этим подлежит оценке, является ли ограничение, содержащееся в оспариваемой норме, приемлемым средством для достижения легитимной цели – обеспечения интересов ребенка. Во-первых, следует оценить, обеспечивается ли защита прав и интересов ребенка по возможности лучшим образом. Во-вторых, надлежит оценить, как в целом избранные государством средства достижения легитимной цели влияют на благосостояние семьи, в которой растет ребенок – инвалид со сложными физическими и функциональными нарушениями.

16.3. У государства при формировании системы социальных гарантий имеется свобода действий и государство может устанавливать различные ограничения. Тем не менее, в случае применения оспариваемой нормы лицо полностью лишается права на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом и особая поддержка детям – инвалидам со сложными физическими и функциональными нарушениями со стороны государства не обеспечивается даже в минимальном размере.

Сэйма признает, что дети, которым требуется особый уход, а именно, постоянная забота и надзор, преимущественно инвалиды уже с детства с обычно сложной инвалидностью, а именно, их инвалидность приравнивается к первой группе инвалидности. Диагнозы таких детей в основном и преимущественно связаны со сложными физическими и функциональными нарушениями, которые часто исключают возможность самостоятельного перемещения и удовлетворения своих основных потребностей. Такими болезнями, например, являются врожденные патологии костных и суставных систем, болезни нервной системы, психические нарушения. При уходе за такими детьми – инвалидами в семейной среде им обеспечивается непрерывное присутствие хотя бы одного родителя или квалифицированной больничной сиделки (*см. материалы дела, стр. 38*). И Министерство благосостояния признает, что таким детям необходим особый уход (*см. материалы дела, стр. 80*). При этом, если у ребенка – инвалида имеются сложные физические и функциональные нарушения, присутствие квалифицированной больничной сиделки может быть необходимо и в том случае, если за ребенком одновременно ухаживает один из родителей. Кроме того, уход и забота о таком ребенке включает в себя и приобретение необходимых медикаментов и обеспечение мерами реабилитационного характера, но все это требует значительных финансовых средств.

В случае применения содержащегося в оспариваемой норме ограничения общий размер пособий становится одинаковым как для детей с умеренно выраженными нарушениями функций систем организма, так и для детей со сложными физическими и функциональными нарушениями. В связи с этим, не происходит достижение цели по обеспечению дополнительной поддержки детям –

инвалидам со сложными физическими и функциональными нарушениями и не обеспечивается различное отношение к различным группам лиц.

Любое решение, касающееся детей, следует принимать таким образом, чтобы, насколько это возможно, соблюдались бы интересы ребенка и обеспечивались бы его права. Ущемление таковых происходит не только тогда, когда решение следует принимать именно в отношении детей, но и в том случае, когда решение может быть только распространено на детей или может косвенно касаться детей. Обозначение любых других приоритетов без серьезной причины и обоснования недопустимо (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01). Сазьма не привел аргументов, которые в данном случае служили бы оправданием для несоблюдения интересов детей – инвалидов со сложными физическими и функциональными нарушениями.

16.4. При этом, содержащееся в оспариваемой норме ограничение по трудоустроенности может существенно повлиять на общее благосостояние в семье, в которой растет ребенок – инвалид со сложными физическими и функциональными нарушениями.

На благосостояние многих семей влияют проблемы, связанные с длительным заболеванием или инвалидностью ребенка или родителей. И у людей с душевными и физическими нарушениями и членов их семей имеется неписанное право быть признанными и уважаемыми. Поэтому они и их семьи должны привлекаться к соответствующим мерам социальной интеграции (см. концепцию „Государственная семейная политика”. http://www.bm.gov.lv/lat/gimenes_valsts_politika).

При внедрении пособия по уходу за ребенком – инвалидом одной из целей было увеличить покупательную способность семей с детьми –

инвалидами, оказывая одновременно позитивное влияние и на экономические процессы в государстве, улучшая жизненный уровень семей, ухаживающих за ребенком – инвалидом, а также обеспечить ребенку – инвалиду полноценное развитие и надежную заботу на дому (см. аннотацию к законопроекту „Об изменениях в законе О государственном социальном пособии”. Материалы дела, стр. 96).

Учитывая то, что уход за ребенком – инвалидом длится многие годы, содержащееся в оспариваемой норме ограничение может существенно повлиять на возможность родителей ребенка конкурировать на рынке труда. Иногда трудоустроенность получателей пособия на неполный рабочий день может быть важным и как возможность не утратить свою профессиональную квалификацию. Из этого вытекает, что государство, стараясь обеспечить пребывание ребенка – инвалида в семейной среде, может ущемлять интересы как собственно ребенка – инвалида и его сиделки, так и интересы других членов семьи, в том числе других детей.

Лицо, которое на протяжении нескольких лет ухаживает за ребенком – инвалидом со сложными физическими и функциональными нарушениями и не является трудоустроенным, может не только утратить конкурентоспособность, но в будущем потенциально получать совсем небольшую пенсию по старости. Изменения к закону „О государственном социальном страховании” определяют, что с 1 января 2006 года лица, получающие пособие по уходу за ребенком – инвалидом, подлежат обязательному социальному страхованию. А именно – за упомянутых лиц из государственного основного бюджета производятся платежи социального страхования в пользу страхования государственных пенсий и при достижении этими лицами пенсионного возраста время ухода за ребенком – инвалидом принимается в расчет при начислении пенсии по

старости. Согласно пункту 3 правил № 230 Кабинета министров от 5 июня 2001 года „Правила об обязательных платежах государственного социального страхования из государственного основного бюджета и специальных бюджетов государственного социального страхования” за лиц, получающих пособие по уходу за ребенком – инвалидом, в пользу страхования пенсий из государственного основного бюджета производятся обязательные платежи в размере 20 процентов с 50 латов. Если у лица, ухаживающего за ребенком – инвалидом и получающего пособие по уходу за ребенком – инвалидом, имелась бы возможность работать, то это позволило бы не только получать дополнительные семейные доходы и не утратить профессиональную квалификацию, но и обеспечить в будущем возможность получать большую пенсию по старости.

На основании данных единой информационной системы социальной защиты за 2004 и 2005 годы по странам Европейского Союза и Европейской Экономической зоны, Саэйма и Министерство благосостояния представило отчет о путях решения рассматриваемой проблемы в других государствах. Например, во Франции пособие назначается за присутствие родителя, которое зависит от степени снижения его профессиональной активности. Если лицо не является трудоустроенным, размер пособия составляет 856 евро в месяц, если лицо частично ограничивает трудоустроенность – 468 или 260 евро в месяц. И в Словении установлено возмещение за потерю доходов и ее размер соответствует установленной в государстве минимальной заработной плате – 512 евро. В Исландии лицу, которое обеспечивает уход за ребенком – инвалидом, назначается пособие по заботе на дому, размер которого составляет 1226 евро в месяц, а в Италии для семей с детьми –

инвалидами устанавливаются различные льготы (см. материалы дела, стр. 40 и 81 – 82).

В Латвии ситуация отличается. Для получения пособия по уходу за ребенком – инвалидом лицу надлежит отказаться от оплачиваемой работы, а это нередко существенно влияет на материальное благосостояние семьи. И хотя в деле не имеется спора о размере пособия по уходу за ребенком – инвалидом, следует указать, что целью законопроекта в момент его разработки было приравнять общий размер пособия к установленной Центральным статистическим управлением в 2004 году среднемесячной стоимости потребительской корзины полного прожиточного минимума товаров и услуг на одного жителя, т.е., 98,78 латов (см. аннотацию к законопроекту „Об изменениях в законе О государственном социальном пособии”. Материалы дела, стр. 95). В свою очередь, с 1 января 2006 года, когда началась выплата пособия по уходу за ребенком – инвалидом, среднемесячная стоимость потребительской корзины полного прожиточного минимума товаров и услуг на одного жителя составляла уже 111,97 латов (см. материалы дела, стр. 44). Таким образом, приходим к выводу, что общий размер выплачиваемого лицу пособия не является достаточным, чтобы обеспечить проживание как ребенку – инвалиду, так и другим детям в семье, если лицо, которое ухаживает за ребенком – инвалидом, является единственным кормильцем семьи.

В связи с этим избранные государством средства не являются приемлемыми для достижения легитимной цели и признаются не соответствующими статье 110 Конституции.

17. Рассчитывая количество потенциальных получателей пособия по уходу за ребенком – инвалидом, в качестве основного

критерия было принято количество тех детей – инвалидов, которые имеют сложные физические и функциональные нарушения и которым необходим особый уход. Из финансового расчета аннотации к законопроекту не представляется возможным сделать вывод, что анализу были подвергнуты и данные о количестве работающих родителей таких детей. В своей основе расчеты основаны на допущениях.

Как указано в аннотации к законопроекту: „При расчете количества получателей пособия по уходу за ребенком – инвалидом использовано предположение, что потенциальное количество получателей пособия по уходу за ребенком – инвалидом составляет 15% от общего числа детей – инвалидов, в отношении которых предоставляется доплата к семейному государственному пособию” (см. материалы дела, стр. 98).

Необходимые для пособий по уходу за ребенком – инвалидом средства рассчитаны с прогнозированием того, что пособие будет выплачиваться всем детям, которым необходим особый уход. В аннотации указывается, что „прогнозируемое количество получателей пособия по уходу за ребенком – инвалидом (среднемесячное) следующее: в 2005 году – 1 493, в 2006 году – 1 526, в 2007 году – 1 559, в 2008 году – 1 594, в 2009 году – 1 629, в 2010 году – 1 664” (см. материалы дела, стр. 98 – 99).

В соответствии с пунктом 4.4. правил № 940 Кабинета министров от 13 декабря 2005 года ГВТЭК, осуществляя экспертизу инвалидности детей до 18 летнего возраста, в первом полугодии 2006 года выдал заключения о необходимости особого ухода 854 детям (см. материалы дела, стр. 84). В свою очередь, Агентство указывает, что в период с мая по август 2006 года на выплату отправлено 616 пособий по уходу за

ребенком – инвалидом и на их выплату израсходовано 226 750 латов (*см. материалы дела, стр. 86*).

Таким образом, приходим к выводу, что фактически объем выплаченных пособий по уходу за ребенком – инвалидом значительно ниже первоначально запланированного.

18. При констатировании несоответствия оспариваемой нормы хотя бы одной статье Конституции, она признается противоправной и не имеющей силу. В связи с этим не имеется необходимости в оценке соответствия упомянутой нормы статье 91 Конституции.

19. В период со дня вступления оспариваемой нормы в силу были ограничены права Е.Патрини и И.Бечи и, возможно, также других лиц на получение пособия по уходу за ребенком – инвалидом. Таким образом, для обеспечения реализации установленных статьей 110 Конституции прав и защиты прав ребенка, оспариваемая норма подлежит признанию не имеющей силу с момента ее вступления в силу – 1 января 2006 года.

В соответствии с пунктом 11 правил № 940 Кабинета министров от 13 декабря 2005 года пособие по уходу за ребенком – инвалидом предоставляется со дня, когда ГВТЭК или ее структурным подразделением (ГВТЭК общего или специального профиля) дано заключение о необходимости особого ухода за ребенком до 18 летнего возраста, которому по причине сложных физических и функциональных нарушений необходим особый постоянный уход.

Постановляющая часть

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

постановил:

**признать условие части первой статьи 7.¹ закона
О государственном социальном пособии – „если упомянутое лицо не
трудоустроено (не считается работополучателем или самозанятым
лицом в соответствии с законом „О государственном социальном
страховании”)” – не соответствующей 110 Конституции Латвийской
Республики и не имеющей силу с 1 января 2006 года.**

Решение окончательное и не подлежит обсуждению.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания
Кутрис

Гунарс