



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 11 декабря 2006 года

по делу № 2006-10-03

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

по конституционной жалобе Элины Андерсоне, Санты Аузини, Виты Карните, Байбы Лиепини, Инесы Магалинской, Анды Павловой, Элины Рубуле, Гунды Сколниеце, Аллы Спале, Яны Стрелец, Рамоны Трейлоны и Агиты Вецозолини,

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

14 ноября 2006 года на судебном заседании в письменном процессе рассмотрел дело

**“О соответствии слов „и не более 392 латов в месяц” норм, содержащихся в пунктах 3.1. правил № 1003 Кабинета министров от 7 декабря 2004 года “Порядок, в котором предоставляется и**

**выплачивается пособие по уходу за ребенком и доплата к пособию по уходу за ребенком за двойняшек или нескольких детей, родившихся во время одних родов” и 2.2. правил № 644 Кабинета министров от 8 августа 2006 года “Правила о размере пособия по уходу за ребенком и доплаты к пособию по уходу за ребенком за двойняшек или нескольких детей, родившихся во время одних родов, порядке их пересмотра и порядке предоставления и выплаты пособия и доплаты”, статье 91 Конституции Латвийской Республики”.**

### **Констатирующая часть**

**1.** В части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии регламентированы условия предоставления пособия по уходу за ребенком, а также определены лица, имеющие право на получение такого пособия.

В свою очередь, статья 15 закона О государственном социальном пособии предусматривает, что размер государственного социального пособия, в том числе и размер пособия по уходу за ребенком и порядок его пересмотра, устанавливают закон О государственном социальном пособии и Кабинет министров.

**2.** Реализуя содержащееся в законе О государственном социальном пособии делегирование, Кабинет министров 7 декабря 2004 года принял правила № 1003 „Порядок, в котором предоставляется и выплачивается пособие по уходу за ребенком и доплата к пособию по уходу за ребенком за двойняшек или нескольких детей, родившихся во время одних родов” (далее – правила № 1003).

Пункт 3.1. Правил № 1003 предусматривал, что лицу, которое ухаживает за ребенком в возрасте до одного года, если данное лицо трудоустроено (считается работополучателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „ О государственном социальном страховании”) и

находится в отпуске по уходу за ребенком, выплачивается пособие по уходу за ребенком в размере 70 процентов от средней зарплаты страховых взносов лица, но не менее 56 латов в месяц и не более 392 латов в месяц.

3. По решению Конституционного суда от 4 ноября 2004 года по делу № 2005-09-01 „О соответствии условия – „если данное лицо нетрудоустроено (не считается работодателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „О государственном социальном страховании”) или трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком” – содержащегося в пункте 1 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии статьям 91, 106 и 110 Конституции Латвийской Республики” и изменениями в части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии от 2 марта 2006 года уточнены условия, по которым лицо имеет право на пособие по уходу за ребенком.

4. Учитывая изменения в части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии, Кабинет министров 8 августа 2006 года принял правила № 644 „Правила о размере пособия по уходу за ребенком и доплаты к пособию по уходу за ребенком за двойняшек или нескольких детей, родившихся во время одних родов, порядке их пересмотра и порядке предоставления и выплаты пособия и доплаты” (далее – правила № 644). Эти правила заменили правила № 1003.

Пункт 2.2. Правил № 644 предусматривает, что для лица, которое ухаживает за ребенком в возрасте до одного года, если данное лицо трудоустроено (считается работодателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „ О государственном социальном страховании”) на день предоставления пособия и находится в отпуске по уходу за ребенком, пособие по уходу за ребенком составляет 70 процентов от средней зарплаты страховых взносов лица, но не менее 56 латов в месяц и не более 392 латов в месяц.

**5. Заявители** – Элина Андерсоне, Санта Аузиня, Вита Карните, Байба Лиепиня, Инесе Магалинская, Анда Павлова, Элина Рубуле, Гунда Сколниеце, Алла Спале, Яна Стрелец, Рамона Трейлоне и Агита Вецозолиня – просят признать максимальный размер пособия по уходу за ребенком („и не более 392 латов в месяц”) (далее – оспариваемая норма), установленный в пункте 3.1. правил № 1003 и в пункте 2.2. правил № 644 не соответствующим статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявители считают, что система начисления пособия по уходу за ребенком во время отпуска по уходу за ребенком существенно снижает доходы лиц, среднемесячная зарплата страховых взносов которых превышает 560 латов. Если среднемесячная зарплата страховых взносов лица составляет 560 латов, данное лицо получает пособие по уходу за ребенком в максимальном размере – 392 лата в месяц. Но если среднемесячная зарплата страховых взносов данного лица превышает 560 латов, то это не влияет на размер предоставляемого лицу пособия по уходу за ребенком, а именно, и в подобных случаях лицо получает пособие такого же размера.

В заявлениях подчеркивается, что родителям ребенка следует получать пособие по уходу за ребенком в таком размере, которое фактически равноценно ранее получаемой месячной зарплате одного родителя, поскольку только в этом случае не ухудшится материальное положение семьи во время отпуска по уходу за ребенком.

И хотя в заявлениях не исключается право государства устанавливать ограничения в отношении размера пособия по уходу за ребенком, тем не менее заявители выражают мнение, что такого рода ограничения должны быть одинаковыми для лиц, на которых они распространяются. Установленный оспариваемой нормой максимальный размер пособия нарушает статью 91 Конституции, а именно, является

несправедливым и дискриминационным. Лица, среднемесячная зарплата страховых взносов которых превышает 560 латов, не получают такого пособия по уходу за ребенком, которое было бы пропорционально суммам уплаченных налогов, в противоположность лицам, среднемесячная зарплата страховых взносов которых не превышает 560 латов.

Заявители указывают, что оспариваемая норма не соответствует принципу правового равенства, поскольку предусматривает различное отношение к двум взаимосравнимым группам лиц – лицам, среднемесячная зарплата страховых взносов которых превышает 560 латов, и лицам, среднемесячная зарплата страховых взносов которых не превышает 560 латов. Максимальный размер пособия по уходу за ребенком лишает лиц, среднемесячная зарплата страховых взносов которых превышает 560 латов, получения пособия по уходу за ребенком в размере 70 процентов от среднемесячной зарплаты страховых взносов.

Для установленного оспариваемой нормой различного отношения не имеется объективного и разумного основания, поскольку под нее нельзя подвести экономию средств государственного бюджета. В этом случае нарушен также принцип соразмерности, а именно, имеется возможность установить размер пособия по уходу за ребенком с использованием средств, менее ограничительных для прав лица.

**6. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Кабинет министров** – в ответном письме указывает, что оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.

Кабинет министров указывает, принятие оспариваемой нормы предусматривалось Концепцией об увеличении государственного социального пособия семьям, на основе которых разработаны и приняты правила № 1003. Определяя размер пособия по уходу за ребенком,

Кабинет министров старался соразмерить его с предыдущими доходами трудоустроенного лица, а также позаботиться о ранее нетрудоустроенных лицах.

То обстоятельство, что размер пособия по уходу за ребенком привязан к среднемесячной зарплате страховых взносов лица не означает, что при установлении размера пособия применению подлежали бы общие принципы социального страхования. Пособие по уходу за ребенком является государственным социальным пособием, которое выплачивается из основного государственного бюджета. Максимальный размер пособия не подлежит интерпретации в качестве „потолка услуги” или ограничения, поскольку размеры государственных социальных пособий зависят от финансовых возможностей основного государственного бюджета.

Кабинет министров подчеркивает, что неустановление максимального размера пособия по уходу за ребенком в отношении трудоустроенных лиц, ухаживающих за ребенком в возрасте до одного года, значительно увеличивает расходы основного государственного бюджета, что может вызвать проблемы с финансированием государственных социальных пособий.

В дополнение к тому Кабинет министров указывает, что после принятия правил № 644 лицам не запрещается работать (полный или неполный день) и получать пособие по уходу за ребенком в размере 50 процентов. По мнению Кабинета министров, данная норма обеспечивает лицам возможность получать необходимые прожиточные средства.

7. В дополнительных пояснениях, Кабинет министров признает, что лица, среднемесячная зарплата страховых взносов которых превышает 560 латов, находятся в сравнимых правовых условиях с лицами, среднемесячная зарплата страховых взносов которых не превышает 560 латов. Также Кабинет министров признает, что

оспариваемая норма предусматривает различное отношение к данным двум группам лиц.

Тем не менее Кабинет министров указывает, что для различного отношения имеется объективное и разумное основание, а именно, социально-справедливое повышение размера пособия по уходу за ребенком для всех целевых групп, т.е. для всех лиц, которые ухаживают за ребенком и которые в соответствии со статьей 7 закона О государственном социальном пособии имеют право на получение пособия. Учитывая возможности основного государственного бюджета, такое социально-справедливое повышение размера пособия не будет возможной, если в отношении пособия по уходу за ребенком не будет установлен максимальный размер. По мнению Кабинета министров, в данном случае соблюдается и принцип соразмерности.

Размер пособия по уходу за ребенком привязан к среднемесячной зарплате страховых взносов лица, чтобы способствовать рождаемости детей в государстве и особенно социальным группам, имеющим средний и повышенный уровень доходов. Размеры пособия, в том числе и максимальный размер пособия, установлены с учетом долгосрочных возможностей государственного бюджета.

**8. Министерство по делам семьи и детей** подчеркивает, что соответствие оспариваемой нормы статье 91 Конституции нельзя оценивать в отрыве от статьи 109 и 110 Конституции, поскольку нормы, содержащиеся в Конституции, подлежат системному толкованию

У государства имеется обязанность соответствующими средствами обеспечить экономическую защиту семьи. Главными средствами для реализации данной задачи являются семейные или детские пособия, которые обеспечиваются в рамках системы социальной безопасности и доступны универсально или после оценки индивидуальных потребностей.

Максимальный размер пособия по уходу за ребенком установлен с учетом возможностей основного бюджета, поскольку данное пособие выплачивается из основного государственного бюджета. Система социальной и экономической защиты и ее содержание зависит от экономической ситуации в государстве и доступных ресурсов.

Министерство по делам семьи и детей указывает, что повышение максимального размера пособия по уходу за ребенком не относится к ее компетенции. Государственную политику в области социального страхования и государственных социальных пособий разрабатывает Министерство благосостояния. Однако министерство подчеркивает, что улучшение системы пособий по уходу за ребенком является одним из предварительных условий для того, чтобы превратить Латвию в государство, дружественное и приемлемое для семьи.

**9. Министерство благосостояния** указывает, что неустановление размера пособия по уходу за ребенком в максимальной константе значительно увеличило бы расходы основного государственного бюджета, было бы трудно прогнозировать объем такого повышения, что вызвало бы проблемы с финансированием государственных социальных пособий.

Размер пособия по уходу за ребенком привязан к среднемесячной зарплате страховых взносов лица не только потому, чтобы способствовать рождаемости, но и потому, чтобы способствовать налоговым платежам в пользу государства.

Министерство особо подчеркивает, что привязка размера пособия по уходу за ребенком к доходам лица не превращает данное пособие в услугу социального страхования. При выплате пособий по уходу за ребенком учитываются принципы не системы социального страхования, а скорее принципы системы социальной помощи.



**10. Государственное бюро по правам человека** указывает, что оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.

Государственное бюро по правам человека считает, что все лица, которые трудоустроены и находятся в отпуске по уходу за ребенком и которые имеют право на получение пособия по уходу за ребенком, находятся в равных и сравнимых условиях. И тем не менее, оспариваемой нормой предусматривается различное отношение.

Тем не менее, по мнению Государственного бюро по правам человека, для такого различного отношения имеется объективное и разумное основание. Регулирование пособия по уходу за ребенком введено, чтобы установить эффективную систему пособия по уходу за ребенком, которое способствовало бы улучшению демографической ситуации в государстве. И установленный оспариваемой нормой максимальный размер пособия по уходу за ребенком направлен на защиту общественного благополучия. С принятием оспариваемой нормы сделана попытка уравновесить улучшение демографической ситуации с доступными для государства финансовыми ресурсами.

Точно также установление максимального размера пособия позволяет уравновесить удовлетворение потребностей разных категорий жителей. Так как пособие по уходу за ребенком выплачивается из основного государственного бюджета, следует обеспечить равновесие между минимальным и максимальным размерами выплачиваемого пособия. Необеспечение такого равновесия вызвало бы впечатление, что система социальной помощи является несправедливой, поскольку для одних лиц из основного государственного бюджета обеспечивается минимальная поддержка, в свою очередь, другим предоставляемое пособие позволяло бы жить намного благополучнее.

То обстоятельство, что выплачиваемое пособие по уходу за ребенком непропорционально произведенным лицом страховым взносам и не может полностью обеспечить лицу его предыдущий уровень доходов, не противоречит принципам государственной системы социальных пособий.

Государственное бюро по правам человека подчеркивает также, что установленный Кабинетом министров максимальный размер пособия по уходу за ребенком обеспечивает лицу удовлетворительный уровень жизни, поскольку данный размер более чем в три раза превышает полный прожиточный уровень одного лица.

### **Часть выводов**

**11.** Статья 91 Конституции определяет: „Все люди равны перед лицом закона и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации.”

Законодатель включил в статью 91 Конституции два тесно взаимосвязанных принципа: принцип равенства – в первом предложении статьи и принцип запрещения дискриминации – во втором предложении (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106).

В конституционных жалобах заявителей содержится просьба дать оценку соответствия оспариваемой нормы только первому предложению статьи 91 Конституции, а именно, проверить, соответствует ли оспариваемая норма принципу равенства (см. материалы дела, том 1, стр. 4 – 6, 123 – 124, 158 – 159, и том 2, стр. 2 – 3, 66 – 67, 89 – 91, 125 – 126).

**12.** Можно согласиться с мнением Министерства по делам семьи и ребенка о том, что оценка соответствия оспариваемой нормы статье 91

Конституции подлежит оценке в контексте статей 109 и 110 Конституции (см. материалы дела, том 2, стр. 34).

Нередко на основании только принципа правового равенства не представляется возможным сделать вывод о том, как разрешить конкретный вопрос правового характера. Закрепленные в первом предложении статьи 91 Конституции права являются „сравнительными”, а именно, они могут требовать равного отношения, но сами по себе не могут раскрыть, каким должно быть такое отношение. Для выбора того или иного возможного решения, в расчет следует брать другие соображения, которые находятся вне пределов понятия равенства (см. пункт 15.1. решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01). Нормы главы 8 Конституции, предусматривающие обязанности государства в области реализации прав человека или предоставляющие частным лицам определенного содержания права требования к государству, в каждом конкретном случае устанавливают функциональные рамки принципа правового равенства.

**13.** Первое предложение статьи 110 Конституции предусматривает обязанность государства защищать и поддерживать семью, права родителей и детей.

**13.1.** Государству, проявляя заботу о детях, семье и браке, а также соблюдая другие нормы и принципы Конституции, надлежит принимать такого рода поддерживающие меры, которые достаточно эффективны и, насколько это 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).

Одним из способов, с помощью которого государство может оказывать поддержку семье и детям, является формирование и содержание системы социальной и экономической защиты семьи, предусматривая также разного рода услуги социальной безопасности

(пособия, доплаты и др.) (см. пункт 9.3. решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01).

**13.2.** Обязанность по защите и особой поддержке семьи государство приняло на себя уже в 1991 году, когда законодатель принял конституционный закон „Права и обязанности человека и гражданина” (см.: Конституционный закон „Права и обязанности человека и гражданина” // *Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs*, 1992. gada 30. janvāris, Nr. 4). Часть первая статьи 36 конституционного закона определяла, что „семья, брак, а также права матери и ребенка охраняются государством”.

Во втором чтении проекта конституционного закона депутаты Верховного совета дискутировали о том, в какой мере государству и обществу следует заботиться о детях и их материальных потребностях. Депутат Ивар Силарс подчеркнул: „У меня имеются возражения против подобной конструкции, что государство и общество заботится... Пускай родители исполняют! Пускай родители исполняют и заботятся! По моему, государству следует заботиться о том, чтобы у родителей имелась возможность выполнять – вот это и есть обязанность государства” (стенограмма утреннего заседания Верховного совета Латвийской Республики от 21 ноября 1991 года).

Принятая в окончательном чтении редакция статьи 36 конституционного закона свидетельствует, что большинство депутатов Верховного совета приняло во внимание аргументацию Ивара Силарса. В части третьей статьи 36 закона законодатель предусмотрел: „Забота о детях и их воспитании в первую очередь является правом и обязанностью родителей или опекунов.” В свою очередь, часть четвертая данной статьи предусматривала следующую обязанность государства при таких отношениях родителей и детей: „Общество и государство заботятся,

чтобы у родителей или опекунов имелась возможность выполнять свои обязанности в отношении детей.”

Необходимо также учесть обстоятельства, при которых законодатель был вынужден принять решение о распределении обязанностей государства и родителей в части заботы и воспитания детей. Латвийская Республика только что восстановила государственную независимость, к тому же начался фундаментальный переход социально-экономического устройства от плановых экономических отношений к капиталистическим свободным рыночным отношениям. Такая перестройка существенно повлияла на возможности жителей самостоятельно удовлетворять свои экономические, социальные и культурные потребности. В свою очередь, на государство была возложена обязанность сформировать принципиально новую и отличающуюся от требований социалистического устройства систему социальной безопасности.

**13.3.** Возможности государства по формированию эффективной и функционирующей системы социальной безопасности зависят от финансовых возможностей государства и общей экономической ситуации. С развитием экономической ситуации у государства появляется возможность оказывать поддержку отдельным жителям в большем объеме и в связи с этим также обязанность по увеличению финансового и иного рода вклада в систему осуществления социальных, экономических и культурных прав лица.

Тем не менее, необходимо учитывать, что государство не может полностью взять на себя всю заботу о социальных, экономических и культурных потребностях лица. „В человеке сокрыта тесно связанная с достоинством потребность в самостоятельной или по крайней мере ограниченной автаркии. Почти каждому доставляет большее удовольствие собственно приобретенное, чем то, что ему дается.

В определенных границах каждый хочет быть призванным защищать себя и своих близких и заботиться о себе и своих близких, и ищет связанную с риском возможность самоутвердиться и подняться перед другими. Короче говоря, тотальная забота в качестве всеобщего направляющего повода также противоречит природе человека” (*Cipeliuss R. Vispārējā mācība par valsti. Rīga: Izdevniecība AGB, 1998, 278. lpp.*). В связи с этим современному государству надо уметь заботиться о социальной справедливости, достойных человека условиях жизни и общем благополучии с сохранением по возможности широкого поля деятельности для развития творческой личности (*см. там же, стр. 276 – 277*).

**13.4.** В сравнении со статьей 36 конституционного закона „Права и обязанности человека и гражданина” в статье 110 Конституции государство приняло на себя гораздо широкое обязанности по защите семьи и ребенка, в том числе и обязанность финансово поддерживать родителей в первые годы жизни ребенка. Тем не менее, статья 110 Конституции не требует, чтобы государство только и единственно с помощью услуг системы социальной безопасности полностью обеспечивало материальное благополучие каждого ребенка (*см. пункт 13.5. решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*).

Такая полная государственная забота вступает в противоречие с первым предложением статьи 110 Конституции, поскольку не только у государства, но и у родителей имеется обязанность заботиться о своих детях, стараться удовлетворять потребности ребенка (*см. пункт 10 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*). Полное перенятие родительской финансовой заботы разрушило бы структуру традиционных семейных отношений, лишая родителей возможности заботиться о своих детях и испытывать от этого

удовлетворение. Однако государство должно быть в состоянии оказывать разумную поддержку семье, особенно в случаях, когда родители не в состоянии обеспечить ребенка необходимыми средствами (см. пункт 13.5. решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01).

**14.** Статья 109 Конституции определяет, что „каждый имеет право на социальное обеспечение по старости, нетрудоспособности, безработице и в других случаях, установленных законом”.

**14.1.** Статья 109 Конституции не предусматривает ни исчерпывающего перечня всех случаев, когда у лица наступает право на социальное обеспечение, ни также того, в какой форме и размере у государства имеется обязанность реализовывать такие права. Это в большей степени связано с тем обстоятельством, что гарантированные статьей 109 Конституции права лица относятся к правам человека второго поколения, а именно, социальным, экономическим и культурным правам лица.

В главе 8 Конституции закреплён широкий каталог основных прав лица. В ней содержатся не только гражданские и политические права и свободы лица, но и экономические, социальные и культурные права, права солидарности. Такое деление установленных Конституцией основных прав лица скорее считается условным, поскольку современные „права человека не классифицируют, а стараются гарантировать и отстаивать в совокупности” (заключение Института по правам человека Юридического факультета Латвийского университета о законопроекте фракции депутатов Партии народного согласия „Об изменениях в Конституции Латвийской Республики”, 30 апреля 1996 года, стр. 5 // материалы дела Конституционного суда за № 2006-03-0106, том 3, стр. 23). Тем не менее, стараясь обеспечить и защищать все гарантированные Конституцией основные права как единую систему, нельзя игнорировать

структурные отличия гражданских и политических прав от экономических, социальных и культурных прав. В случае прав человека первого поколения у государства в основном имеется обязанность не вмешиваться и считаться с внутренней свободой человека как личности и члена общества, а права человека второго поколения требуют, чтобы государство удовлетворяло экономические, социальные и культурные потребности лица и оказывало надлежащие услуги в данной области.

**14.2.** Конституционный суд признал, что социальные права являются очень важными, однако одновременно особыми, отличительными правами человека. Реализация социальных прав в качестве прав второго поколения зависит от экономической ситуации и доступных ресурсов каждого государства (*см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109*).

Государственные решения в области реализации экономических, социальных и культурных прав обычно также имеют важное политическое измерение – законодатель решения в данной области обычно принимает, руководствуясь не столько юридическими, а скорее политическими соображениями, что определяется экономической ситуацией в государстве и особой необходимостью общества или какой-то ее части в определенного рода государственной помощи или поддержке, а также представлениями законодателя о принципах предоставления государственных социальных услуг.

В связи с этим при реализации экономических, социальных и культурных прав к законодателю нельзя предъявлять такого же строгого требования как в отношении невмешательства в реализацию гражданских и политических прав лица (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*).

**14.3.** Социальные права являются специфической областью прав человека, которые в международных документах по правам человека и



конституциях других государств в основном формулируются как общие обязанности государства (см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 21 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106). Тем не менее, такой вывод не означает, что у лица не возникает права требования, а именно, право требовать, чтобы государство предоставило ему необходимое социальное обеспечение. Если какие-то социальные права занесены в конституцию, то государство не может отстраниться от них. Такие права более не носят только декларативного характера (см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109).

**15.** Пункт 2 части первой статьи 3 закона О государственном социальном пособии определяет, что одним из регулярно выплачиваемых социальных пособий является пособие по уходу за ребенком. Размер и условия предоставления пособия по уходу за ребенком регламентируются как законом О государственном социальном пособии, так и изданными на его основе правилами Кабинета министров (правила № 644, до вступления их в силу – правила № 1003).

**15.1.** Размер, цели и порядок выплаты пособия по уходу за ребенком определяются при осуществлении Концепции об увеличении государственного социального пособия после рождения ребенка (см. текст Концепции: <http://ppd.mk.gov.lv/ui/DocumentContent.asp?ID=3434>). Реформа пособий по уходу за ребенком преследовала несколько целей.

Во-первых, внедрить социально справедливую и экономически эффективную систему пособий по уходу за ребенком, т.е., такую систему, которая одновременно способствует как улучшению демографической ситуации в государстве, так и обеспечивает ребенку, особенно малышу, полноценную заботу.

Во-вторых, стимулировать непосредственное вовлечение родителей к заботе, уходу и присмотру за ребенком и обеспечить

возможность по крайней мере одному из родителей постоянно находиться вместе с ребенком (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01).

**15.2.** Право на пособие по уходу за ребенком возникает у лица, которое ухаживает за ребенком в возрасте до одного года, если данное лицо трудоустроено (считается работодателем или самозанятым лицом в соответствии с законом „О государственном социальном страховании”) на день предоставления пособия. Если данное лицо находится в отпуске по уходу за ребенком, пособие по уходу за ребенком составляет 70 процентов от среднемесячной зарплаты страховых взносов, но не менее 56 латов в месяц и не более 392 латов в месяц.

Заработной платой страховых взносов являются доходы, полученные от трудовой деятельности, с которых в соответствии с законом „О государственном социальном страховании” уплачиваются государственные социальные страховые взносы (см. пункт 8 статьи 1 закона „Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на работе и профзаболеваний”). В связи с этим, увязывая размер пособия по уходу за ребенком с предыдущими доходами лица, государство желало найти оптимальное решение – обеспечить лицу, которое ухаживает за ребенком в возрасте до одного года, такую поддержку, которая по возможности соответствовала бы доходам лица до рождения ребенка, если лицо было трудоустроено, а также оказать поддержку тем лицам, которые до рождения ребенка не получали доходов от оплачиваемой работы (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01).

Такую цель при назначении размера пособия по уходу за ребенком в свое время акцептовала директор Департамента семьи и молодежи Министерства по делам семьи и ребенка: „Мы желаем настолько существенно повысить это пособие, чтобы у одного из родителей была

возможность первые годы жизни ребенка проводить вместе с ним, не работая и одновременно существенно не ухудшая материальное положение семьи. Цель пособия в том, чтобы почти заменить доходы, полученные от работы” (см.: *Kesnere R. Kad pabalsts atvieto darbā gūtos ienākumus // Latvijas Vēstnesis, 2005. gada 10. marts, Nr. 41*).

**15.3.** Для определения размера пособия по уходу за ребенком Кабинет министров избрал комбинированный метод. Во-первых, правилами Кабинета министров регламентируются минимальный и максимальный размеры пособия. Во-вторых, размер пособия, который превышает минимальный размер пособия по уходу за ребенком, но не достигает максимального размера, определяют пропорционально получаемым трудовым доходам лица, а именно, в этих случаях лицо получает пособие в размере 70 процентов от своей среднемесячной зарплаты страховых взносов.

Как указывает Министерство благосостояния в своем письме Конституционному суду, такая сложная система начисления пособий избрана сознательно. Она позволяет государству достичь тех политико-правовых целей, которые планировалось достичь в ходе реформы (см. *материалы дела, том 2, стр. 167 – 168*).

**16.** Отнесение социальных прав ко второму поколению прав человека и их особый характер определяют и контрольные рамки судебной власти в данной области. При осуществлении социальных прав законодатель располагает широкой свободой действий, насколько это разумно связано с экономической ситуацией в государстве, тем не менее такая свобода действий не является неограниченной (см. *пункты 13-14 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*).

**16.1.** На судебной власти лежит обязанность оценить, соблюдены ли законодателем границы такой свободы действий.

Во-первых, имеется возможность проверить, принял ли законодатель какие-либо меры по осуществлению социальных прав. Законодатель не может отстраниться от обеспечения эффективной реализации социальных прав. Данные права занесены в Конституцию, и законодателю надлежит соблюдать и считаться с ними (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*).

Во-вторых, имеется возможность проверить, надлежащим ли образом законодатель реализует социальные права. Социальные права, хотя они и зависят от финансовых возможностей государства, должны обеспечиваться по крайней мере в минимальном размере (*см. пункт 18 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01 и пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*).

В-третьих, допускается проверять, не нарушил ли законодатель при осуществлении социальных прав общие принципы права. Законодателю при осуществлении социальных прав надлежит соблюдать общие принципы права, которые формируют основы правовых отношений лица и государства (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*).

**16.2.** При рассмотрении дела Конституционный суд связан рамками требования, а именно, ему надлежит проверить соответствие оспариваемой нормы вышестоящим по юридической силе нормам, учитывая аргументацию заявителей и отраженные в заявлении мотивы и соображения.

По данному делу заявители оспорили максимальный размер пособия по уходу за ребенком, указав, что он не соответствует принципу правового равенства.

**17.** Принцип правового равенства запрещает государственным институтам издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых условиях.

Тем не менее, закрепленный в статье 91 Конституции принцип равенства не означает нивелирования. Данный принцип требует подходить с равной меркой только к тем лицам, которые на самом деле находятся в равных и сравнимых условиях.

В связи с этим принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в различных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в равных условиях, если для этого имеется объективное и разумное основание (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409). У различного отношения не имеется объективного и разумного основания, если отсутствует легитимная цель или также отсутствуют пропорциональные (разумные) отношения между избранными средствами и провозглашенными целями (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01).

Чтобы разобраться, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 Конституции, надлежит выяснить:

- находятся ли лица в равных и сравнимых условиях;
- предусматривает ли оспариваемая норма различное отношение;
- имеется ли у различного отношения объективное и разумное основание, а именно, имеется ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности.

**18.** Пункт 2 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии предусматривает право на получение пособия по

уходу за ребенком всеми лицами, которые ухаживают за ребенком в возрасте до одного года, если данные лица были трудоустроены на день предоставления пособия (считались работополучателями или самозанятыми лицами в соответствии с законом „О государственном социальном страховании”) и находятся в отпуске по уходу за ребенком. У всех этих лиц в данном случае имеется право на социальное обеспечение и государственную поддержку семьи.

**В связи с этим все лица, у которых имеется право на получение пособия по уходу за ребенком в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии, находятся в равных и сравнимых условиях.**

**19.** Согласно оспариваемой норме, учитывая назначение размера пособия по уходу за ребенком для лица в каждом индивидуальном случае, все лица делятся на две группы. А именно, установленный оспариваемой нормой максимальный размер пособия лишает определенную группу лиц возможности получать пособие в такой пропорции, в какой оно начисляется для другой группы лиц.

Лица, среднемесячная зарплата страховых взносов которых не превышает 560 латов, пособие по уходу за ребенком получают пропорционально своим предыдущим доходам от трудовой деятельности, а именно, в размере 70 процентов от среднемесячной зарплате страховых взносов. В свою очередь, лица, среднемесячная зарплата страховых взносов которых превышает 560 латов, пособие по уходу за ребенком получают в виде фиксированной суммы – 392 лата.

Установленный оспариваемой нормой максимальный размер пособия лишает одну группу лиц возможности получать пособие, размер которого был бы пропорционален предыдущим трудовым доходам. Большинство заявителей рассчитали и указали в конституционной жалобе

пропорцию, которая находится между получаемым ими пособием – 392 латами, а именно, максимальным размером, и предыдущими доходами от трудовой деятельности.

Например, у лица А пособие по уходу за ребенком составляет только 23 процента от его средней зарплаты страховых взносов (см. материалы дела, том 1, стр. 2). У лица В пособие составляет 61,9 процента от его средней зарплаты страховых взносов (см. материалы дела, том 2, стр. 67). В свою очередь, у лица С пособие составляет 49,3 процента от его предыдущих трудовых доходов (см. материалы дела, том 2, стр. 126).

**В связи с этим можно согласиться с заявителями, что оспариваемой нормой предусматривается различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых условиях.**

**20.** Перед тем, как оценить то, оправданно ли различное отношение, необходимо выяснить место пособия по уходу за ребенком в государственной системе социальной безопасности.

**20.1.** Гарантированное статьей 109 Конституции понятие социального обеспечения конкретизировано в законе „О социальной безопасности”. В системе социальной безопасности термин „социальное обеспечение” включает в себя не только платежи, которые лицо получает в соответствии со схемами социального обеспечения, но и меры социальной помощи.

В связи с этим систему социальной безопасности образуют как социальная помощь, так и социальное обеспечение, которые взаимосвязаны и дополняют друг друга (см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109).

**20.2.** В соответствии с частью первой статьи 3 закона „О государственном социальном страховании” социальное страхование

это совокупность мер, которые организует государство, чтобы застраховать риски лиц или находящихся на их иждивении лиц от потери трудовых доходов в связи с болезнью социально застрахованного лица, инвалидностью, материнством, безработицей, старостью, несчастным случаем на производстве или также профзаболеванием, а также дополнительными расходами в связи со смертью социально застрахованного лица или находящихся на его иждивении лиц.

Основные принципы социального страхования, среди прочего, предусматривают использование средств социального страхования только на услуги социального страхования (см. пункт 2 части второй статьи 3 закона „О государственном социальном страховании”). Так устроено потому, что лицо лично или его работодатель за него производят взносы социального страхования, образующие накопления, из которых лицу выплачивается пособие социального страхования при наступлении социально-страхового случая.

Получаемые в рамках системы социального страхования услуги социального страхования должны соответствовать произведенным взносам социального страхования. По сравнению с другими лицами, которым оказываются услуги социального страхования, прочему лицу нельзя оказывать услуги, которые пропорциональны несоразмерны произведенным лицом взносам социального страхования (см. пункт 9.2. решения Конституционного суда от 14 января 2004 года по делу № 2003-19-0103).

**20.3.** В свою очередь, социальная помощь является персональной и материальной помощью лицу, которое своими силами не в состоянии преодолеть особые жизненные трудности и которое ни от кого другого не получает достаточной помощи. Социальная помощь должна соответствовать потребностям данного лица, чтобы наделить его возможностью самопомощи и способствовать вовлечению лица в



общественную жизнь (см. пункт 11 закона „О социальной помощи”). Услуги социальной помощи оказываются из основного государственного бюджета.

Департамент по административным делам Сената Верховного суда, анализируя сущность социальной помощи, пришел к выводу: „Одним из основных принципов социальных прав является то, что социальная помощь обеспечивается только в том случае, если соискатель помощи не может сам помочь себе и не может получить помощь от окружающих. Социальная помощь должна обеспечивать лицу минимальные жизненные условия [...] Как признал Конституционный суд в своем решении (дело № 2000-08-0109), социальные права, к которым относится и социальная помощь, являются очень важными, и в тоже время особыми правами, поскольку реализация данных прав зависит от экономической ситуации и доступных ресурсов каждого государства. Таким образом, социальная помощь не оказывается всем, кто того желает, а только руководствуясь определенным уровнем жизненных условий. Соответствующий уровень жизненных условий определяется нормативным актом” (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. 2004. Rīga: Tiesu Nami Aģentūra, 2005, стр. 288 – 289).

**20.4.** Пособие по уходу за ребенком является государственным социальным пособием. В соответствии со статьей 5 закона О государственном социальном пособии выплата данного пособия финансируется из основного государственного бюджета.

Государственные социальные пособия это государственная поддержка в форме денежных выплат, которые получают лица, относящиеся к определенным группам жителей, в ситуациях, когда необходимы дополнительные расходы или когда данное лицо не в

состоянии получать доходы и когда не предусмотрена компенсация из бюджета государственного социального страхования (см. статью 2 закона *О государственном социальном пособии*). В связи с этим государственные социальные пособия, в том числе и пособие по уходу за ребенком, являются элементом системы социальной защиты.

В отличие от других государственных социальных пособий размер пособия по уходу за ребенком поставлен в зависимость от предыдущих трудовых доходов лица, а именно, пособие в рамках, установленных Кабинетом министров, привязано к среднемесячной зарплате страховых взносов лица. Тем не менее, то обстоятельство, что среднемесячная зарплата страховых взносов лица влияет на размер пособия, не изменяет сущности данного пособия. Пособие становится услугой государственного социального страхования только в том случае, если будет выплачиваться из специального бюджета социального страхования.

**21.** Для определения, имеется ли у такого различного отношения объективное и разумное основание, следует констатировать, присутствует ли легитимная цель.

Большинство заявителей в качестве цели различного отношения указали интересы основного государственного бюджета (см. материалы дела, том 1, стр. 124, и том 2, стр. 3). Как указано в конституционной жалобе, „если целью назначения ограниченного размера пособия была бы экономия бюджетных средств (выплата пособия по уходу за ребенком финансируется из основного государственного бюджета), то подобную цель ни в коем случае нельзя было бы считать легитимной и соразмерной для установления различного отношения” (материалы дела, том 1, стр. 124).

В области реализации социальных прав интересы основного государственного бюджета не всегда допускают наличия легитимной цели. Конституционный суд по другому делу, оценивая решение

законодателя по установлению максимального размера пособия по материнству в качестве услуги социального страхования, пришел к выводу: „Легитимной целью оспариваемой нормы [...] является обеспечение государственного социального бюджета (в данном случае специального бюджета по инвалидности, материнству и болезни)” (пункт 9.3. решения Конституционного суда от 14 января 2004 года по делу № 2003-19-0103). Если уже в рамках системы социального страхования обеспечение бюджета допускается в качестве легитимной цели, то тем более такая присутствует в системе социальной помощи, поскольку услуги социальной помощи оказываются из основного государственного бюджета.

Легитимной целью оспариваемой нормы не являются интересы основного государственного бюджета *per se*, а скорее защита прав других лиц. Право на получение услуг социальной помощи имеется не только у лиц, которые претендуют на пособие по уходу за ребенком. В дополнение к данному пособию в статье 3 закона О государственном социальном пособии предусмотрены еще восемь регулярно выплачиваемых пособий и два единовременно выплачиваемых пособия.

В письме Министерства благосостояния Конституционному суду обоснованно указывается, что размер пособия по уходу за ребенком, также как размер другого государственного социального пособия, зависят от финансовых возможностей основного государственного бюджета. Эти возможности надлежит оценивать, учитывая расходы на выплату других пособий, включенных в программу основного государственного бюджета „Государственные социальные пособия” (см. материалы дела, том 2, стр. 167). Если существенно увеличивается размер необходимых средств для выплаты какого-либо одного пособия, то существует вероятность того, что могут быть ущемлены права других лиц на социальное обеспечение в рамках системы социальной помощи.

Министерство благосостояния подчеркивает, что минимальный и максимальный размеры пособия по уходу за ребенком устанавливаются при оценке необходимого финансирования для увеличения пособий в соответствии с долгосрочными возможностями основного государственного бюджета (см. материалы дела, том 2, стр. 166).

**В связи с этим у различного отношения имеется легитимная цель, а именно, она позволяет реализовать права и других людей на социальное обеспечение.**

22. Анализируя соответствие оспариваемой нормы принципу соразмерности, следует оценить, не вызывает ли применение оспариваемой нормы большего ущерба для прав и законных интересов в сравнении с теми выгодами, которые приобретает общество.

22.1. Реализация социальных прав зависит от экономических и финансовых возможностей государства. При оценке таких возможностей и учитывая нужды общества или отдельных его групп, законодатель имеет право определять как услуги социальной безопасности, устанавливать максимальный и минимальный размеры каждой услуги социальной безопасности, так и условия их получения.

Максимальный размер законодатель может определять не только в отношении услуг социальной помощи, которые финансируются из средств основного государственного бюджета. Конституционный суд признал, что допускается устанавливать также максимальный размер услуг социального страхования. „Принцип социальной солидарности применим не только ко всем поколениям, но и между получателями социальных услуг одного поколения. Такой вывод вытекает из необходимости установления минимальных социальных гарантий. Если установлены минимальные выплаты социального страхования (например, в отношении пенсии по возрасту), то в условиях фиксированного

бюджета логика расходов и доходов допускает также установление ограничений в отношении максимума” (см. пункт 6.3. решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01).

В области социальной помощи законодатель или Кабинет министров, реализуя делегированные законодателем полномочия, тем более имеют право устанавливать размер выплачиваемого пособия.

**22.2.** Заявители многократно подчеркивают, что они имеют право на получение пособия по уходу за ребенком без каких-либо ограничений – в размере 70 процентов среднемесячной зарплаты страховых взносов (см., например, материалы дела, том 4, стр. 123 – 124).

Конституция не предусматривает ни права лица на определенный размер пособия, ни также системы начисления такого пособия. Единственное, что конституция предусматривает, это то, что у государства имеется обязанность оказывать поддержку семье. Как размер пособия, так и порядок его начисления зависят от решений законодателя или – или по уполномочию – Кабинета министров, которые чаще всего обосновываются не юридическими, а скорее политическими соображениями.

У лица право требования к государству возникает в системе социального страхования, в рамках которой лицо производит обязательные платежи социального страхования. При наступлении страхового случая лицо имеет право получать услуги социального страхования пропорционально произведенным платежам.

Тем не менее, пособие по уходу за ребенком, хотя его размер и зависит в большей мере от произведенных платежей социального страхования, не является услугой социального страхования. В связи с этим заявители не имеют права получать пособие по уходу за ребенком пропорционально произведенным ими платежам социального страхования.

**22.3.** Оценивая право законодателя или Кабинета министров устанавливать максимальный размер услуги социального страхования, необходимо учитывать, что максимальный размер пособия в большей мере определяется возможностями основного государственного бюджета, которые чаще всего оцениваются с политической точки зрения.

Конституционный суд должен воздерживаться от разрешения политических вопросов, особенно в области социальных прав, когда юридические и политические аргументы с трудом разграничиваются (*см. пункт 9 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01*). В области социальных прав почти всегда имеется возможность для юридически обоснованного и благоприятного для лица решения, которое позволяло бы получать от государства социальное пособие большего размера. Однако путем юридической аргументации не имеется возможности учитывать финансовые возможности государства, экономическую ситуацию, политико-правовые приоритеты и особые нужды отдельных социальных групп. Все эти соображения влияют на ход мышления законодателя или Кабинета министров при определении услуг системы социальной безопасности, их размера и условий предоставления.

**22.4.** Считаясь со свободой действий законодателя или Кабинета министров в области социальных прав, следует проверить, является ли соразмерным установленный максимальный размер пособия.

Можно согласиться с мнением, выраженным Государственным бюро по правам человека, что максимальный размер пособия по уходу за ребенком обеспечивает лицу удовлетворительный уровень жизни, поскольку размер данного пособия более чем в три раза превышает размер прожиточного минимума (*см. материалы дела, том 2, стр. 46*). Максимальный размер пособия также в семь раз выше минимального размера пособия. В связи с этим максимальный размер пособия по уходу за ребенком является достаточно большим в сравнении как с

минимальным размером того же самого пособия, так и с другими государственными социальными пособиями.

К тому же, оспариваемая норма сформулирована ясно и однозначно. Ни у одного лица при ознакомлении с содержанием нормы не должно возникать сомнений в отношении максимального размера государственной помощи, оказываемой в форме пособия по уходу за ребенком. В связи с этим у лиц имелась возможность уяснить и с точностью предусмотреть свои права в конкретной ситуации.

Государство не имеет обязанности с помощью пособия по уходу за ребенком полностью заменять все полученные лицом предыдущие трудовые доходы. В рамках системы социальной помощи государство должно оказывать помощь по крайней мере в минимальном размере. Сравнивая максимальный и минимальный размеры пособия по уходу за ребенком, а также другие государственные социальные пособия, следует признать, что максимальный размер пособия по уходу за ребенком такого рода помощь вполне обеспечивает.

Кабинет министров предусмотрел не только максимальный размер пособия по уходу за ребенком, но и порядок его перерасчета. Пункт 8 Правил № 644 определяет, что и максимальный размер пособия по уходу за ребенком по предложению министра благосостояния пересматривается Кабинетом министров в соответствии с возможностями государственного бюджета, оценивая экономическую ситуацию в государстве и учитывая устанавливаемый Центральным статистическим управлением среднемесячный прирост брутто оплаты труда работающих.

Следует учесть также и то, что Кабинет министров планирует определить в нормативном порядке пособие по уходу за ребенком в качестве услуги социального страхования (*см. материалы дела, том 2, стр. 171 – 172*).

**Предусматривая различное отношение, Кабинет министров не нарушил принципа соразмерности. В связи с этим такое различное отношение оправданно и оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.**

### **Постановляющая часть**

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

#### **постановил:**

признать слова „и не более 392 латов в месяц” норм, содержащихся в пунктах 3.1. правил № 1003 Кабинета министров от 7 декабря 2004 года “Порядок, в котором предоставляется и выплачивается пособие по уходу за ребенком и доплата к пособию по уходу за ребенком за двойняшек или нескольких детей, родившихся во время одних родов” и 2.2. правил № 644 Кабинета министров от 8 августа 2006 года “Правила о размере пособия по уходу за ребенком и доплаты к пособию по уходу за ребенком за двойняшек или нескольких детей, родившихся во время одних родов, порядке их пересмотра и порядке предоставления и выплаты пособия и доплаты”, соответствующими статье 91 Конституции Латвийской Республики.

**Решение окончательное и обжалованию не подлежит.**

**Решение вступает в силу со дня его опубликования.**

Председатель судебного заседания

А. Эндзиньш



