



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## РЕШЕНИЕ

Именем Латвийской Республики

Рига, 4 января 2007 года

по делу № 2006-13-0103

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

по заявлению Государственного бюро по правам человека,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пунктов 1 и 3 статьи 16, пункта 8 части первой статьи 17 и статьи 28.<sup>1</sup> закона О Конституционном суде,

5 декабря 2006 года на судебном заседании в письменном процессе рассмотрел дело

**“О соответствии пункта 3 правил № 272 Кабинета министров от 15 августа 2000 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих”, статьи 3 закона от 30 ноября 2000 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” и закона от 25 мая 2006 года “Об изменениях в законе О пенсиях по**

**выслуге военнослужащих” первому предложению статьи 91 и статье 109 Конституции Латвийской Республики”.**

### **Констатирующая часть**

**1.** 19 марта 1998 года Сазьма принял закон О пенсиях по выслуге военнослужащих. Часть первая статьи 5 закона предусматривает, что “пенсия по выслуге рассчитывается из средней суммы месячной зарплаты военнослужащего за последние пять лет до дня увольнения”.

В свою очередь, часть вторая статьи 5 в первоначальной редакции определяла: “В служебное вознаграждение, с которого рассчитывается пенсия по выслуге, входит должностной оклад, доплата за служебное звание, доплата по выслуге, а также другие доплаты, виды которых определяются законами и нормативными актами Кабинета министров.”

**1.1.** 15 августа 2000 года в установленном статьей 81 Конституции порядке были изданы правила № 272 Кабинета министров “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” (далее – Правила № 272). Пункт 3 данных правил исключил из части второй статьи 5 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих слова “а также другие доплаты, виды которых определяются законами и нормативными актами Кабинета министров”. В связи с этим часть вторая статьи 5 упомянутого закона действовала в следующей редакции: “В служебное вознаграждение, с которого рассчитывается пенсия по выслуге, входит должностной оклад, доплата за служебное звание, доплата по выслуге.”

**1.2.** Правила № 272 были внесены для рассмотрения в Сазьме и зарегистрированы как законопроект в порядке, установленном регламентом Сазьма. В отношении поправок к части второй статьи 5 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих в законопроект не было

внесено никаких изменений. 30 ноября 2000 года законопроект был принят. Часть вторая статьи 5 закона осталась в силе в следующей редакции: “В служебное вознаграждение, с которого рассчитывается пенсия по выслуге, входит должностной оклад, доплата за служебное звание, доплата по выслуге.”

**1.3.** Во время принятия закона О пенсиях по выслуге военнослужащих вознаграждение военных регулировала часть вторая статьи 45 закона “О Силах обороны”, которая предусматривала: “Офицеры, инструкторы сверхсрочной службы и солдаты за службу в Силах обороны получают вознаграждение, а также бесплатно форменную одежду. В вознаграждение входит должностной оклад, доплата за служебное звание, доплата по выслуге и другие доплаты, размер которых определяет Кабинет министров.” Размер вознаграждения определяли несколько правил Кабинета министров: правила № 296 Кабинета министров от 5 августа 1997 года “Правила о служебном вознаграждении военнослужащих институций, находящихся в подчинении и ведении Министерства обороны”, правила № 157 Кабинета министров от 9 августа 1994 года “Об оплате труда и материальном обеспечении военнослужащих военной контрразведывательной службы”. С 1 июля 1999 года вознаграждение военнослужащих и земессаргов определяли правила № 241 Кабинета министров от 29 июля 1999 года “Правила о системе вознаграждения военнослужащих и земессаргов срочной службы”.

С 1 июля 2002 года в силу вступил закон О воинской службе, часть первая статьи 48 которого определяла, что “военнослужащий во время активной службы получает установленное Кабинетом министров служебное вознаграждение. В служебное вознаграждение входит зарплата в зависимости от служебного звания и стажа выслуги, а также

предусмотренные правилами Кабинета министров доплаты”. Основываясь на приведенной норме, 8 марта 2004 года Кабинет министров издал правила № 131 “Правила о служебном вознаграждении военнослужащих”.

В связи с приведенными изменениями для определения вознаграждения военнослужащих Саэйма 25 мая 2006 года принял закон “Об изменении закона О пенсиях по выслуге военнослужащих”, изложивший часть вторую статьи 5 упомянутого закона в следующей редакции: “В служебное вознаграждение, с которого рассчитывается пенсия по выслуге, входит оклад в соответствии со служебным званием и стажем выслуги.”

**2.** В период с 1998 года по 2006 год Саэйма также принял ряд других законов, предусматривающих пенсию по выслуге.

**2.1.** 2 апреля 1998 года Саэйма принял закон “О пенсиях по выслуге сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием”, вступивший в силу 30 апреля 1998 года. В статье 1 данного закона установлено, что целью закона является “обеспечить право сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием (далее – сотрудники) на пенсию по выслуге и определить порядок ее предоставления, расчета и выплаты”.

Статья 4 упомянутого закона предусматривает:

“Пенсию по выслуге рассчитывают из среднемесячной оплаты труда сотрудника (далее – оплата труда) за последние пять лет до увольнения со службы.

(2) В оплату труда входит должностной оклад, премия, доплата за специальное служебное звание, доплата по выслуге и другие доплаты, виды которых определяет Кабинет министров.”

Оплату труда упомянутых сотрудников в период до 31 декабря 2006 года предусматривали правила № 567 Кабинета министров от 14 октября 2003 года “Правила об оплате труда сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием”.

В свою очередь, 30 июня 2006 года Саэйма принял закон О прохождении службы должностными лицами учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения со специальным служебным званием, часть первая статьи 32 которой предусматривает, что должностное лицо получает оплату труда, которую образуют должностной оклад, доплаты и премии.

В соответствии с данным законом 31 октября 2006 года Кабинет министров издал правила № 904 “Правила о системе оплаты труда должностных лиц учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения со специальными служебными званиями и соответствующими должностям высшими специальными служебными званиями”.

**2.2.** 13 мая 1999 года Саэйма принял закон О пенсиях по выслуге прокуроров, который вступил в силу с 1 января 2000 года. Статья 1 данного закона определяет, что целью закона является “обеспечить прокурорам установленное законом О прокуратуре право на пенсию по выслуге прокуроров (далее – пенсия по выслуге) и регламентировать порядок, в котором пенсия по выслуге предоставляется, рассчитывается и выплачивается”.

Статья 5 упомянутого закона предусматривает:

“(1) Пенсия по выслуге рассчитывается из среднемесячной оплаты труда прокурора за последние пять лет до увольнения с должности прокурора.

(2) В оплату труда входит должностной оклад, доплата за должностное звание, премия и другие доплаты, предусмотренные законом О прокуратуре.”

В свою очередь, часть первая статьи 52 закона О прокуратуре определяет: “Оплата труда прокурора включает должностной оклад, доплаты и премии.”

**2.3.** 18 декабря 2003 года Сазйма принял закон О пенсиях по выслуге должностных лиц Бюро по защите Сатверсме. Целью данного закона в соответствии с его статьей 1 “является обеспечить право должностных лиц Бюро по защите Сатверсме на пенсию по выслуге и регламентировать порядок, в котором она предоставляется, рассчитывается и выплачивается”.

Статья 6 упомянутого закона предусматривает:

“(1) Пенсия по выслуге рассчитывается из среднемесячной оплаты труда должностного лица бюро за последние три года до увольнения с работы.

(2) В оплату труда входит должностной оклад, доплата за стаж по выслуге и премии.

(3) В оплату труда должностного лица, стаж по выслуге которого в соответствии со статьей 4 настоящего закона определяется в повышенном размере, включают оплату труда, которая для означенного должностного лица была установлена до его направления на разведывательную или контрразведывательную деятельность за границей.”

**2.4.** 17 июня 2004 года Сазйма принял закон О пенсиях по выслуге творческих работников государственных и муниципальных профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка, вступивший в силу с 1 января 2005 года. В соответствии со статьей

2 закона его целью является “обеспечить право творческих работников государственных и муниципальных профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка (далее – лицо) на пенсию по выслуге в связи с тем, что по данным профессиям после определенного периода выполняемая работа связана с утратой профессионального опыта до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по старости, и определить порядок предоставления, расчета и выплаты пенсии по выслуге”.

Статья 5 упомянутого закона определяет:

“(1) Пенсия по выслуге рассчитывается из среднемесячной оплаты труда за последние 36 отработанных по соответствующей профессии месяцев. [...]

(2) [...] Оплата труда включает заработную плату и установленные нормативными актами, коллективным трудовым договором или трудовым договором доплаты, а также премии.”

**2.5.** 22 июня 2006 года Сазыма принял закон О пенсиях по выслуге судей, вступивший в силу с 21 июля 2006 года. В соответствии со статьей 1 данного закона его целью является “укрепить независимость судей, гарантировать их предусмотренное законом право на соответствующее материальное обеспечение после ухода с должности, и определить порядок, в котором предоставляется, рассчитывается и выплачивается пенсия по выслуге судей”.

С первой по пятую части статьи 5 упомянутого закона предусматривают, что пенсия по выслуге судьи рассчитывается из среднемесячной оплаты труда за определенный период времени до его

увольнения с должности. В зависимости от того, когда судья уволился с должности, указанный период времени является различным (от одного до пяти лет).

В свою очередь, часть шестая статьи 5 предусматривает, что “в оплату труда входит должностной оклад, доплата за квалификационный класс и премии”.

В соответствии со статьей 119 закона “О судебной власти” “оплата труда судьи включает месячный должностной оклад, доплату за квалификационный класс и премии”.

**2.6.** 2 ноября 2006 года Саэйма принял закон О пенсиях по выслуге дипломатов, вступивший в силу с 1 января 2007 года. Статья 1 закона определяет: “Целью закона является обеспечить право дипломатов на пенсию по выслуге и регламентировать порядок, в котором она предоставляется, рассчитывается и выплачивается, чтобы способствовать служебной стабильности и преемственности дипломатической и консульской службы.”

Статья 6 данного закона предусматривает:

“(1) Пенсия по выслуге рассчитывается из среднемесячной оплаты труда дипломата за последние три года до увольнения с должности на дипломатической и консульской службе.

(2) В оплату труда входит месячный оклад, доплаты и премии.”

В свою очередь, часть первая статьи 19 “Оплата труда и доплата за дипломатический ранг” закона О дипломатической и консульской службе определяет: “Дипломаты, чиновники и сотрудники дипломатической и консульской службы получают месячный оклад, пособия, доплаты и премии в соответствии с законом О государственной гражданской службе



или законом О труде постольку, поскольку таковые не определены настоящим законом. Дипломаты получают доплату за дипломатический ранг в размере, установленном Кабинетом министров. Специализированным атташе доплату за присвоенный дипломатический ранг выплачивает Саэйма, соответствующее отраслевое министерство или Банк Латвии.”

**3. Заявитель – Государственное бюро по правам человека –** считает, что пункт 3 Правил № 272, статья 3 закона “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” от 30 ноября 2000 года и закон “Об изменении в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” от 25 мая 2006 года (далее – оспариваемые нормы) находятся в противоречии со статьями 91 и 109 Конституции, и просит признать оспариваемые нормы не имеющими силу с момента их принятия, одновременно определив, что часть вторая статьи 5 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих имеет силу в редакции, имевшей силу до вступления в силу Правил № 272.

В заявлении, со ссылкой на практику Конституционного суда, указано, что вытекающий из статьи 91 Конституции принцип равенства, среди прочего, запрещает государственным институциям издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение в отношении лиц, находящихся в равных условиях. Чтобы оценить, соответствуют ли оспариваемые нормы статье 91 Конституции, необходимо выяснить:

- 1) какие лица находятся в равных или различных условиях;
- 2) предусматривают ли оспариваемые нормы равное или различное отношение к таким лицам;

3) имеется ли у такого отношения объективное и разумное основание, а именно, присутствует ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности.

Государственное бюро по правам человека считает, что в равных условиях находятся военнослужащие, получающие пенсию по выслуге, и другие категории подобных лиц, получающих пенсию по выслуге.

Во время предъявления заявления пенсия по выслуге была предусмотрена для пяти категорий лиц: военнослужащих, прокуроров, должностных лиц Бюро по защите Сатверсме, сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием и творческих работников государственных и муниципальных профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка. В свою очередь, законопроекты о пенсиях по выслуге судей и сотрудников дипломатической службы были рассмотрены в Саэйме.

Государственное бюро по правам человека считает, что все принадлежащие к этим пяти категориям лица находятся в равных условиях, поскольку все они это лица, которых трудоустроило государство и которым государство, учитывая специфику соответствующей работы, предусмотрело социальную гарантию – пенсию по выслуге. Пенсия по выслуге каждой из этих категорий регулируется другим законом, что однако не может служить основанием для того, чтобы считать, что условия являются различными.

В заявлении высказано мнение, что для установления, находятся ли лица упомянутых категорий в равных условиях, следует сравнить цели назначенных пенсий по выслуге, основные принципы назначения пенсий, а также построение конкретного закона.

Анализируя приложенные к заявлению ответы государственных институций о необходимости пенсий по выслуге, Государственное бюро по правам человека делает вывод, что различные цели усматриваются у пенсий по выслуге судей и дипломатов, в свою очередь, прочие пенсии по выслуге предоставляются профессиям, специфика работы которых связана с преждевременной утратой трудоспособности. В связи с этим пенсии по выслуге подлежат взаимному сравнению и оценке в соответствии с требованиями принципа равенства. При этом все пенсии по выслуге предоставляются государством, и предоставляются они за работу в структурах и службах государства.

Сравнивая построение законов о пенсиях по выслуге и содержащиеся в них принципы, в заявлении сделан вывод, что у всех законов о пенсиях по выслуге имеется похожая структура. В качестве основного критерия для назначения пенсий по выслуге по всем категориям выдвинут определенный стаж по выслуге, а дополнительным критерием, учитывая отдельные случаи, – возраст. Пенсия по выслуге для всех категорий рассчитывается в виде установленного процентного соотношения от предыдущего вознаграждения. Предыдущее вознаграждение учитывается за определенный период времени до выхода на пенсию по выслуге. Аналогичными по всем категориям являются и другие условия.

Государственное бюро по правам человека считает: оспариваемые нормы формируют такой порядок, что в оплату труда военнослужащих, с которой рассчитывается пенсия по выслуге, входит только часть оплаты труда, которую лицо получало, то есть только зарплата. В свою очередь, другие пенсии по выслуге рассчитываются от полной оплаты труда, которую лицо получало, а именно, в оплату труда, с которой рассчитывается пенсия по выслуге, входит должностной оклад, доплаты и

премии. Таким образом, в отношении военнослужащих, получающих пенсию по выслуге, установлено различное отношение по существенным условиям начисления пенсий.

В заявлении выражено мнение, что содержащееся в законах о пенсиях по выслуге регулирование можно разделить на два блока: 1) регулирование права на получение пенсии по выслуге; 2) регулирование начисления пенсии по выслуге.

Регулирование по основным принципам права на получение (необходимое время выслуги, минимальный возраст, время, которое засчитывается в стаж по выслуге) является единым, тем не менее в них усматриваются несколько различий, связанных с особенностями конкретной службы или профессии. Например, в отношении каждой культурной профессии установлен иной возраст наступления права, что связано с утратой трудоспособности. В свою очередь, в отношении приобретения права для военнослужащих необходимый возраст не установлен, что связано с тем, в статье 41 закона О воинской службе установлен максимальный возраст для несения военной службы на каждой конкретной должности. Такое различное отношение Государственное бюро по правам человека считает уважительным, поскольку для этого имеется объективное и разумное основание.

В свою очередь, для различного регулирования оплаты труда, с которой рассчитывается размер пенсии по выслуге, объективного и разумного основания не наблюдается. В связи с этим оспариваемые нормы не соответствуют принципу равенства, закрепленному в первом предложении статьи 91 Конституции.

К тому же в заявлении указано, что оспариваемые нормы не соответствуют и статье 109 Конституции, поскольку снижают установленные для военнослужащих социальные гарантии.

Во мнении, которое Государственное бюро по правам человека внесло после ознакомления с материалами дела, подчеркнуто, что “общим элементом, которое делает упомянутые ситуации сравнимыми, является то, что данные лица получают социальную гарантию одного вида – пенсию по выслуге. Пенсии по выслуге всех лиц достигают той же самой цели и при их назначении предусмотрены единые принципы. Единая социальная гарантия объединяет лиц под знаменателем – получатели пенсии по выслуге. Таким образом, военнослужащие и другие получатели пенсий по выслуге находятся в равных и сравнимых условиях. Перечисленные элементы – различные трудовые обязанности, система оплаты труда, а также различные условия труда, специфика, вознаграждение и др. – могут быть основанием для обоснования различного отношения”.

Оценивая оспариваемые изменения на соответствие статье 109 Конституции, заявитель не считает, что военнослужащим полагалось бы субъективное право на включение доплат в объект начисления пенсии по выслуге. Однако статья 109 Конституции и социально-правовые принципы запрещают необоснованно сужать предоставленные вначале гарантии.

Заявитель, со ссылкой на общие комментарии № 3 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам от 1990 года, высказал мнение, что любые регрессивные средства могут быть обоснованы только в том случае, если допустимые ресурсы в государстве исчерпаны полностью.

**4. Ответные письма по делу прислали институты, издавшие оспариваемые акты, – Сазйма и Кабинет министров.**

**4.1. Сазйма** в ответном письме не соглашается с мнением заявителя и считает, что оспариваемые нормы не противоречат вышестоящим по юридической силе правовым нормам.

Сазйма подчеркивает: для оценки соответствия оспариваемых норм содержащемуся в статье 91 Конституции принципу равенства, прежде всего надлежит констатировать, какие лица находятся в равных и по определенным критериям в сравнимых условиях и предусматривают ли оспариваемые нормы различное отношение по данным категориям лиц.

По мнению Сазйма, поднятый заявителем вопрос невозможно подвергнуть анализу, оценивая соответствие оспариваемых норм принципу правового равенства, поскольку нельзя считать, что все должностные лица (например, судьи, прокуроры, военнослужащие и должностные лица Бюро по защите Сатверсме), которые в установленном законом порядке и случаях имеют право претендовать на пенсию по выслуге, находятся в равных и сравнимых условиях. Для разных категорий должностных лиц могут быть установлены различные порядок начисления пенсии по выслуге и объект, определяющий размер пенсии.

Сазйма указывает, что для разных должностных лиц установлен различный возраст, когда можно требовать пенсию по выслуге. Для отдельных военнослужащих это может быть 35 лет, хотя для прокуроров и должностных лиц системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием этот возраст обычно не менее 50 лет. В связи с этим должностные лица не находятся в равных и сравнимых условиях.

В ответном письме выражено мнение, что оспариваемые нормы нельзя оценивать как ограничение установленных статьей 109 Конституции основных прав. Установленному статьей 109 Конституции основному праву на социальное обеспечение детальное регулирование

дается в законе. Анализируя оспариваемые нормы как ограничение основных прав, признавалось бы, что из статьи 109 Конституции непосредственно вытекает право военнослужащего на то, чтобы ему при начислении пенсии по выслуге учитывались бы разные доплаты.

Ссылаясь на решение Конституционного суда по делу № 2003-14-01, Сайэма подчеркивает, что, предусматривая пенсии по выслуге для занятых в конкретной отрасли, принимается, что утрата трудоспособности может наступать раньше срока. В связи с этим целью пенсии по выслуге является обеспечить источником доходов лиц, работа которых связана с ранней утратой профессиональных навыков, что может произойти до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту. Кроме того, учитывая повышенный размер пенсии по выслуге, что связано с формулой ее расчета, пенсия по выслуге является дополнительной социальной гарантией для лиц, которые в интересах государства выполняли определенные функции. По существу пенсия по выслуге является особой государственной поддержкой, дополнительной социальной гарантией, которая может выплачиваться по иным принципам, чем, например, пенсия по возрасту.

В ответном письме указано, что оспариваемые нормы надлежит смотреть в увязке со статьей 48 закона О воинской службе, которая в настоящий момент больше не предусматривает доплат за служебное звание и выслугу.

Сайэма высказывает мнение, что размер пенсии по выслуге надлежит смотреть в увязке с получаемым месячным вознаграждением минимум по двум аспектам:

1) чтобы пенсия по выслуге была достаточной для удовлетворения нужд лица;

2) чтобы она была соразмерна со служебным вознаграждением и мотивировать таким образом военнослужащих продолжать службу, а не преждевременно увольняться.

Доплата является краткосрочным платежом, и, хотя пенсию по выслуге назначают, учитывая заработанное за последние пять лет, пенсии по выслуге надлежит отразить все сделанное и имевшие место за время службы обстоятельства.

В ответном письме утверждается: оспариваемые нормы несколько не означают, что выполненные военнослужащим особые поручения вообще не принимаются во внимание. В статью 4 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих включено особое регулирование, а именно, стаж по выслуге в повышенном размере засчитывается в период службы. При наличии такого нормативного регулирования сделанное военнослужащим в особых ситуациях и обстоятельствах при начислении пенсии по выслуге учитывается, только иным образом.

**4.2. Кабинет министров** в ответном письме выражает мнение, что оспариваемые нормы соответствуют статьям 91 и 109 Конституции, и просит отклонить заявление.

Кабинет министров информирует, что принятие Правил № 272 прежде всего было связано с тем, что возросло количество таких международных операций, в которых участие принимали военнослужащие Национальных вооруженных сил Латвии (далее – НВС). На отдельные международные операции направлялись военнослужащие, у которых имелся большой опыт военной службы и соответственно также большой стаж по выслуге. Так как вознаграждение военнослужащих за участие в международных операциях было высоким, многие военнослужащие использовали эти обстоятельства в своих



личных интересах, чтобы – в сравнении с другими военнослужащими – получать несоразмерно большую и не соответствующую своему вкладу по службе пенсию по выслуге.

Одновременно принятие Правил № 272 было связано с состоявшейся в 1999 году реформой служебного вознаграждения, в результате которой пенсии по выслуге выросли в размере от 65 до 80 процентов. Во время отправления ответного письма средняя рассчитанная пенсия по выслуге военнослужащего выше средней пенсии по выслуге, рассчитанной для работающих в системе внутренних дел, но ниже средней пенсии по выслуге для сотрудников прокуратуры.

В ответном письме высказано мнение, что размер пенсии по выслуге должен быть достаточным, но соразмерным со служебным вознаграждением, чтобы мотивировать военнослужащих продолжать военную службу, а не преждевременно увольняться. Кабинет министров подчеркивает, что сохранение предыдущего регулирования со временем вызвало бы негативный социально-экономический эффект – сформировало бы трудоспособный, но не работающий слой людей. “Сформировалась бы ситуация, что солдат профессиональной службы после десяти годов службы в возрасте 28–30 лет будет получать пенсию по выслуге (начиная с 300 латов и более), равной с пенсией уважаемого генерала в возрасте 60 лет, который находился на военной службе более 40 лет, или даже превысит ее.” К тому же, уже сегодня молодому военному пенсионеру только 32 года – с военной службы он уволился в отличной физической форме, с хорошими знаниями и значительным опытом работы.

В ответном письме указано, что категории лиц, получающих пенсии по выслуге, не находятся в сравнимых условиях. Государственное бюро по правам человека не приняло во внимание то, что специфику работы,

условия и требования в отношении общей физической и психологической подготовки по данным профессиям не поддаются взаимному сравнению. Критерии присвоения пенсий по выслуге военнослужащих (определенный стаж по выслуге) резко отличается от критериев, предусмотренных для прочих категорий лиц (определенный стаж по выслуге и возраст).

Кабинет министров выражает мнение, что целью установленных для военнослужащих доплат является материальное стимулирование военнослужащих выполнять установленные задачи в течение ограниченного времени (например, нести повышенную ответственность при участии в международных операциях) на особом месте службы или в особых условиях. Когда упомянутые факторы снимаются, то и доплаты не выплачиваются.

К тому же, при расчете пенсии не включенные доплаты учитываются, засчитывая определенный период в стаж по выслуге в двукратном или троекратном размере.

**5.** По просьбе Государственного бюро по правам человека свое мнение о необходимости пенсий по выслуге высказали Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура, Бюро по защите Сатверсме, Судебная администрация, Министерство иностранных дел и Министерство культуры.

**5.1. Министерство обороны,** отвечая на вопрос о необходимости пенсий по выслуге, указывает, что пенсии по выслуге для уволенных военнослужащих являются составной и неотъемлемой частью системы социальных гарантий. Военная служба очень специфична и не подлежит сравнению с другими профессиями. Военные находятся на службе все

время, и прохождение такой службы определяет и регулирует специальный закон и специфические нормативные акты, которые не распространяются на гражданских лиц. Министерство обороны перечисляет следующие соображения:

– Период несения службы военнослужащими особо ограничен, и продолжение службы до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту, практически невозможно.

– Пенсия по выслуге необходима, чтобы обеспечить военнослужащим после увольнения с военной службы возможность интегрироваться в гражданскую жизнь (дать возможность приобрести другую профессию, обеспечить источником доходов, наделить возможностью решать бытовые вопросы).

– Условия, требования и обстоятельства службы могут существенно повлиять на дальнейшие возможности военнослужащих конкурировать на рынке труда.

– К тому же пенсия по выслуге является одним из факторов, стимулирующих (мотивирующих) выбор военной карьеры.

– Пенсия по выслуге является одним из факторов, компенсирующих ограничения, действующие в отношении военнослужащих во время несения военной службы.

**5.2. Министерство внутренних дел** указывает, что ее систему пенсий по выслуге регулирует закон “О пенсиях по выслуге сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием”. Приведенный закон распространяется и на сотрудников Управления мест заключения со специальным служебным званием с

переходом Управления мест заключения в подчинение Министерства юстиции.

Пенсия по выслуге в системе внутренних дел служит как для обеспечения материального положения, так и социальной гарантией для сотрудника, который определенный период трудовой жизни посвятил выполнению важной государственной функции – охране внутренней безопасности государства, к тому же в специфических, физически и психоэмоционально сложных и не всегда прогнозируемых служебных обстоятельствах. Несущие службу сотрудники и в свободное от работы время могут привлекаться к ликвидации последствий, вызванных природными стихийными бедствиями, пожарами и другими катастрофами, или для выполнения обязанностей государственной важности, если имеющиеся в распоряжении государства человеческие ресурсы являются недостаточными. Со временем силы для несения службы в упомянутых обстоятельствах снижаются.

Одновременно пенсия по выслуге является одним из элементов, мотивирующих опытных работников продолжать службу в системе внутренних дел.

**5.3. Судебная администрация** выражает мнение, что пенсия по выслуге судей необходима, чтобы обеспечить реализацию упомянутых в соответствующей Европейской хартии принципов, а именно, что судьям, проработавшим необходимый период на должности судьи, выплачивают соответствующую пенсию, а также обеспечить судьям полноценные социальные гарантии при наступлении установленного законом максимального возраста пребывания на должности судьи.

**5.4. Министерство иностранных дел** акцентирует, что пенсия по выслуге для сотрудников дипломатической службы необходима, чтобы обеспечить дипломатам, которые в интересах государства в особых обстоятельствах выполняли определенные функции и посвятили свои усилия развитию и успешной деятельности Латвийской дипломатической и консульской службы, соответствующие социальные гарантии.

Пенсия по выслуге является дополнительной социальной гарантией для занятых на дипломатической и консульской службе. Таким образом можно снизить отток опытных дипломатов со службы и привлекать к службе молодых квалифицированных сотрудников.

**5.5. Генеральная прокуратура** отмечает, что закон О пенсиях по выслуге прокуроров предусматривает право на пенсию по выслуге для работающих прокуроров с возраста 50 лет и направлен на замещение тех прокурорских кадров, у которых после длящейся 20 лет беспокойной, с постоянным стрессом, а также связанной с психологически эмоциональными и физическими нагрузками и условиями работы по уголовному преследованию и выполнению других обязанностей снизились необходимые профессиональные навыки. Пенсия по выслуге наделяет таких лиц возможностью переквалифицироваться и выбрать другую профессию.

Пенсия по выслуге является одним из важных факторов, которая удерживает прокурора во время выполнения должностных обязанностей от вовлечения в конфликт интересов и состояния коррумпированности.

Пенсия по выслуге является существенным аргументом для того, чтобы молодые и получившие образование юристы связывали свою карьеру и профессиональный рост с работой в прокуратуре, и в связи с этим обеспечивать максимальный отбор соответствующих кадров.

Генеральная прокуратура, среди прочего, отмечает, что работа прокуроров и работающих в системе Министерства внутренних дел следователей по своему характеру, степени сложности, интенсивности и психологической нагрузке является похожей.

**5.6. Бюро по защите Сатверсме** (далее – БЗС) подчеркивает, что необходимость предусмотренной законом О пенсиях по выслуге должностных лиц Бюро по защите Сатверсме пенсии по выслуге продиктована регулярной повышенной психологической нагрузкой в условиях повышенного риска, что вызывает преждевременное снижение особых трудовых возможностей.

**5.7. Министерство культуры** подчеркивает, что необходимость в установлении пенсии по выслуге для творческих работников государственных и муниципальных профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка обоснована в статье 1 закона О пенсиях по выслуге для творческих работников государственных и муниципальных профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка. А именно, “в связи с тем, что работа по означенным профессиям после определенного периода наработки связана с утратой профессиональных навыков до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту”.

Министерство культуры отмечает, что работа по упомянутым профессиям связана с большими физическими, а также психическими и неравными усилиями и нагрузкой памяти, быстрой реакцией в неожиданных ситуациях. Для сохранения надлежащего профессионального уровня и высокого творческого мастерства, творческим работникам надо быть в очень хорошей физической форме

(особенно уделяя внимание безупречному здоровью отдельных органов). К тому же, на протяжении всего рабочего времени надо сохранять высокую психологическую выдержку. У представителей упомянутых в законе профессий не имеется возможности сохранять соответствующий профессиональный уровень до пенсионного возраста. С утратой сил, соответствующих требованиям работодателя (в среднем в возрасте 38–55 лет), работник становится социально незащищенным, поскольку его возраст, состояние здоровья и специфика образования затрудняют переквалификацию в соответствии с требованиями рынка труда.

### **Часть выводов**

6. Статья 91 Конституции определяет, что “все люди в Латвии равны перед лицом закона и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации”. В решениях Конституционного суда многократно указывалось, что принцип правового равенства вменяет одинаково относиться к лицам, находящимся в равных и сравнимых условиях. Различное отношение к таким лицам допустимо только в том случае, если для этого имеется разумное и объективное основание. Принцип правового равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в разных условиях. Только тогда, если констатируется, что существует объективное и разумное основание, принцип правового равенства допускает различное отношение к лицам, находящимся в равных условиях или одинаковое отношение к лицам, находящимся в разных условиях (*см., например, пункт 13 части выводов решения Конституционного суда за № 2004-18-0106*).

В практике Конституционного суда многократно рассматривались и дела о соответствии статье 91 Конституции таких норм, которые издавались в сфере социальных прав (*см., например, решение*

*Конституционного суда за № 2006-07-01*). И хотя законодатель в соответствии со статьей 109 Конституции обладает широкой свободой действий, при выборе регулирования в означенной сфере такое регулирование должно соответствовать статье 91 Конституции.

И Европейский суд по правам человека, рассматривая дело “Стекс против Соединенного Королевства”, по которому заявители, среди прочего, жаловались на неравноправие в системе благосостояния, подчеркнул, что создаваемая государством система пособий или пенсий должна соответствовать статье 14 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод (см.: *Stec v. the United Kingdom, ECHR [GC], [2006], para 53*).

И хотя “принцип правового равенства в правовых системах разных государств и международных конвенциях регулируется в различных форме и формулировках. [...] принцип правового равенства в целом – основанный на одной или обеих его составных частях – во всех демократических и правовых государствах действует в общем (но тем не менее) в равном объеме” (*Levits E. Par tiesiskās vienlīdzības principu. Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 8. maijs, Nr. 68*).

Аналогично первому предложению статьи 91 Конституции, в части первой статьи 3 Основного закона Германии установлено: “Все люди равны перед лицом закона.” Анализируя практику Федерального конституционного суда Германии, немецкие правоведы указали, что часть первая статьи 3 Основного закона Германии имеет практическое значение почти во всех областях жизни. Среди прочего, особо подчеркивается значение данной нормы в социальной сфере. Усилия законодателя по осуществлению справедливости путем все частого определения специального регулирования одновременно часто приводят к конфликту с частью первой статьи 3 Основного закона, на которую ссылаются те, для которых такое регулирование не предусмотрело



преимуществ (см.: *Gubelt M., in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Aufl. 2000, Rn. 4 zu Art. 3*).

В свою очередь, рассматривая дело о законе Литовской Республики О специальных государственных пенсиях для должностных лиц и военнослужащих Службы внутренних дел, Специальной следственной службы, Службы государственной безопасности, учреждений обороны и прокуратуры, Конституционный суд Литовской Республики подчеркнул, что принцип правового равенства соедует соблюдать как при принятии законов, так и при их применении. Данный принцип требует, чтобы гомогенным фактам давалась единообразная правовая оценка, и запрещает произвольную различную оценку фактов, которые по существу являются схожими. С другой стороны, конституционный принцип – равенство перед лицом закона – не запрещает определять в законе различное правовое регулирование в отношении отдельных категорий лиц, находящихся в различных ситуациях. Многообразие социальной жизни может быть основанием для форм и содержания правового регулирования (см. *решение Конституционного суда Литовской Республики от 23 апреля 2000 года по делу № 27/2000*).

Конституционный суд Литовской Республики пришел к выводу, что законодатель, формируя процедуру начисления и перерасчета государственных пенсий для несущих службу военнослужащих и должностных лиц, дифференцирует данную процедуру с учетом многих служебных обстоятельств, формального вступления пенсионного регулирования в силу, занимаемой должности, срока службы, категории, образования и т.д. Тем не менее, для всех упомянутых категорий лиц пенсия начисляется, руководствуясь тем, какую должность военнослужащий или должностное лицо занимает в том месяце, когда собирается на пенсию. Учитывается должностной оклад вкупе с дополнительными доплатами за звание, срок службы и категорию. При

таком регулировании Конституционный суд Литвы не усмотрел неравноправного отношения к упомянутым лицам и признал, что оспариваемые нормы соответствуют статье 29 Конституции Литовской Республики (*см. решение Конституционного суда Литовской Республики от 23 апреля 2000 года за № 27/2000, www.codices.coe.int*).

Таким образом, практика как Конституционного суда, Европейского суда по правам человека, так и конституционных судов других государств в известных случаях допускает оценку того, соответствуют ли установленные для разных категорий лиц социальные гарантии принципу правового равенства.

7. Для оценки того, соответствуют ли оспариваемые нормы статье 91 Конституции, необходимо выяснить:

1) какие лица находятся в равных или по определенным критериям сравнимых условиях;

2) предусматривают ли оспариваемые нормы равное или различное отношение к таким лицам;

3) имеется ли у такого отношения объективное и разумное основание, а именно, существует ли легитимная цель и соблюдается ли принцип соразмерности.

Государственное бюро по правам человека считает, что в сравнимых условиях находятся военнослужащие, получающие пенсию по выслуге, и другие категории лиц, которые также получают пенсию по выслуге.

В свою очередь, по мнению Саэйма, оценить соответствие оспариваемых норм принципу правового равенства не представляется возможным, поскольку нельзя считать, что все должностные лица (например, судьи, прокуроры, военнослужащие и должностные лица БЗС), которые в установленном законом порядке и случаях имеют право

претендовать на пенсию по выслуге, находятся в равных и сравнимых условиях.

Такое мнение Сазыма является необоснованным, поскольку “две ситуации никогда полностью не идентичны. Поэтому для сравнения надлежит выбрать такую ситуацию, похожую на проверяемую ситуацию по одному или нескольким элементам. Общие элементы должны объединить обе ситуации под одним знаменателем (*genus proximum*)” (*Levits E. Par tiesiskās vienlīdzības principu. Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 8. maijs, Nr. 68*).

Кабинет министров указывает, что специфика, условия и требования работы в отношении общей физической и психологической подготовки военнослужащих и других профессий, для представителей которых предусмотрена пенсия по выслуге, не поддается взаимному сравнению. С таким утверждением можно согласиться, однако это не означает, что вообще отсутствуют критерии, по которым данных лиц можно сравнивать.

Например, Арбитражный суд Бельгии пришел к выводу, что в ходе полицейской реформы допущено неравноправное отношение к чиновникам судебной полиции и чиновникам муниципальной полиции путем определения разных сроков вступления в силу для требования об обязательном пенсионировании лиц, достигших установленного возраста. Одновременно по этому же самому делу Арбитражный суд подверг сравнению и нормы, которые в данной сфере определяли различия в отношении офицеров судебной полиции и рядового состава (*см. решение Арбитражного суда Бельгии от 10 марта 1999 года по делу № 31/99, www.codices.coe.int*).

Выделяя несколько элементов, общих для военнослужащих, получающих пенсию по выслуге, и какой-либо другой категории лиц,

представляется возможным идентифицировать несколько общих знаменателей.

**7.1.** Всех получателей пенсии по выслуге прежде всего характеризует один существенный общий элемент, а именно, служебные или трудовые отношения с государством. Исходя из такого представления, все лица, которые состоят или состояли или в служебных, или в трудовых отношениях с государством, находятся в равных и сравнимых условиях. Назначение пенсии по выслуге одной части таких лиц уже само по себе создает различное отношение, которое в соответствии со статьей 91 Конституции должно быть объективно обосновано.

По делу, в котором был обжалован порядок назначения пенсий по выслуге сотрудникам прокуратуры, Конституционный суд прежде всего рассмотрел сущность и связь данной пенсии с другими видами пенсий. Конституционный суд пришел к выводу, что «предусматривая пенсии по выслуге для занятых в конкретной отрасли, принимается, что утрата трудоспособности может наступить раньше срока. Если работающее в соответствующей отрасли лицо считает, что у него трудоспособность утрачена еще до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту, то оно может прекратить работу и потребовать пенсию по выслуге [...] Главной целью пенсии по выслуге является обеспечить источником доходов лиц, работа которых связана с ранней утратой профессиональных навыков, могущей наступить до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту. Кроме того, учитывая повышенный размер пенсии по выслуге, что связано с формулой расчета (см. пункт 2.3. настоящего решения), пенсия по выслуге является дополнительной социальной гарантией для лиц, которые в интересах

государства определенного рода функции выполняли в особых условиях” (пункт 7 решения Конституционного суда по делу № 2003-14-01).

В свою очередь, 29 ноября 1990 года в принятом Верховным Советом законе “О государственных пенсиях” было установлено, что пенсия по выслуге назначается гражданам, работающим по таким отдельным профессиям, когда работа после накопления определенного трудового стажа связана с утратой профессиональных навыков или опасностью социального характера.

Из статьи 2 закона О пенсиях по выслуге творческих работников профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка вытекает, что упомянутые пенсии по выслуге необходимы, чтобы обеспечить право творческих работников профессиональных оркестров, хоров, концертных организаций, театров и цирка на пенсию по выслуге в связи с тем, что работа по данным профессиям после определенного наработанного срока связана с утратой профессиональных навыков до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту.

В соответствии со статьей 1 закона О пенсиях по выслуге судей пенсия по выслуге служит укреплению независимости судей, гарантируя их предусмотренное законом право на соответствующее материальное обеспечение после ухода с должности.

Из закона О пенсиях по выслуге дипломатов следует, что право дипломатов на пенсию по выслуге необходимо, чтобы способствовать стабильности и преемственности дипломатической и консульской службы.

Закон О пенсиях по выслуге военнослужащих, закон “О пенсиях по выслуге сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием”, закон О пенсиях по выслуге для должностных лиц Бюро по защите Сатверсме и закон О пенсиях по выслуге прокуроров не содержат обоснования, почему для

соответствующих лиц государство установило пенсию по выслуге. Тем не менее, из разъяснений соответствующих министерств о том, какова цель пенсии по выслуге, можно сделать вывод, что назначение пенсии по выслуге необходимо в силу нескольких соображений.

Так министерство указывает, что срок несения службы военнослужащими особо ограничен и службу невозможно продолжать до достижения возраста, установленного для назначения пенсии по возрасту. Пенсия по выслуге обеспечивает уволенным военнослужащим возможность интегрироваться в гражданскую жизнь, а именно, возможность обрести гражданскую профессию и обеспечить их источником доходов, учитывая то, что условия, требования и обстоятельства службы могут существенно повлиять на последующие возможности военнослужащих конкурировать на рынке труда. К тому же пенсия по выслуге это один их факторов, компенсирующих ограничения, действующие во время несения военнослужащими военной службы.

Обсуждая закон О пенсиях по выслуге военнослужащих во втором чтении, депутат Сэйма Гиртс Валдис Кристовскис подчеркнул: “Социальные гарантии – это самый важный и, по-моему, “чувствительный” вопрос для военных людей, поскольку от того, насколько такого рода социальные дела упорядочены, зависит их доверие государству, а также обеспеченность в будущем. И фактически сама военная специфика требует особого ответственного подхода к упорядочению социальных вопросов” (*стенограмма заседания 6 Сэйма от 26 февраля 1998 года. Latvijas Vēstnesis, 1998. gada 3. marts, Nr. 55/56*).

Министерство внутренних дел указывает, что пенсия по выслуге в системе внутренних дел служит как для обеспечения материального положения, так и социальной гарантией для сотрудников, которые определенный период трудовой жизни посвятили выполнению важных государственных функций – охране внутренней безопасности

государства, к тому же в специфических, физически и психоэмоционально сложных и не всегда прогнозируемых служебных обстоятельствах. Несущие службу сотрудники и в свободное от работы время могут привлекаться к ликвидации последствий, вызванных природными стихийными бедствиями, пожарами и другими катастрофами, или к выполнению обязанностей государственной важности, если человеческие ресурсы, имеющиеся в распоряжении государства, недостаточны. Силы для несения службы в упомянутых обстоятельствах с годами снижаются.

В свою очередь, Генеральная прокуратура подчеркивает, что назначение пенсии по выслуге направлено на замещение тех прокурорских кадров, у которых после длительной 20 лет беспокойной, с постоянным стрессом, а также связанной с психологически эмоциональными и физическими нагрузками и условиями работы по уголовному преследованию и выполнению других обязанностей работы снизились необходимые профессиональные навыки. Пенсия по выслуге наделяет таких лиц возможностью переквалифицироваться и выбрать другую профессию. Одновременно пенсия по выслуге это один из существенных факторов, который удерживает прокурора во время выполнения должностных обязанностей от вовлечения в конфликт интересов и состояния коррумпированности.

Все приведенные аргументы, обосновывающие, почему для отдельных, занятых государством категорий лиц установлена особая социальная гарантия – пенсия по выслуге, условно можно разделить на несколько групп:

- 1) особенности соответствующей службы или профессии связаны со снижением или утратой профессиональных навыков по достижении определенного возраста или определенного срока, наработанного по данной профессии (по накоплении известного трудового стажа). Данный

аргумент распространяется на представителей творческих профессий, сотрудников системы внутренних дел, военнослужащих, БЗС и сотрудников прокуратуры, однако прямо не распространяемы на судей и сотрудников дипломатической службы;

2) соответствующее лицо несет важную государственную службу, суть которой существенно отличается от условий труда тех лиц, которые работают на основе гражданско-правового договора. Во время службы лицо подвержено существенным ограничениям, установленным государством (регламенту отправления службы и др.), его обязанностью является быть наготове для несения службы в заранее непредвиденных, нередко опасных условиях. Пенсия по выслуге в данном случае, с одной стороны, компенсирует утраченную трудоспособность за время упомянутой службы, а, с другой стороны, служит в качестве компенсации за установленные во время службы ограничения независимо от того, вызвали или нет данные ограничения преждевременное снижение трудоспособности. Данный аргумент распространяется на всех тех получателей пенсии по выслуге, которые состоят в трудовых отношениях с государством, частично и на судей, однако не распространяется на представителей творческих профессий;

3) пенсия по выслуге непосредственно формирует как бы “отложенное вознаграждение” за безупречную службу в течение долгого периода времени и способствует качественной деятельности соответствующих служб и институций, особенно в антикоррупционном аспекте. Данный аргумент распространяется на всех тех получателей пенсии по выслуге, которые состоят на службе у государства, однако не распространяемы на представителей творческих профессий.

Различное отношение к лицам, которые заняты на упомянутых профессиях и несут или выполняют упомянутую службу или должностные обязанности, обосновано легитимной целью, а именно, как защитой



интересов общества, обеспечивая работу соответствующей службы, так и защитой социальных интересов каждого работающего по соответствующей профессии или выполняющего соответствующие должностные обязанности лица.

Разрабатывая условия получения пенсии по выслуге, законодателю в каждом конкретном случае надлежит убедиться, соразмерны ли преимущества, которые государство предусмотрело для получателей пенсии по выслуге, но не предусмотрело таких же для других трудоустроенных лиц.

**7.2.** Обобщив вышеупомянутые аргументы о том, с какой целью назначается каждая пенсия по выслуге, все пенсии по выслуге условно можно разделить на три группы:

1) пенсия по выслуге, которая установлена главным образом с целью компенсировать преждевременную утрату профессиональной трудоспособности, а именно, пенсия по выслуге для творческих работников;

2) пенсия по выслуге, которая установлена главным образом с целью компенсировать дополнительные ограничения и нагрузку, установленные во время службы, а также способствовать качественной деятельности соответствующих служб и институций, особенно в антикоррупционном аспекте, однако не связана с необходимостью для соответствующих лиц преждевременно выходить на пенсию, а именно, пенсия по выслуге судей и дипломатов;

3) пенсия по выслуге, которая установлена со всеми тремя вышеупомянутыми целями, а именно, пенсия по выслуге военнослужащих, сотрудников БЗС, сотрудников системы внутренних дел со специальным служебным званием и прокуроров.

Не исключая возможности сравнивать по определенным критериям всех лиц, получающих пенсию по выслуге, Конституционный суд приходит к выводу, что прежде всего в равных и по определенным

критериям сравнимых условиях находятся те лица, которые получают пенсию по выслуге последней упомянутой группы, а именно, 1) военнослужащие; 2) сотрудники БЗС; 3) сотрудники системы внутренних дел со специальным служебным званием и 4) прокуроры.

Общим элементом, который делает упомянутые ситуации сравнимыми, является то, что все означенные лица трудоустроены государственной институцией определенного рода и в связи с такой работой или службой получают одного вида социальную гарантию – пенсию по выслуге, которая установлена для достижения одних и тех же целей.

Как было выделено ранее (*см пункт 7 настоящего решения*), схожие категории лиц в Литовской Республике получают пенсию по выслуге в рамках одного закона и по единым критериям.

Латвийский законодатель хотя и назначил пенсию по выслуге каждой из означенных категорий лиц отдельным законом, но фактически сам же указал на схожесть и взаимосвязанность этих пенсий.

Статья 23 закона Об учреждениях государственной безопасности предусматривает, что “должностным лицам учреждений государственной безопасности пенсия по выслуге назначается в соответствии с нормативными актами, регулирующими пенсию по выслуге сотрудников учреждений обороны и внутренних дел, а также Бюро по защите Сатверсме”.

Статья 3 закона О пенсиях по выслуге должностных лиц Бюро по защите Сатверсме предусматривает, что в стаж по выслуге, дающий право на пенсию по выслуге, среди прочего, засчитывают срок, который должностное лицо бюро прослужило в учреждениях системы Министерства внутренних дел Латвийской Республики, срок обязательной активной военной службы и срок профессиональной военной службы в составе НВС Латвийской Республики, срок,

наработанный на должности прокурора в учреждениях прокуратуры Латвийской Республики.

Статья 3 закона “О пенсиях по выслуге сотрудников учреждений системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием” предусматривает, что в стаж по выслуге, дающий право на упомянутую пенсию по выслуге, среди прочего, зачисляются и срок обязательной военной службы, срок рядовой службы в Земессардзе и срок активной военной службы в структурных подразделениях, находящихся (имевшихся) в подчинении и ведении Министерства обороны, срок, который наработан в прокуратуре до поступления на службу в Министерство внутренних дел.

И статья 3 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих предусматривает в стаж по выслуге, дающий право на пенсию по выслуге, зачислять как срок службы в системе Министерства внутренних дел Латвийской Республики, так и срок, наработанный в прокуратуре.

К тому же, часть вторая статьи 48 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих предусматривает, что в стаж по выслуге военнослужащих, среди прочего, засчитывается срок службы в учреждениях системы Министерства внутренних дел, государственной безопасности и прокуратуры на должностях со специальным служебным званием.

И председатель Комиссии Сазыма по социальным и трудовым делам Людмила Куприянова, в сообщении на заседании Сазыма от 15 января 1998 года о проекте закона О пенсиях по выслуге военнослужащих для первого чтения, указала на схожесть данного закона с законопроектом о пенсиях по выслуге для соответствующих сотрудников системы внутренних дел. Она сказала: “Я думаю, что по этому вопросу достаточно много говорилось и обсуждалось, это специальная пенсия для военнослужащих. Сегодня с утра мы уже поддержали точно такого же

рода пенсию для сотрудников внутренних дел, поэтому я не хочу отнимать вашего внимания и приглашаю вас поддержать данный законопроект в первом чтении” (*стенограмма заседания 6 Сазыма от 15 января 1998 года. Latvijas Vēstnesis, 1998. gada 20. janvāris, Nr. 13/14*).

Таким образом, военнослужащие и другие упомянутые в данном пункте настоящего решения получатели пенсии по выслуге находятся в равных и по определенным критериям сравнимых условиях.

**7.3.** Одновременно следует учитывать, что в известных случаях возможно и даже необходимо сравнивать отдельных лиц, несущих одну и ту же службу. Например, в случае, когда отдельные условия распространялись бы только на лиц одного пола или устанавливались бы в связи с принадлежностью к какой-либо конкретной политической партии или национальности и др.

Все лица, несущие военную службу, находятся в равных и по определенным критериям сравнимых условиях. Различное отношение к отдельным лицам, в том числе при определении размера вознаграждения или пенсии по выслуге, допустимо только постольку, поскольку это вытекает из специфики выполняемой службы и других объективных обстоятельств.

Также в известных случаях возможно сравнивать и отдельных лиц, которые выполняют аналогичного содержания функции, находясь на разных службах. Например, Генеральная прокуратура признает, что “работа прокуроров и следователей, работающих в системе Министерства внутренних дел, по своему характеру, степени сложности, интенсивности и психологической нагрузке является схожей”. Одинакового содержания функции выполняют сотрудники Министерства внутренних дел при охране дипломатических представительств и специальных объектов и служба безопасности Президента государства и Сазыма, заботясь о личной безопасности высших должностных лиц Латвийского государства.

8. Сравнивая построение упомянутых законов о пенсиях по выслуге и содержащиеся в них основные принципы, находим, что обоснованным является вывод заявителя о том, что у всех законов о пенсиях по выслуге похожая структура. В качестве основного критерия для назначения пенсии по выслуге выдвинут определенный стаж по выслуге, а в качестве дополнительного критерия, принимаемого во внимание в отдельных случаях, – возраст. Пенсия по выслуге для всех категорий начисляется в виде процентного соотношения к предыдущему вознаграждению. Предыдущее вознаграждение берется за определенный период времени до ухода на пенсию по выслуге. Также и другие условия для всех категорий являются схожими.

Различные условия, в свою очередь, предусмотрены в отношении того размера вознаграждения, с которого рассчитывается пенсия по выслуге.

Для сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием, сотрудников БЗС и прокуратуры установленное законом вознаграждение и вознаграждение, с которого рассчитывается пенсия по выслуге, являются одинаковыми (*см. пункт 1 настоящего решения*).

Например, часть первая статьи 4 закона “О пенсиях по выслуге для сотрудников системы Министерства внутренних дел со специальным служебным званием” предусматривает, что “пенсию по выслуге рассчитывают из среднемесячной оплаты труда сотрудника (далее – оплата труда) за последние пять лет до увольнения со службы”.

В свою очередь, в соответствии со второй частью той же статьи, в оплату труда, с которой рассчитывается пенсия по выслуге, включается должностной оклад, премия, доплата за специальное служебное звание,

доплата за выслугу и другие доплаты, виды которых определяет Кабинет министров.

И часть первая статьи 32 закона О порядке несения службы должностными лицами учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения со специальным служебным званием предусматривает, что должностное лицо получает оплату труда, которую образуют месячный должностной оклад, доплаты и премии.

Напротив, пенсия по выслуге военнослужащих только частично рассчитывается от вознаграждения, а именно, в него не включаются доплаты, установленные для военнослужащих. Таким образом, к военнослужащим предусмотрено различное отношение – в соответствии с оспариваемыми нормами пенсия по выслуге только частично рассчитывается от вознаграждения. А именно, в эту часть не включаются доплаты, установленные для военнослужащих.

**8.1.** Необоснованным является мнение Сазйма, что доплата это краткосрочный платеж, а пенсия по выслуге должна отражать все – и сделанное за время службы, и имевшие место обстоятельства.

С таким мнением можно согласиться только постольку, поскольку оно распространяется на один вид доплаты, а именно, за участие в международных операциях. Тем не менее, и в этом случае следует учитывать, что данная доплата больше не влияет на пенсию военнослужащих, поскольку часть третья статьи 5 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих предусматривает, что “при расчете пенсии по выслуге военнослужащего, который во время службы принимал участие в международных операциях, указанных в пункте 1 части первой статьи 4 настоящего закона, учитывается установленное в части второй настоящей статьи на время выполнения данной операции служебное вознаграждение, которое для должности военнослужащего было установлено по месту его

службы в Латвии до направления на выполнение упомянутых международных операций”.

В ответных письмах как Саэйма, так и Кабинет министров главным образом выделяют упомянутые доплаты за участие в международных операциях, однако учитывая, что для военнослужащих установлен также целый ряд других существенных доплат, например, доплату получают специалисты по нейтрализации невзрывной амуниции и импровизированного взрывного оборудования; саперы, производящие разминирование; водолазы; члены спасательной команды (экипажа) морского или воздушного судна; служащие службы безопасности Саэйма и Президента государства, которые обеспечивают личную безопасность должностных лиц; военнослужащие, которые сопровождают или перевозят опасные грузы.

Доплаты назначаются и военнослужащим за службу в специфических (сложных) условиях. Например, такие доплаты получает военнослужащий или кадет, который выполняет должностные обязанности на морском судне; член экипажа воздушного судна; военнослужащий подразделения специального назначения; военнослужащий инструкторского состава, который в полевых условиях обучает других военнослужащих, военнослужащий военной полиции, который в соответствии с нормативными актами производит следствие или оперативную деятельность.

Точно такие же доплаты установлены и для военнослужащих за специфические, особо необходимые НВС образование и службу на соответствующей образовательной должности (например, руководитель проекта по информационным технологиям или системам связи, специалист по информационным технологиям или связи), а также для

военнослужащих за повышенную ответственность, связанную с руководством находящегося в подчинении персонального состава.

Данные доплаты отражают существенные признаки службы соответствующих лиц. Без их учета к лицам допускается различное отношение прежде всего в сравнении с другими военнослужащими по линии военной службы, которые не получают такого рода доплат, поскольку несут службу в менее интенсивных и напряженных условиях, но имеют право претендовать на такую же повышенную пенсию по выслуге.

Различное отношение констатируется и при сравнении военнослужащих и сотрудников других служб со специальным служебным званием, например, системы внутренних дел, в отношении которых похожие доплаты учитываются при расчете пенсии по выслуге. Так, в соответствии с правилами № 904 Кабинета министров от 31 октября 2006 года “Правила о системе оплаты труда должностных лиц системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения со специальными служебными званиями и соответствующими должностям высшими специальными служебными званиями” доплаты в системе внутренних дел, среди прочего, устанавливаются, например, за выполнение служебных обязанностей на судне; за выполнение служебных обязанностей на воздушном судне; для должностных лиц государственной полиции, которые охраняют посольства и специальные объекты; за выполнение должностных обязанностей в сфере информационных технологий и связи.

**8.2.** Сайэма выражает мнение, что различное отношение к военнослужащим оправдано тем, что установлен разный возраст, когда можно требовать пенсию по выслуге. Для отдельных военнослужащих это может быть 35 лет, хотя для прокуроров и должностных лиц системы



Министерства внутренних дел со специальным служебным званием этот возраст обычно не меньше 50 лет. В связи с этим данные должностные лица не находятся в равных и сравнимых условиях.

Тем не менее, следует учитывать, что в отношении права военнослужащих на получение пенсии по выслуге необходимый возраст не установлен, поскольку в статье 41 закона О воинской службе установлен максимальный возраст военной службы на каждой конкретной должности. Для лейтенантов на профессиональной активной службе это 35 лет, для других – от 45 до 60 лет.

Возраст, с которого лицо уходит на пенсию, мог бы оправдать различия в отношении размера пенсии, поскольку можно принять, что уходя на пенсию, например, в возрасте 35 лет, лицо имеет возможность освоить другую профессию. Целью пенсии по выслуге в данном случае прежде всего является обеспечить лицу поддержку в течение переквалификационного периода, в свою очередь, для лица, которое вышло на пенсию незадолго до достижения общего пенсионного возраста, пенсия по выслуге должна обеспечивать надлежащий доход, поскольку вероятность того, что лицо в таком возрасте переквалифицируется, минимальна. Тем не менее, оспариваемая норма не предусматривает дифференцированного отношения к лицам, которые вышли на пенсию в том же самом возрасте, что и сотрудники прокуратуры или соответствующие сотрудники учреждений внутренних дел, и к лицам, которые вышли на пенсию раньше срока. В связи с этим соответствующие доплаты не учитываются и в отношении тех военнослужащих, которые дослужились до возраста, с которого на пенсию выходят обычно сотрудники прокуратуры или сотрудники учреждений внутренних дел.

9. Во внесенной для рассмотрения в Сайэме аннотации к Правилам № 272 указано, что правила необходимы “в связи с тем, что из-за заметного увеличения в течение последнего года видов международных операций, в которых активное участие принимают военнослужащие Латвии, в практике назначения пенсий по выслуге все чаще возникают неординарные ситуации с уволенными с активной службы военнослужащими, которые участвовали в них во время службы.

Суть таких неординарных ситуаций заключается в том, что на отдельные международные операции, учитывая условия присутствия, начинают направлять военнослужащих, у которых имеется большой опыт военной службы и соответственно большой стаж по выслуге. Часто только у таких военнослужащих стаж по выслуге составляет 20 лет и более. Учитывая то, что вознаграждение военнослужащих за участие в международных операциях, в зависимости от служебного звания и должности, является высоким – 750-950 латов в месяц, многие военнослужащие такие обстоятельства могут использовать в своих личных интересах, чтобы, в сравнении с другими военнослужащими, получать несоразмерно большую и их служебному вкладу несоответствующую пенсию по выслуге. На практике такие случаи уже имелись, когда военнослужащий, который набрал стаж по выслуге, необходимый для назначения пенсии по выслуге, на следующий день после возвращения с международной операции для получения повышенной пенсии подает заявление об увольнении со службы. Используя упомянутую ситуацию, у военнослужащего имеется возможность, в зависимости от служебного звания и должности, получать: военнослужащим сверхсрочной службы (инструкторам) – выше 300 латов; офицерам – выше 400 латов повышенную пенсию.

Министерство обороны считает, что такая ситуация, когда военнослужащий за короткий срок службы (6 месяцев) может приобрести возможность получать фактически не соответствующую его вкладу по службе большую пенсию, ненормальна и не соответствует интересам государства. Такая ситуация вызывает также разного рода недоразумения и недовольствия в среде военнослужащих. И это можно понять, поскольку в отношении военнослужащих, которые участвовали в международных операциях, в части первой статьи 4 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих установлены и другие привилегии – один день службы в стаж по выслуге засчитывается в повышенном размере, что дает возможность раньше срока выйти на пенсию, а также на повышение размера пенсии” (*аннотация к законопроекту № 651 7 Сайэма “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих: [www.saeima.lv](http://www.saeima.lv)*).

И в ответных письмах Сайэма и Кабинет министров подчеркивают только обоснование тому, почему, рассчитывая пенсию по выслуге, не учитывались бы доплаты, установленные за участие в международных операциях.

Обоснования для различного отношения относительно всех других перечисленных доплат ни в аннотации, ни в ответных письмах не присутствует.

В связи с этим для установленного в оспариваемых нормах различного отношения не имеется разумного и объективного основания, поэтому **оспариваемые нормы не соответствуют статье 91 Конституции.**

**10.** Конституционный суд многократно указывал, что из статьи 1 Конституции – которая признается одним из краеугольных камней Латвийской Республики как демократического и правового государства –

вытекает ряд принципов правового государства, в том числе принцип правового доверия. Статья 1 не запрещает законодателю вносить в существующее правовое регулирование такие изменения, которые соответствуют Конституции. Тем не менее, в демократическом и правовом государстве принцип правового доверия требует, чтобы при внесении таких изменений предусматривался бы щадящий переход на новое регулирование (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01, пункт 18 решения от 8 марта 2005 года по делу № 2005-16-01).

При принятии закона О пенсиях по выслуге военнослужащих было установлено, что лица будут получать такую пенсию по выслуге, которая будет рассчитана, учитывая полное вознаграждение (включая доплаты) лица за последние пять лет службы. Таким образом, те военнослужащие, у которых имелся соответствующий стаж по выслуге, в период после вступления закона в силу имели право полагаться на то, что при назначении пенсии по выслуге их вознаграждение будет учитываться в полном объеме. В отдельных случаях эти, предусмотренные законом О пенсиях по выслуге военнослужащих правила могли быть важными для того, чтобы лицо, особенно в сложных финансовых условиях до реформы оплаты труда, тем не менее продолжало бы нести службу или было бы готово принять на себя дополнительные обязанности.

Кабинет министров в Правилах № 272 не предусмотрел никакого перехода на новое регулирование. Такого перехода не предусматривают и соответствующие изменения в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих. Например, имелась возможность установить, что при расчете пенсии по выслуге за период со дня вступления в силу закона О пенсиях по выслуге военнослужащих до дня вступления в силу Правил № 272 в оплате труда учитываются также соответствующие доплаты.

Ни Кабинет министров, ни Саэйма при принятии оспариваемых норм такого или похожего шадящего перехода не предусмотрели. **В связи с этим оспариваемые нормы не соответствуют статье 1 Конституции.**

**11.** При констатации несоответствия оспариваемых норм хотя бы одной статье Конституции, они подлежат признанию противоправными и не имеющими силу. В связи с этим не имеется необходимости в оценке упомянутых норм на соответствие статье 109 Конституции.

**12.** Определяя момент, с которого оспариваемые нормы теряют силу, суд учитывает то, что в период, пока оспариваемые нормы были в силе, система оплаты труда военнослужащих изменилась, поэтому неразумно устанавливать, что статья 5 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих сегодня была бы в силе в той редакции, которая имела силу до издания Правил № 272.

Одновременно следует учитывать, что пенсии военнослужащим выплачиваются из средств, предусмотренных в государственном бюджете для соответствующего министерства. Резкое увеличение финансовых средств, подлежащих выплате военнослужащим в виде пенсии по выслуге, без своевременных изменений в законе о государственном бюджете, могло бы существенно повлиять на выплату зарплаты несущим службу военнослужащим, а также затруднить выполнение министерских функций, затронув таким образом существенные государственные интересы.

В связи с этим законодателю необходимо время для усовершенствования нормативного регулирования, а также внесения соответствующих изменений в государственный бюджет.

Одновременно Конституционный суд считает, что следует защитить права тех уволившихся военнослужащих, которые в период со дня вступления в силу закона О пенсиях по выслуге военнослужащих до дня вступления в силу Правил № 272 – 19 августа 2000 года – решили

продолжать военную службу, полагаясь на то, что пенсия по выслуге за означенный период будет рассчитываться с полного вознаграждения. Чтобы обеспечить защиту прав этих лиц и дать им возможность получать соответственно рассчитанную пенсию по выслуге, оспариваемые нормы подлежат признанию не имеющими силу с момента издания в отношении тех уволившихся военнослужащих, которым при расчете пенсии по выслуге учитывается период до момента вступления в силу Правил № 272, и в отношении расчета пенсии по выслуге за этот период.

**13.** Если это необходимо и возможно, Конституционный суд в постановляющей части своего решения может признать, что юридическая сила возвращается правовым нормам, которые изменены таким оспариваемым актом, который Конституционный суд признал не соответствующим высшим по юридической силе правовым нормам (*см. пункт 25 решения Конституционного суда по делу № 2005-12-0103*).

### **Постановляющая часть**

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

**постановил:**

**1.** Признать пункт 3 правил № 272 Кабинета министров от 15 августа 2000 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих”, статью 3 закона от 30 ноября 2000 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” и закон от 25 мая 2006 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” **не соответствующими статье 91 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силу с 1 июня 2007 года.**

2. В отношении тех уволившихся военнослужащих, которым при расчете пенсии по выслуге учитывается период до 19 августа 2000 года, и в отношении расчета пенсии по выслуге за этот период признать пункт 3 правил № 272 Кабинета министров от 15 августа 2000 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих”, статью 3 закона от 30 ноября 2000 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” и закон от 25 мая 2006 года “Об изменениях в законе О пенсиях по выслуге военнослужащих” **не соответствующими статьям 1 и 91 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силу со дня их принятия.** Часть вторая статьи 5 закона О пенсиях по выслуге военнослужащих в данном случае остается в силе в той редакции, которая имела силу до дня вступления в силу Правил № 272.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания  
Эндзиньш

А.