



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 9 октября 2007 года

по делу № 2007-04-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Кристине Крума, Улдис Кинис и Викторс Скудра,

при секретаре судебного заседания Арнисе Жугансе,

при участии представителя заявителя – Государственного бюро по правам человека (Правозащитника) – директора Департамента по правам человека Правозащитника Аниты Ковалевской,

представителя институции, издавшей оспариваемый акт, – Кабинета министров – директора Департамента по Европейским и юридическим делам Министерства благосостояния Едгара Корчагина,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пунктов 1 и 3 статьи 16, пункта 8 части первой статьи 17 закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 11 сентября 2007 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

“О соответствии слов и чисел “(но не ранее, чем со дня, когда лицо достигло 15 летнего возраста, за исключением случая, указанного в пункте 40 настоящих правил)” пункта 2 правил № 165 Кабинета министров от 23 апреля 2002 года „О порядке доказывания, начисления и учета страхового периода” статьям 64, 91 и 109 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. 29 ноября 1990 года Верховный совет Латвийской Республики принял закон „О государственных пенсиях”. Данный закон определял право на социальное обеспечение, в котором были предусмотрены два вида государственных пенсий: трудовая пенсия (пенсии по старости, инвалидности, по утере кормильца и по выслуге) и социальная пенсия. Право на трудовую пенсию имелось у лиц, которые состояли на социальном обеспечении Латвийской Республики. Лицам, не имевшим права на трудовую пенсию, закон гарантировал социальную пенсию. Установленная по данному закону пенсионная схема основывалась на принципе перераспределения, которая не способствовала заинтересованности работающих в обеспечении своей старости.

2. В 1995 году произошла реформа пенсионной системы, а 2 ноября 1995 года был принят закон “О государственных пенсиях” (далее – Пенсионный закон). Указанный закон вступил в силу с 1 января 1996 года. Реформа предусматривала, что государственная обязательная система страхования пенсий основывается на страховых взносах. Страховой стаж образует период, за который социально застрахованное лицо самостоятельно производило взносы социального страхования или за него производились или должны были производиться взносы социального страхования. В связи с этим, Пенсионный закон предусматривает, что размер пенсии зависит от взносов социального страхования и страхового стажа.

3. В правилах перехода Пенсионного закона был решен вопрос о страховом стаже тех лиц, которые работали до 31 декабря 1990 года, когда еще не была введена государственная обязательная система страхования пенсий. Пункт 1 правил перехода предусматривал, что накопленные гражданами Латвии, репатриантами, членами их семей и их потомками до 1 января 1991 года в Латвии и вне Латвии трудовые и приравненные к ним периоды образуют страховой стаж, необходимый для назначения государственной пенсии (перерасчета), независимо от внесения взносов социального страхования.

4. 20 октября 2005 года в Пенсионный закон были внесены изменения и первое предложение пункта 1 правил перехода было изложено в следующей редакции: „Накопленные гражданами Латвии до 31 декабря 1990 года на территории Латвии и территории бывшего СССР трудовые и приравненные к ним периоды, а также указанный в подпункте 10 настоящего пункта период, накопленный вне Латвии, приравниваются к страховому стажу.” Указанная редакция вступила в силу с 1 января 2007 года. Однако принцип, что к страховому стажу приравнивается трудовой период, накопленный до 31 декабря 1990 года (далее – до 1991 года), не изменился.

5. Пункт [2](#)¹ правил перехода Пенсионного закона определяет: „Порядок начисления, доказывания и учета периода, установленного в пунктах 1 и 2 настоящих правил перехода, устанавливает Кабинет министров.” Основываясь на указанном делегировании, Кабинет министров 23 апреля 2002 года принял правила № 165 „О порядке доказывания, начисления и учета страхового периода” (далее – Правила № 165). Пункт 2 указанных правил определяет: “Для определения права на государственную пенсию, возникшего после вступления в силу настоящих правил, трудовые и приравненные к ним периоды до 1 января 1991 года, независимо от внесения взносов социального страхования (но не ранее, чем со дня, когда лицо достигло 15 летнего возраста, за исключением случая, указанного в

пункте 40 настоящих правил), приравниваются к страховому стажу (за исключением случая, указанного в пункте 35 настоящих правил).”

6. Заявитель – Государственное бюро по правам человека (согласно пункту 2 правил перехода закона О Правозащитнике Бюро Правозащитника является преемником прав и обязательств Государственного бюро по правам человека) – в своем заявлении оспаривает соответствие слов и чисел “(но не ранее, чем со дня, когда лицо достигло 15 летнего возраста, за исключением случая, указанного в пункте 40 настоящих правил)” пункта 2 Правил № 165 (далее – оспариваемая норма) статьям 64, 91 и 109 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Государственное бюро по правам человека (далее – Правозащитник) считает, что оспариваемая норма, определяющая, что к страховому стажу приравниваются только те трудовые периоды, которые лицо накопило со дня достижения 15 летнего возраста, не соответствуют статье 64 Конституции. Пункт 2¹ правил перехода Пенсионного закона уполномочил Кабинет министров регламентировать порядок начисления, доказывания и учета периодов, установленных в пунктах 1 и 2 правил перехода закона “О государственных пенсиях”. Правозащитник указывает, что из указанного делегирования не вытекает право Кабинета министров определять периоды, включаемые в страховой стаж. Кабинет министров, определив, что к страховому стажу приравниваются только те трудовые периоды, которые лицо накопило со дня достижения 15 летнего возраста, по существу установил страховые периоды.

Представитель Правозащитника на судебном заседании подчеркнул, что пункты 1 и 2 правил перехода Пенсионного закона не определяют возраста, с которого накопленные трудовые и приравненные к ним периоды приравниваются к страховому стажу. Из других законов также не следует, что в срок, указанный в пункте 1 правил перехода Пенсионного закона, за трудовой период можно

принять только тот период, который наработан уже в возрасте хотя бы 15 лет.

А. Ковалевска высказала мнение, что слово „начисление” указывает на деятельность технического характера. Под начислением можно понять то, каким образом следует считать периоды – в годах, месяцах или днях, как именно технически рассчитывается страховой период. По оспариваемой норме предусматривается, что накопленные до 15 летнего возраста трудовые периоды не включаются в страховой период, и таким образом из него исключаются несколько месяцев и, возможно, даже год. Представитель Правозащитника подчеркнул, что существенным является период времени, на который невозможно распространить техническое регулирование. Оспариваемая норма непосредственно ущемляет основные права лица, т.е., право на социальное обеспечение. А. Ковалевска подчеркнула, что если бы законодатель хотел установить подобное ограничение, то это должно было быть сделано достаточно ясно, точно и недвусмысленно. Однако, в данном случае это не имеет места. Действующее в настоящее время регулирование касается только существующей в сфере социального обеспечения ситуации, и законодатель ни в одном месте не указал, как данное регулирование распространимо и на периоды до 1991 года.

Представитель Правозащитника пришел к выводу, что при определении трудовых периодов Кабинет министров действовал вне рамок предоставленного законодателем делегирования и таким образом оспариваемая норма не соответствует статье 64 Конституции.

Оспариваемая норма не соответствует и статье 109 Конституции, поскольку сужает объем прав, гарантированных Пенсионным законом. Правозащитник подчеркивает, что нормы Пенсионного закона в отличие от оспариваемой нормы не предусматривают никаких возрастных ограничений относительно тех трудовых и приравненных к ним периодов, которые накоплены до 1991 года. В Пенсионном законе конкретизируется право на социальное обеспечение при наступлении старости. Оспариваемая норма сужает объем прав, гарантированных Пенсионным законом, и

таким образом ограничивает и право на социальное обеспечение, содержащееся в статье 109 Конституции.

Правозащитник в своем заявлении указывает и на несоответствие оспариваемой нормы статье 91 Конституции. Правозащитник считает, что в одинаковых и сопоставимых условиях находятся все указанные в пункте 1 правил перехода Пенсионного закона лица, которые до 1991 года работали на территории Латвии и территории бывшего СССР. Однако, основываясь на оспариваемой норме, лицу, который в период трудоустроенности был старше 15 лет, указанные трудовые периоды засчитываются в страховой стаж, а лицу, который был моложе 15 лет, – не засчитываются даже в том случае, если оба лица работали на одном и том же рабочем месте. Правозащитник подчеркивает, что для подобного различного отношения не имеется объективного и разумного основания.

При этом, представитель Правозащитника на судебном заседании указала, что нормативное регулирование в сфере социального обеспечения, возникшее после 1991 года, нельзя распространять на существовавшую до того ситуацию. Ситуация, существовавшая до 1991 года, должна оцениваться отдельно, поскольку ее невозможно автоматически приравнять к условиям новой системы социального обеспечения. Лица, которые работали до 1991 года, находятся в иной ситуации, и к ним следует относиться иначе, учитывая и тщательно оценивая нормативное регулирование того времени.

7. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Кабинет министров – в ответном письме указывает, что взносы социального страхования в Латвии были введены с 1 января 1991 года. Для начисления пенсий, основанных на принципе социального страхования, необходимо было разработать порядок, как зачислять лицам трудовой стаж до 1991 года. Поэтому было поддержано мнение, что указанный трудовой период (до 1991 года) следует учитывать, приравнивая его к трудовым периодам, основанным на принципе страхования. Так как социальное страхование возможно с 15 летнего

возраста, Кабинет министров установил, что трудовой период до 1991 года также надлежит засчитывать с 15 летнего возраста. А именно – в трудовой стаж засчитывать только тот трудовой период, когда лицо уже достигло 15 летнего возраста. Так возникла оспариваемая норма.

Кабинет министров подчеркивает, что критерий 15 летнего возраста установлен в статье 5 закона „О государственном социальном страховании”: „социальному страхованию обязательно подвергаются все достигшие 15 летнего возраста работополучатели [...]”. При этом, и в статье 3 закона „О государственных пенсиях” установлено, что право на государственную пенсию социального страхования имеется у лиц, которые состояли на государственном обязательном пенсионном страховании. Если указанный возраст установлен в специальном законе, то в общем законе таковой предусматривать не обязательно.

На судебном заседании представитель Кабинета министров пояснил, что соответствующий возраст установлен не случайно и обосновывается несколькими соображениями. Во-первых, данный возраст основывается на обязанности получения начального образования, что предусматривается нормативными актами, регулирующими образование, определяющие, что получение начального образования является обязательным, начинается с семилетнего возраста и продолжается девять лет, а именно, в большинстве случаев до 15 летнего возраста. Во-вторых, основанием являются и те нормативные акты, которые регулируют трудоустройство лиц, в том числе закон О труде, определяющий, что на постоянную работу лица могут устраиваться с 15 летнего возраста.

Поэтому Кабинет министров в Правилах № 165 предусмотрел указанный возраст в качестве общепринятой отправной точки страхового стажа. В связи с этим, Кабинет министров считает, что предоставленное законодателем делегирование не нарушено, поскольку засчитываемый в трудовой период минимальный возраст (15 лет) установлен в законе „О государственном социальном страховании”.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции.

Кабинет министров в ответном письме высказывает мнение, что оспариваемая норма соответствует и статье 109 Конституции, поскольку по ней одинаковая пенсия по старости всем лицам не гарантируется. Указанная норма Конституции предусматривает и допускает известные различия при получении социального обеспечения. Кабинет министров считает, что государство разработало пенсионную систему и обеспечило лиц государственной пенсией социального страхования, а именно, пенсией по старости. Таким образом, государство реализовало установленное Конституцией право на социальное обеспечение и статья 109 Конституции не нарушена.

Кабинет министров указывает, что оспариваемая норма не предусматривает различного отношения и лица находятся в одинаковых и сопоставимых условиях, поскольку они все достигли или достигнут необходимого для назначения пенсий возраста после 2 ноября 1995 года. К тому же, трудовые периоды для всех указанных лиц учтены с 15 летнего возраста. Стало быть, оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.

8. Сазьма был привлечен для дачи пояснений по поводу делегирования. Сазьма указал, что содержащееся в норме слово “порядок” на латышском языке следует понимать в общепринятом значении. Указанное слово не запрещает вносить в правила известные нормы, устанавливающие ограничения, поскольку и “нормативная норма”, при регламентации соответствующего вопроса, в любом случае что-то ограничивает. Тем не менее, в каждой конкретной ситуации следует оценивать, не предусматривает ли соответствующая правовая норма самостоятельного ограничения прав лица, о чем фактически в соответствии с установленным статьей 64 Конституции может судить только законодатель. Одновременно следует учитывать, что Кабинет министров при разработке правил руководствовался

также и нормами других законов. Так, например, трудоустройство лица (часть первая статьи 37 закона О труде) и соблюдение обязанности о внесении взносов обязательного социального страхования (часть первая, вторая и третья статьи 5 закона “О государственном социальном страховании”) не представляются возможными, если лицо моложе 15 лет.

Сазйма считает, что требования оспариваемой нормы являются логичными и обоснованными. При этом, указанная норма носит только уточняющий характер. Если оспариваемую норму представлять таким образом, то в этом качестве она является вспомогательным средством для реализации других норм закона и входит в понятие “порядок начисления”, содержащееся в пункте 2.¹ правил перехода Пенсионного закона.

На судебном заседании **представитель Сазйма** – руководитель Юридического бюро Сазйма – **Гунарс Кусиньш** дополнительно указал, что Сазйма, делегируя Кабинету министров регламентацию порядка начисления, доказывания и учета трудовых периодов, желал того, чтобы Кабинет министров определил его в соответствии с тем, как понятие „труд” понималось в советское время. Г.Кусиньш подчеркнул, что единственным юридическим обоснованием для установления указанного порядка могли быть регламентирующие трудовые правоотношения нормативные акты того времени, и конкретно, советского периода.

При этом, Сазйма высказал мнение, что надлежит выяснить, можно ли было в соответствующий период времени согласно нормативным актам того времени и международным договорам законно трудоустроить лицо до достижения 15 летнего возраста. Даже если такое было возможно, оспариваемую норму и нормы других законов нельзя тем не менее толковать грамматически и механически.

9. Представитель Министерства благосостояния – заместитель руководителя Отдела пенсионной политики Департамента социального страхования **Саулвейга Крастыня** на судебном

заседании указала, что в период с 26 ноября 1940 года по 1 октября 1972 года трудовые правоотношения в Латвии регулировал Кодекс законов о труде Российской СФСР. И в указанном Кодексе законов о труде было установлено, что запрещается принимать на работу лиц моложе 16 лет. Тем не менее, имели место и исключения и в отдельных случаях, на основании специальных инструкций, на работу можно было принимать и несовершеннолетних лиц, но не моложе 14 лет. В свою очередь, с 1 октября 1972 года по 2002 год трудовые правоотношения регулировал принятый 14 апреля 1972 года Кодекс законов о труде Латвийской ССР. Существенных изменений в отношении трудоустройства детей в указанном нормативном акте не предусматривалось. В нем также упоминаются 16 лет, а в исключительном случае – также лица, которые достигли 15 летнего возраста.

С.Крастыня пояснила, что в 1992 году в Кодекс законов о труде Латвийской ССР были внесены изменения. Согласно данным изменениям был установлен иной возраст. На постоянную работу можно было принимать лиц с 15 летнего возраста, а на отдельные легкие работы – с 13 летнего возраста.

10. Представитель Министерства образования и науки – директор Департамента общего образования **Артурс Скрастиньш** на судебном заседании указал, что в Латвии, начиная с ноября 1919 года, обязательным было семилетнее образование, освоение которого начиналось с возраста семи лет и заканчивалось не позднее 16 летнего возраста.

С 1934 года было установлено, что к учебе надо приступать в возрасте семи-восьми лет или даже в возрасте девяти лет в зависимости от состояния здоровья и как обычно надо заканчивать в 15 летнем возрасте. Максимальный возраст, до которого разрешалось учиться, составлял 18 лет. Обязательное образование в то время длилось только семь лет и состояло из следующих периодов: один год – дошкольное образование, шесть лет – основное образование.

Дополнительно к указанному имелась так называемая обязательная высшая школа.

В свою очередь, с 1940 года вновь было установлено семилетнее образование, после чего восьмилетнее обязательное образование.

А.Скрастиньш подчеркнул, что на протяжении всего указанного периода школьники начинали учебу в среднем в возрасте семи-восьми лет, а в исключительных случаях – в возрасте шести или девяти лет. Образование, как правило, получали в возрасте 15, самое позднее 18 лет. Конечно, могли быть отдельные случаи и отдельные дети, которые завершали образование в ином возрасте или, проще простого, не посещали школу.

Часть выводов

11. Кабинет министров по оспариваемой норме установил, что к страховому стажу приравниваются только те трудовые периоды, которые лицо накопило со дня достижения 15 летнего возраста. Указанный возрастной ценз не распространяется на лиц, которые подвергались политическим репрессиям или участвовали в национальном движении сопротивления.

Заявитель считает, что оспариваемая норма, изданная на основании пункта 2.¹ правил перехода закона „О государственных пенсиях” от 1995 года, не соответствует статье 64 Конституции. Указанный пункт правил перехода уполномочивает Кабинет министров регламентировать порядок начисления, доказывания и учета периодов, установленных пунктами 1 и 2 правил перехода Пенсионного закона. Так как Кабинет министров периоды, засчитываемые в страховой стаж, по оспариваемой норме установил без полномочий со стороны законодателя, такие действия подлежат оценке как нарушение принципа разделения государственной власти.

12. Соблюдение правил принятия правовой нормы является предпосылкой действительности правовой нормы (см. пункт 10.4. решения Конституционного суда от 21 сентября 2005 года по делу № 2005-03-0306). Поэтому прежде всего следует оценить аргументацию Заявителя о несоответствии оспариваемой нормы статье 64 Конституции.

Статью 64 Конституции надлежит оценивать в общей связи со статьей 1 Конституции. Статья 1 Конституции гласит: „Латвия является независимой демократической республикой.” Из указанной статьи вытекает несколько принципов правового государства, в том числе и принцип разделения государственной власти. Целью разделения властей является обеспечение прав и свобод лица, чтобы не допустить замену модели демократического правового государства авторитарным режимом или произволом одного лица. В связи с этим сущностью принципа разделения властей является распределение политического влияния на государственную и общественную жизнь и обеспечение умеренных методов реализации власти. Указанный принцип выражается в разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, осуществляемые независимыми и автономными институциями, что гарантирует равновесие и взаимный контроль и способствует умеренности власти [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)].

Разделение компетенций институций государственной власти как основы установленного Конституцией принципа разделения властей претворяется в жизнь в нормах институциональной части Конституции (см. пункт 6.2. решения Конституционного суда от 20 декабря 2006 года по делу № 2006-12-01).

13. В соответствии со статьей 64 Конституции законодательное право принадлежит Саэйму, а также народу в порядке и объеме, предусмотренных Конституцией.

Законодательство это принятие законов, т.е. право на регулирование какого-либо вопроса посредством закона. Конституция, предоставляя законодательное право Сэйму и совокупности граждан Латвии, до 31 мая 2007 года допускала и исключения из указанного принципа. А именно, статья 81 Конституции предоставляла исполнительной власти – Кабинету министров – чрезвычайные полномочия издавать правила, имеющие силу закона, в том числе изменять и действующие законы. Тем не менее, указанное право, предоставленное Кабинету министров, являлось исключением из установленного статьей 64 Конституции распределения законодательного права и в настоящее время данная норма больше не действует.

14. В соответствии с Конституцией функция исполнительной власти относится к компетенции Кабинета министров, при том, что с целью разделения властей отдельные действия исполнительной власти предоставлены и другим конституционным институциям. Поэтому представляется возможным сделать вывод, что те действия исполнительной власти, которые не переданы другим конституционным институциям, относятся к компетенции Кабинета министров, который является ответственным за реализацию указанных действий (*см. пункт 10.4. решения Конституционного суда от 16 октября 2006 года по делу № 2006-05-01*).

Одной из важнейших функций управления является издание внешних нормативных актов в случае, когда законодатель специально уполномочил на то институцию исполнительной власти. Изданные таким образом нормативные акты Кабинета министров считаются „правилами, изданными в порядке управления” (*Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. – Rīga: A. Gulbis, 1930, сmp. 191*).

Так как такого рода издание нормативных актов является функцией управления, Кабинет министров или иная институция детализируют политическую волю, содержащуюся в законах, или устанавливают порядок реализации законов.

15. Требование о том, чтобы законодатель непосредственно законодательным путем разрешал все вопросы государственной жизни, в сложных жизненных условиях современного общества становится трудноосуществимым. У законодателя не имеется возможности законодательным путем исчерпывающе решить все вопросы, нуждающиеся в регулировании. Подобные действия законодателя скорее всего имели бы желательный характер, поскольку законодательный процесс является усложненным и емким. Для обеспечения эффективной реализации государственной власти допускаются отклонения от требования о том, что законодателю самому полностью надлежит разрешать все вопросы. Подобная эффективность достигается при решении законодателем в законодательном процессе важнейших вопросов, а разработка детальных правовых норм делегируется Кабинету министров или другим государственным институциям. Такой порядок придает эффективность не только законодательному процессу, но и освобождает законодателя от работы над решением технических вопросов, а также позволяет быстро и адекватно реагировать на необходимость изменения нормативного регулирования. Кабинет министров или иная уполномоченная государственная институция при разработке „технических” норм чаще всего компетентнее законодателя, и процесс принятия решений в таких институциях не является столь усложненным (см.: *Sajó A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism. – Budapest: Central European University Press, 1999, p.161*).

16. В Латвии Кабинет министров может издавать внешние нормативные акты только в том случае, если законодатель сформулировал в законе специальное делегирование для издания такого акта и установил границы компетенции исполнительной власти.

Условия специального полномочия (делегирования) в общем виде регламентированы в статье 14 закона Об устройстве Кабинета министров. Пункт 2 части первой указанной статьи определяет, что

Кабинет министров может издавать нормативные акты – правила, „если Кабинет министров особо на то уполномочен. В полномочиях должны быть сформулированы главные направления о содержании правил”.

Условие о том, что в законе должно содержаться как непосредственное полномочие на издание правил, так и указания на главные направления таких правил, вытекает из требования о том, чтобы законодатель непосредственно разрешал только важнейшие вопросы общественной жизни. Учитывая то, что регулирование всех вопросов полностью законодательным путем не является целесообразным, законодателю надлежит хотя бы взвесить подобные вопросы. О том, что подобное взвешивание имело место, свидетельствуют полномочия на детальное регулирование того или иного вопроса в правилах Кабинета министров (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 24 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306*).

Конституционный суд уже ранее указывал, что “в порядке управления Кабинет министров может издавать только подзаконные нормативные акты, значит, правила должны соответствовать закону. Правила издаются с целью претворить законы в жизнь. Это достигается путем конкретизации в правилах норм закона. [...] Кабинет министров, издавая правила, не может включать в них такие нормы, которые не считаются вспомогательными для реализации норм закона” (*пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409*).

Стало быть, изданные на основании специального делегирования правила Кабинета министров образуют ту часть нормативных актов, которые возникли в результате исполнения, а не путем разработки законов. Содержание такого рода правил образуют главным образом процессуальные нормы, действующие в качестве инструмента претворения в жизнь правовых норм, предварительно установленных законом. В отдельных случаях содержание правил Кабинета министров образуют и материальные нормы, которые

однако должны приниматься на основании особых полномочий со стороны законодателя.

Изданные в порядке управления правила Кабинета министров не могут содержать нормы, которые без полномочий со стороны законодателя формировали бы новые правовые отношения и ограничивали бы основные права.

17. В рассматриваемом деле надлежит выяснить, действовал ли Кабинет министров при принятии оспариваемой нормы в рамках предоставленных Саэймом полномочий.

Поэтому прежде всего следует оценить, уполномочил ли законодатель Кабинет министров на регулирование соответствующего вопроса. Если в законе содержится уполномочивающая норма, то следует выяснить цель, содержание и объем полномочий.

Делегирующая норма должна идентифицироваться с целью, содержанием и объемом законодательного делегирования настолько ясно, чтобы было понятно, какие правила правительство может издавать.

18. Пункт 2.¹ правил перехода Пенсионного закона предусматривает право Кабинета министров издавать правила, регулирующие порядок начисления, доказывания и учета трудовых и приравненных к ним (страховых) периодов.

Таким образом, в законе содержится норма, которая уполномочивает Кабинет министров издавать правила.

19. Под целью делегирования понимается то, чего законодатель старается добиться, предоставляя Кабинету министров право на регулирование соответствующего вопроса.

Целью делегирования является регламентация порядка, в котором производится начисление, доказывание и учет трудовых и приравненных к ним периодов, установленных пунктами 1 и 2 правил перехода Пенсионного закона.

20. Содержание полномочий раскрывает их сущность и значение. Содержание должно быть ясным. В пункте 2.¹ правил перехода Пенсионного закона законодатель предусмотрел, что порядок начисления, доказывания и учета трудовых и приравненных к ним периодов установит Кабинет министров, предоставив ему таким образом право решать определенную правовую ситуацию в определенном порядке.

И Саэйма указал, что используемое в полномочиях понятие „порядок” следует понимать в общепринятом значении.

Понятие „порядок” означает способы реализации задачи, организацию деятельности (*Словарь латышского языка: 30 000 основных слов и пояснения к ним / Bāliņa R., Ēdelmane I., Grase I. u.c. – Rīga : Avots, 2006, 491. lpp.*).

Использование упоминаемого в полномочиях слова „порядок” однозначно указывает на процессуальный характер правил Кабинета министров, а именно, на разработку определенной процедуры. В связи с этим в Правила № 165 не могут быть включены материальные нормы, которые могли бы образовать новые, не предусмотренные в полномочиях правовые отношения и ограничивали бы основные права.

Значит, Кабинет министров был уполномочен на разработку способов реализации задачи (организацию деятельности), то есть, на определение процессуального порядка, в котором при начислении государственной пенсии учитывались бы периоды, указанные в пунктах 1 и 2 правил перехода Пенсионного закона.

21. Объем делегирования означает, до каких пределов может действовать Кабинет министров при разработке и издании правовых норм.

Оспариваемая норма к страховому стажу приравнивает только те периоды, которые лицо накопило со дня достижения 15 летнего возраста.

Пункт 1 правил перехода Пенсионного закона определяет, что „накопленные гражданами Латвии до 31 декабря 1990 года на территории Латвии и территории бывшего СССР трудовые и приравненные к ним периоды, а также указанный в подпункте 10 настоящего пункта период, накопленный вне Латвии, приравниваются к страховому стажу.” Таким образом, законодатель сам определил то, что следует считать страховым стажем. В свою очередь, Кабинет министров установил, что к страховому стажу приравниваются только те периоды, которые лицо накопило со дня достижения 15 летнего возраста.

Для оценки соответствия оспариваемой нормы статье 64 Конституции надлежит выяснить, входит ли определение страхового периода с 15 летнего возраста в объем полномочий. А именно, носит ли оспариваемая норма процессуальный характер, уточняющая правовые отношения, установленные в предоставленных со стороны законодателя полномочиях (определяет порядок начисления периода), или она является также нормой материального права, устанавливающей новые правовые отношения и/или ограничивающей основные права?

21.1. Структура Правил № 165 состоит из пяти глав: общие правила; документы, подтверждающие страховые периоды; доказывание отдельных страховых периодов; начисление страховых периодов и учет страховых периодов.

21.2. Заявитель указывает, что оспариваемая норма является материальной, поскольку дает определение начала трудового периода, то есть, определяет отправной пункт исчисления, и таким образом в трудовой период не засчитываются периоды, наработанные до 15 летнего возраста, а именно, ограничиваются и основные права.

В свою очередь, Кабинет министров подчеркивает, что оспариваемая норма только уточняет возраст социального страхования, установленный другими законами, поскольку, приравняв трудовые периоды к страховому стажу, ясно, что приравненные периоды не могут начинаться до достижения 15 летнего возраста (закон

„О государственном социальном страховании”). Поэтому, Кабинет министров, установив 15 летний возраст, руководствовался установленным в законе „О государственном социальном страховании” минимальным возрастом для исчисления социального страхования.

Таким образом, надлежит выяснить, считается ли определение начального этапа трудового периода порядком начисления такого периода.

22. Периодом является ограниченный по продолжительности отрезок времени, существенно отличающийся от других временных отрезков, этап, в котором (нечто) происходит, существует (*Словарь латышского языка, стр. 822*). Значит, трудовые и приравненные к ним периоды являются отрезками времени, в течение которых лицо начало и прекратило трудовые правоотношения. В свою очередь, порядок начисления порядка означает совокупность методов и приемов, применяемых для начисления указанных периодов. Из сказанного вытекает, что для начисления периода необходимы сведения (данные) о начальном и заключительном моментах периода. На это указывает и глава 4 Правил № 165 „Порядок начисления страховых периодов”, в котором содержатся определенные методы и приемы для начисления страховых периодов. Из структуры правил вытекает, что непосредственно страховой (трудовой) период предварительно уже определен.

23. Оспариваемая норма содержится в первой главе „Общие правила” Правил № 165 и дает дефиницию страховых периодов, а именно, определяет, что „для определения права на государственную пенсию, возникшего после вступления в силу настоящих правил, трудовые и приравненные к ним периоды до 1 января 1991 года, независимо от внесения взносов социального страхования (но не ранее, чем со дня, когда лицо достигло 15 летнего возраста, за исключением случая, указанного в пункте 40 настоящих правил), приравниваются к страховому стажу (за исключением случая, указанного в пункте 35 настоящих правил)”.

23.1. Кабинет министров устоявшийся в системе социального страхования минимальный страховой возраст (15 лет), установленный в законе „О государственном социальном страховании”, механически перенес на те трудовые правоотношения, которые существовали до 1991 года. Значит, Кабинет министров принял материально-правовую норму, определяющую непосредственно страховой период, а не порядок начисления. Таким образом, определяя 15 летний возраст в качестве отсчетного пункта периода, непосредственно определяется и сам период (его начальный момент).

23.2. Саэйма, определяя то, считаются ли трудовые и приравненные к ним периоды страховыми периодами, не установил границы, с которой исчисляется соответствующий период. Законодатель в пунктах 1 и 2 правил перехода закона „О государственных пенсиях” детально определил все трудовые и приравненные к ним периоды, а в пункте 2.¹ делегировал Кабинету министров только разработку порядка начисления, доказывания и учета означенных периодов.

Определение трудовых и приравненных к ним периодов относится к компетенции самого законодателя. Кабинет министров мог действовать только в рамках полномочий, а именно, мог разработать порядок начисления, доказывания и учета установленных периодов (трудовых и приравненных к ним периодов).

24. Из имеющихся в деле материалов не представляется возможным констатировать, что Саэйма взвешивал вопрос о том, с какого возраста трудовой и приравненный к нему период лица должен засчитываться в страховой стаж.

В оспариваемой норме предусмотренный минимальный возраст страхового (трудового) периода не установлен на основании содержащихся в законе полномочий. Принимая оспариваемую норму, Кабинет министров вышел за рамки установленных законом полномочий, а именно, разрешил данный вопрос *ultra vires*.

В связи с этим, оспариваемая норма не принята в надлежащем порядке и не соответствует статье 64 Конституции.

25. При констатации несоответствия оспариваемой нормы статье 64 Конституции, оспариваемая норма признается противоправной и **не имеющей силу с момента ее принятия.** В связи с этим, не имеется необходимости в дополнительной оценке на соответствие оспариваемой нормы статьям 91 и 109 Конституции.

26. Тем не менее, Конституционный суд обращает внимание Саэйма на то, что оспариваемая норма ограничивает содержащиеся в статье 109 Конституции основные права на социальное обеспечение, поскольку запрещает засчитывать в страховой период фактические (реальные) трудовые периоды, которые были наработаны лицом до достижения 15 летнего возраста. Ограничения основных прав могут устанавливаться только на основании закона, они должны быть оправданы легитимной целью, а также соответствовать принципу соразмерности.

Не допускается ограничение основных прав лица со ссылкой на неясные и двусмысленные полномочия законодателя.

Если объем полномочий со стороны законодателя вызывает сомнения, то Кабинету министров подобные полномочия надлежит осуществлять, уклоняясь по возможности от ограничения основных прав, если только необходимость ограничений непосредственно не указана в уполномочивающей норме.

Постановляющая часть

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

постановил:

Признать слова и числа “(но не ранее, чем со дня, когда лицо достигло 15 летнего возраста, за исключением случая, указанного в пункте 40 настоящих правил)” пункта 2 правил № 165 Кабинета министров от 23 апреля 2002 года „О порядке доказывания, начисления и учета страхового периода” не соответствующими статьям 64, 91 и 109 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силу с момента их принятия.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге 9 октября 2007 года.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис