



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

Именем Латвийской Республики

Рига, 19 декабря 2007 года

по делу № 2007-13-03

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,

по конституционной жалобе Ирины Шевченко,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 20 ноября 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии слова “непрерывно” пункта 6 правил № 644 Кабинета министров от 8 августа 2006 года “Правила о размерах пособия по уходу за ребенком и доплаты к пособию по уходу за ребенком за близнецов или нескольких единоутробных детей, порядке их перерасчета и порядке начисления и выплаты доплат” статьям 91 и 110 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. Пунктом 2 части первой статьи 3 закона О государственном социальном пособии определяется, что одним из регулярно выплачиваемых социальных пособий является пособие по уходу за ребенком, а в статье 7 указанного закона предусмотрены условия предоставления пособия по уходу за ребенком. В свою очередь, согласно части первой статьи 15 указанного закона размер государственного социального пособия определяется законом и Кабинетом министров, а согласно части первой статьи 16 закона пособие по уходу за ребенком выплачивается в порядке, установленном Кабинетом министров. И предусмотренные законом условия предоставления пособия по уходу за ребенком, и изданные Кабинетом министров правила, регулирующие размер и порядок предоставления пособия по уходу за ребенком, после вступления в силу закона О государственном социальном пособии претерпели многократные изменения.

1.1. 1 января 2005 года в силу вступил принятый 11 ноября 2004 года закон “Об изменениях в законе О государственном социальном пособии”, согласно которому, среди прочего, часть первая статьи 7 закона О государственном социальном пособии была изложена в следующей редакции:

“Пособие по уходу за ребенком предоставляется лицу, которое ухаживает за ребенком:

1) в возрасте до одного года, если лицо нетрудоустроено (не считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) или трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком;

2) в возрасте от одного года до двух лет, если лицо нетрудоустроено (не считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) или трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком, или в соответствии с порядком, установленным Кабинетом министров, занято на неполный рабочий день.”

С 1 января 2005 года размер и порядок предоставления пособия по уходу за ребенком были предусмотрены правилами № 1003 Кабинета министров от 7 декабря 2004 года “О порядке, в котором предоставляется и выплачивается пособие по уходу за ребенком и доплата к пособию по уходу за ребенком за близнецов или нескольких единоутробных детей” (далее – Правила № 1003). Согласно пункту 3 данных правил у лиц, которые ухаживали за ребенком в возрасте до одного года, размер пособия составлял 50 латов, если лицо не было трудоустроено, и в размере 70 процентов от средней зарплаты страховых взносов лица (но не менее 56 латов в месяц и не более 392 латов в месяц), если трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком. В свою очередь, размер пособия по уходу за ребенком у лиц, которые ухаживали за ребенком в возрасте от одного года до двух лет, составлял 30 латов.

1.2. 4 ноября 2005 года Конституционный суд провозгласил решение по делу № 2005-09-01 “О соответствии содержащегося в пункте 1 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии условия – „если данное лицо не трудоустроено (не считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) или трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком” - статьям 91, 106 и 110 Конституции Латвийской Республики”, признав приведенное условие несоответствующим статье 110 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силу с 1 марта 2006 года.

1.3. С 1 марта 2006 года пункт 1 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии действовал в следующей редакции: “пособие по уходу за ребенком предоставляется лицу, которое ухаживает за ребенком: 1) в возрасте до одного года”. В свою очередь, пункт 2 части первой статьи 7 закона, соответствие которого Конституции в Конституционном суде не оспаривалось, по-прежнему осталась в силе в следующей редакции: “пособие по уходу за ребенком предоставляется лицу, которое ухаживает за ребенком: в возрасте до одного года до двух лет, если лицо нетрудоустроено (не считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) или трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком, или в соответствии с порядком, установленным Кабинетом министров, занято на неполный рабочий день.”

Размер пособия, предусмотренный Правилами № 1003, остался неизменным, а именно, у лица, которое ухаживает за ребенком в возрасте от одного года до двух лет, он составлял 30 латов.

1.4. 2 марта 2006 года был принят закон “Об изменениях в законе О государственном социальном пособии”, вступивший в силу 8 марта 2006 года и изложивший часть первую статьи 7 закона О государственном социальном пособии в следующей редакции:

“Пособие по уходу за ребенком предоставляется лицу, которое ухаживает за ребенком:

1) в возрасте до одного года, если лицо не было трудоустроено на день предоставления пособия (не считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”);

2) в возрасте до одного года, если лицо было трудоустроено на день предоставления пособия (считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) и находится в отпуске по уходу за ребенком;

3) в возрасте до одного года, если лицо было трудоустроено на день предоставления пособия (считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) и является трудоустроенным во время ухода за ребенком, и не находится в отпуске по уходу за ребенком;

4) в возрасте от одного года до двух лет.”

Размер и порядок расчета пособия, установленный в Правилах № 1003, не претерпели изменений.

1.5. 8 августа 2006 года Кабинет министров издал правила № 644 “Правила о размерах пособия по уходу за ребенком и доплаты к пособию по уходу за ребенком за близнецов или нескольких единокровных детей, порядке их перерасчета и порядке начисления и выплаты доплат” (далее – **Правила № 644**), пункт 2 которых (в редакции, действовавшей с 12 августа 2006 года до 8 июня 2007 года) гласил:

“размеры пособия следующие:

2.1. для лица, которое ухаживает за ребенком: в возрасте до одного года, если лицо нетрудоустроено (не считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) в день предоставления пособия, – 50 латов в месяц;

2.2. для лица, которое ухаживает за ребенком: в возрасте до одного года, если лицо трудоустроено (считается работником или самозанятым лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) в день предоставления пособия, и находится в отпуске по уходу за ребенком, – в размере 70 процентов от среднемесячной зарплаты страховых взносов, но не менее 50 латов в месяц и не более 392 латов в месяц;

2.3. для лица, которое ухаживает за ребенком: в возрасте до одного года, если лицо трудоустроено (считается работником или самозанятым

лицом согласно закону “О государственном социальном страховании”) в день предоставления пособия, и является трудоустроенным во время ухода за ребенком и не находится в отпуске по уходу за ребенком, – в размере 50 процентов от пособия, предусмотренного для лица, указанного в подпункте 2.2. настоящих правил, но не менее 56 латов в месяц;

2.4. для лица, которое ухаживает за ребенком: в возрасте от одного года до двух лет, – 30 латов в месяц.”

Согласно пункту 3.1. Правил № 644 среднемесячная зарплата страховых взносов работника для определения размера пособия рассчитывается с зарплаты страховых взносов лица за период 12 календарных месяцев, который сокращается на три календарных месяца перед месяцем, в котором ребенок родился.

В свою очередь, пунктом 6 Правил № 644 предусматривается: “Если у лица, которому пособие предоставлено согласно подпункту 2.2. настоящих правил, при непрерывном уходе за ребенком в возрасте до двух лет, возникает право на пособие очередному ребенку, то пособие по уходу за очередным ребенком в возрасте до года предоставляется в увеличенном размере по сравнению с тем, который согласно подпункту 2.2. настоящих правил был предоставлен по уходу за предыдущим ребенком в возрасте до года или который можно рассчитать заново согласно пунктам 3, 4 и 5 настоящих правил.”

2. В соответствии со статьями 6 и 19 закона “О государственном социальном страховании” за лиц, которые ухаживают за ребенком, не достигшим полуторагодовалого возраста, обязательные взносы пенсионного страхования и страхования от безработицы производятся из средств государственного основного бюджета. В свою очередь, частью третьей статьи 14 указанного закона предусматривается, что объекты тех обязательных взносов, которые производятся из средств

государственного основного бюджета, определяется Кабинетом министров.

Согласно пунктам 3.2. и 4.2. правил № 230 Кабинета министров от 5 июня 2001 года “Правила об обязательных взносах государственного социального страхования из средств государственного основного бюджета и из специальных бюджетов государственного социального страхования” за лиц, которые ухаживают за ребенком, не достигшим полуторагодовалого возраста, обязательные взносы производятся с 50 латов.

3. Заявительница Ирина Шевченко (далее – Заявительница) оспаривает соответствие слова “при непрерывном” пункта 6 Правил № 644 (далее – оспариваемая норма) статьям 91 и 110 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

3.1. Из заявления и прилагаемых к нему документов вытекают следующие фактические обстоятельства:

4 марта 2005 года у Заявительницы родился первый ребенок Григорий Шевченко (*см. материалы дела, том 1, с. 9*). До рождения ребенка Заявительница работала, ее средняя зарплата страховых взносов, при расчете пособия по уходу за первым ребенком, составляла 658,51 латов. Государственное агентство социального страхования (далее – ГАСС) рассчитало Заявительнице пособие по уходу за ребенком на первого ребенка в максимальном размере – 392 латов (*см. материалы дела, том 1, с. 14*).

В период с 14 апреля 2005 года до 3 марта 2006 года, а именно, до достижения первым ребенком годовалого возраста, Заявительница находилась в отпуске по уходу за ребенком и за нее в соответствии с

правовыми нормами (*см. пункт 2 настоящего решения*) из средств государственного бюджета производились обязательные платежи государственного социального страхования с 50 латов.

4 марта 2006 года Заявительница вернулась на работу на полное рабочее время и работала до 9 августа 2006 года, отправившись в предродовой отпуск.

Пособие по уходу за ребенком в размере 30 латов на ребенка в возрасте от одного года до двух лет за период с 4 по 7 марта 2006 года Заявительница не получила, так как в соответствии с действовавшими в то время правовыми нормами (*см. пункты 1.1. и 1.3. настоящего решения*) пособие по уходу за ребенком в возрасте от одного года до двух лет имело право получать только лицо, которое нетрудоустроено или трудоустроено и находится в отпуске по уходу за ребенком, или занято на неполное рабочее время.

Право получать пособие по уходу за ребенком за первого ребенка в возрасте от одного года до двух лет у Заявительницы появилось с 8 марта 2006 года до внесения изменений в правовые нормы (*см. пункты 1.4. настоящего решения*).

16 октября 2006 года у Заявительницы родился второй ребенок Владимир Шевченко (*см. материалы дела, том 1, с. 10*).

В связи с тем, что Заявительница вернулась на работу на полное рабочее время и за период с 4 по 7 марта 2006 года Заявительница не получила пособие по уходу за ребенком, оспариваемой нормой не предусматривалась возможность получать пособие по уходу за ребенком на второго ребенка (в возрасте до одного года) в таком размере, в каком она получала указанное пособие по уходу за первым ребенком (в возрасте до одного года). Пособие по уходу за вторым ребенком в возрасте до одного года было рассчитано заново.

При расчете пособия по уходу за ребенком на второго ребенка в возрасте до одного года, в предусмотренные для расчета 12 месяцев были включены как те четыре месяца, когда Заявительница работала и ее месячная зарплата страховых взносов составляла 624–672 латов, так и те восемь месяцев, когда за нее производились обязательные страховые платежи из средств государственного бюджета. А именно, в расчет были включены восемь месяцев, когда зарплата страховых взносов составляла 50 латов. В результате пособие было рассчитано со среднемесячной зарплаты страховых взносов – 251,64 латов и размер пособия составлял 176,15 латов в месяц (*см. материалы дела, том 1, с. 12*).

3.2. В заявлении высказывается мнение, что ситуация, при которой право на увеличенное пособие по уходу за ребенком в связи с рождением очередного ребенка имеют лица, которые все время находились в отпуске по уходу за ребенком, а не те лица, которые прервали уход за предыдущим ребенком и вернулись на работу, не соответствует вытекающим из статьи 1 Конституции принципам справедливости и правового доверия, установленным статьей 91 Конституции принципу правового равенства и статьей 110 Конституции обязанности государства заботиться о семье, детях и родителях наиболее лучшим образом.

3.3. Заявительница указывает, что согласно принципу запрета дискриминации запрещается различное отношение к лицам на основе конкретных признаков. Пол является одним из таких признаков. Согласно праву Европейского Союза требуется обеспечивать равное отношение к мужчинам и женщинам в отношении трудовых возможностей, профессиональной подготовки и карьерного роста, а также условий труда и запрещается не только прямая, но и косвенная дискриминация.

Согласно оспариваемой норме лицо ограничивается в праве отказаться от кратковременного возвращения на работу в пользу увеличенного пособия по уходу за ребенком и ограничивается возвращение на работу именно женщин.

3.4. Заявительница считает, что при расчете пособия по уходу за ребенком проявилось различное отношение к родителям, у которых появилось право на пособие по уходу за ребенком на ребенка в возрасте до одного года, пока предыдущий ребенок не достиг двухлетнего возраста, в зависимости от того, состояли ли или нет родители в период между рождением детей на активной работе. Для такого различного отношения не имеется объективного и разумного основания, что не соответствует статье 91 Конституции.

В свою очередь, в поступившем в Конституционный суд после ознакомления с материалами дела мнению подчеркивается, что ограничение права, обусловленное условием “при непрерывном”, не обладает легитимной целью.

3.5. Заявительница указывает, что из статьи 110 Конституции вытекает позитивная обязанность государства предпринимать такие меры по поддержке семьи, которые являются достаточно эффективными и, насколько это возможно, отвечающими нуждам адресата, в первую очередь ребенка. Одновременно высказывается мнение, что согласно статье 110 Конституции требуется по возможности наилучшим образом обеспечить интересы детей, родителей и семьи.

В заявлении, среди прочего, указывается, что пособие по уходу за ребенком на ребенка в возрасте от одного года до двух лет неадекватно по своему размеру, так как его недостаточно для выживания, и высказывается мнение, что законодатель не имел права ограничивать

права человека в ситуации, когда размер назначенного пособия является недостаточным для того, чтобы лицо имело возможность содержать свою семью.

4. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Кабинет министров – считает, что норма пункта 6 Правил № 644 не противоречит статьям 91 и 110 Конституции.

4.1. Кабинет министров утверждает, что большая часть выводов, сделанных в заявлении, не соответствует действительности, так как с 8 марта 2007 года лицо, получающее пособие по уходу за ребенком, может также работать. В случае, если Заявительница возобновила бы работу после 8 марта 2006 года, то могла бы выбирать размер пособия в порядке, установленном пунктом 6 Правил № 644. Кабинет министров подчеркивает, что “в данный момент в аналогичной ситуации ни у кого из получателей пособия по уходу за ребенком в связи с возобновлением работы перерыва в уходе за ребенком не возникает” (*см. материалы дела, том 1, с. 37*).

4.2. Со ссылкой на прецедентную практику Конституционного суда по делам № № 2006-10-03, 2000-07-0409 и 2002-15-01, в ответном письме указывается, что закрепленный в статье 91 Конституции принцип равенства допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых условиях, если налицо объективное и разумное основание. Различное отношение не будет иметь объективного и разумного основания, если отсутствует легитимная цель или если отсутствуют пропорциональные (соразмерные) отношения между определенными целями и средствами, избранными для их достижения.

В ответном письме высказывается мнение, что все лица, у которых согласно пункту 2 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии в качестве трудоустроенных лиц появляется право получать пособие по уходу за ребенком на уход за следующим ребенком в возрасте до одного года, пока предыдущий ребенок не достиг возраста двух лет, находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

Кабинет министров признает, что в конкретном случае можно констатировать различное отношение, однако считает, что различное отношение обладает легитимной целью и использованные средства приемлемы для достижения легитимной цели. Оспариваемая норма способствует тому, что родители в период получения пособия по уходу за ребенком, в ожидании рождения следующего ребенка, не решаются работать и в связи с этим обеспечивают своим детям полноценную заботу, а также одновременно заботятся о здоровье будущего ребенка.

Кабинет министров подчеркивает, что различное отношение при расчете пособия по уходу за ребенком, “учитывая также то обстоятельство, что лицо в промежутке между рождением детей, ухаживая за предыдущим ребенком, одновременно может быть вовлечено на рынок труда”, соответствует статье 91 Конституции.

4.3. В ответном письме высказывается мнение, что норма пункта 6 Правил № 644 не вызывает косвенной дискриминации по признаку пола, а, совсем наоборот, устраняет ее.

4.4. Кабинет министров считает, что при введении нормы пункта 6 Правил № 644 государство самым непосредственным образом защитило и поддержало семью, права родителей и детей, а именно, указанная норма защищает и поддерживает те семьи, в которых дети рождаются с минимальной разницей во времени.

Часть выводов

5. Заявительница и Кабинет министров (в дальнейшем также – Участники дела) содержание пункта 6 Правил № 644 оценивают в совокупности с нормами закона О государственном социальном пособии, действовавшими в разные периоды времени.

5.1. Заявительница оценивает пункт 6 Правил № 644 в совокупности с редакцией статьи 7 закона О государственном социальном пособии, действовавшей до 8 марта 2006 года и лишавшее лицо, занятое на полное рабочее время, права получать пособие по уходу за ребенком в возрасте с одного года до двух лет. Согласно условиям данной нормы ГАСС в период с 4 по 7 марта 2006 года не выплатило Заявительнице пособие по уходу за ребенком в возрасте с одного года до двух лет. При расчете пособия по уходу за ребенком на уход за вторым ребенком в возрасте до одного года, ГАСС исходило из того, что в период с 4 по 7 марта 2006 года Заявительница не получала пособие по уходу за ребенком и в связи с этим не ухаживала за ребенком непрерывно.

5.2. В свою очередь, Кабинет министров оценивает пункт 6 Правил № 644 в совокупности с той редакцией статьи 7 закона О государственном социальном пособии, которая была в силе с 8 марта 2006 года. При том, что в одной части ответного письма, в которой перечисляются фактические обстоятельства дела, Кабинет министров не исключает того, что Заявительнице “была прервана выплата пособия по уходу за ребенком в период с 4 по 7 марта 2006 года” (*материалы дела, том 1, с.36*), в той части ответного письма, в которой дается юридическое обоснование по делу, Заявительнице вменяется в вину, что она “не поняла или ошибочно поняла суть указанной нормы” (*материалы дела, том 1, с. 37*).

Дело заведено на основании конституционной жалобы. Конституционная жалоба подается лицом для защиты своих основных прав, установленных Конституцией. То обстоятельство, что регулирование в той или иной части позднее подвергалось изменениям, не освобождает Конституционный суд от обязанности оценивать соответствие оспариваемой нормы Конституции в совокупности с теми правовыми нормами, действовавшими в период, когда в отношении Заявительницы было принято решение, имеющее значение по делу. По конкретному делу Конституционному суду надлежит оценить оспариваемую норму прежде всего в совокупности с нормами закона О государственном социальном пособии, которые были в силе до 7 марта 2006 года.

6. В своих аргументах по материалам дела Заявительницей дается анализ соответствия статье 110 Конституции также пункта 2 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии (в редакции, имевшей силу до 8 марта 2006 года) (*см. материалы дела, том 2, с. 139*). Соответствие указанной нормы вышестоящим по юридической силе правовым нормам в заявлении не оспаривается, и дело о таком предмете требования в Конституционном суде не заведено. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сазйма – не является участником настоящего дела и от него не поступило ответного письма. При том, что в процессе Конституционного суда в отдельных случаях “нарушение пределов требования в решении является возможным и даже необходимым, чтобы обеспечить эффективную защиту прав человека и исполнение решения” (*Pastars E. Prasījuma robežu ievērošana Satversmes tiesā. Jurista Vārds, 31.07.2007., Nr. 31; Endziņš A. Kā vērtēt jaunāko Satversmes tiesas praksi. Jurista Vārds, 09.10.2007., Nr. 41*), тем не менее, принципам процесса Конституционного суда будет противоречить оценка соответствия такого

нормативного акта, который по соответствующему делу вообще не оспаривается. В связи с этим Конституционный суд не оценивал аргументы Заявительницы, которые касаются пункта 2 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии (в редакции, имевшей силу до 7 марта 2006 года), на соответствие статье 110 Конституции. То есть, Конституционный суд не оценивал, соответствует ли статье 110 Конституции такая ситуация, что в период с 4 по 7 марта 2006 года Заявительница не получила пособия по уходу за ребенком в возрасте с одного года до двух лет в связи с тем, что была занята на полное рабочее время.

7. Пунктом 6 Правил № 644 *expressis verbis* предусматривается, что условия указанного пункта применяются к лицу, у которого появилось право на пособие на очередного ребенка “при непрерывном уходе за ребенком в возрасте до двух лет”. И ГАСС, и Кабинет министров интерпретируют слова “при непрерывном уходе за ребенком” в увязке с условием, непрерывно ли получало лицо пособие по уходу за ребенком. Так, Кабинет министров в ответном письме указывает, что пункт 6 Правил № 644 не мог быть применен в случае с Заявительницей, “так как, при уходе за первым ребенком до двухлетнего возраста, ей была прервана выплата пособия по уходу за ребенком в период с 4 по 7 марта 2006 года” (*материалы дела, том 1, с. 36*), и что “в данный момент в аналогичной ситуации ни у кого из получателей пособия по уходу за ребенком в связи с возобновлением работы перерыва в уходе за ребенком не возникает” (*материалы дела, том 1, с. 37*). А именно, под “перерывом в уходе за ребенком” Кабинет министров понимает “перерыв в получении пособия по уходу за ребенком”, а под словами “при непрерывном уходе за ребенком” – “непрерывно получая пособие по уходу за ребенком”. Интерпретируя приведенные слова таким образом, ГАСС отказало Заявительнице в расчете пособия по уходу за ребенком на уход за вторым

ребенком до годовалого возраста в соответствии с предусмотренным пунктом 6 Правил № 644, значительно благоприятным для Заявительницы регулированием.

Так как Кабинет министров интерпретировал самим же изданную правовую норму, Конституционному суду надлежит убедиться в том, соответствует ли оспариваемая норма в такой интерпретации вышестоящим по юридической силе правовым нормам.

8. В практике Конституционного суда закрепились точка зрения, что из первого предложения статьи 110 Конституции вытекает позитивная обязанность государства сформировать и поддерживать систему социально-экономической защиты семьи (*см. пункт 9.3. решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01, пункт 13.1. решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01 и пункт 13.1. решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03*).

8.1. Выполняя свои обязанности, законодатель конкретизировал в законе право семьи на особую защиту, предусмотрев различные механизмы защиты (пособия, доплаты и др.), само же право обрело статус прав индивида. Реализацию указанного права лицо может требовать от государства, а также может отстаивать свое право в суде (*см. пункт 9.3. решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01*). Пособие по уходу за ребенком является неотъемлемой составной частью системы социально-экономической защиты семьи (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*). Если согласно оспариваемой норме предусматривается ограничение на получение пособия по уходу за ребенком, то таким образом запрещаются

гарантированные статьей 110 Конституции и конкретизированные в нормативных актах права на социально-экономическую защиту семьи в случае рождения ребенка. В связи с этим такое ограничение будет считаться ограничением установленных Конституцией основных прав (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01*).

8.2. Однако, в отличие от оспариваемой нормы, проанализированной в решении Конституционного суда от 4 ноября 2005 года, оспариваемая норма по разрешаемому делу также, как по делу № 2006-07-01 не лишает лица, которое работает и ухаживает за ребенком, права получать пособие по уходу за ребенком как таковое.

И хотя “статья 110 Конституции вменяет поддерживать семью, тем не менее, ни в коей мере не вызывает появление у лица субъективного права на получение конкретной государственной поддержки в форме пособия определенного вида и размера” (*пункт 13.1. решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*). Вытекающая из первого предложения статьи 110 Конституции обязанность государства не подлежит конкретизации в той мере, чтобы она сама по себе наделяла бы лицо, которое ухаживает за вторым ребенком в возрасте до одного года, правом получать на уход данного ребенка пособие в не меньшем размере, чем на уход за первым ребенком до годовалого возраста.

8.3. При том, что гарантированные Конституцией основные права человека обеспечиваются и защищаются как единая система, все же нельзя игнорировать структурные отличия гражданских и политических прав от экономических, социальных и культурных прав. При осуществлении экономических, социальных и культурных прав нельзя

предъявлять к законодателю столь же строгие требования, как и в отношении невмешательства при осуществлении гражданских и политических прав человека (см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

8.4. Особый характер социальных прав влияет и на контрольные рамки судебной власти в данной области. При осуществлении социальных прав законодатель пользуется широкой свободой действий постольку, поскольку налицо разумная связь с экономической ситуацией в государстве, тем не менее свобода действий законодателя не является неограниченной (см. пункты 13-14 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01). В свою очередь, “судебная власть обязана оценивать, соблюдает ли законодатель границы собственной свободы действий” (пункт 16 решения Конституционного суда от 11 ноября 2006 года по делу № 2006-10-03). Это означает, что суду по возможности надлежит проверить:

1) предприняты ли законодателем меры для обеспечения лицам возможности по реализации социальных прав;

2) должным ли образом предприняты меры, а именно, обеспечивается ли лицам возможность по реализации социальных прав хотя бы на минимальном уровне;

3) соблюдаются ли всеобщие правовые принципы.

9. Пособия по уходу за обеими детьми Заявительницы рассчитывались, исходя из регулирования, сложившегося при претворении в жизнь Концепции об увеличении государственного социального пособия семьям после рождения ребенка, утвержденной Кабинетом министров 30 августа 2004 года (см. распоряжение № 591 от

30 августа 2004 года “О Концепции об увеличении государственного социального пособия семьям после рождения ребенка”). В соответствии с указанной концепцией 11 ноября 2004 года был принят закон “Об изменениях в законе О государственном социальном пособии” и Правила № 1003. Позднее текущее регулирование было упорядочено, в том числе Правила № 1003 были заменены Правилами № 644.

Отдельные нормы указанных актов Конституционным судом уже оценивались, и Конституционный суд пришел к выводу, что Кабинет министров, формируя данную систему, принял меры по обеспечению социальных прав, вытекающих из статьи 110 Конституции.

10. При оценке того, обеспечивается ли осуществление социальных прав хотя бы на минимальном уровне, следует учитывать, что ни статьей 110 Конституции, и ни международными обязательствами Латвии не требуется, чтобы государство только и исключительно с помощью услуг системы социальной безопасности обеспечивало материальное благосостояние каждого ребенка (см. пункт 13.5. решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01).

Такого рода объемлющая государственная забота противоречила бы первому предложению статьи 110 Конституции, так как не только государство, но и родители имеют обязанность заботиться о своих детях, думать об удовлетворении потребностей детей (см. пункт 10 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

При определении принципов начисления пособия по уходу за ребенком, в том числе увязывая размер пособия для трудоустроенных лиц со средней зарплатой страховых взносов, Кабинет министров добился

поставленных политико-правовых целей в рамках свободы действий, предоставленной статьей 110 Конституции.

10.1. На размер пособия, выплачиваемого по уходу за вторым ребенком, в случае с Заявительницей оказывают влияние не только общие правила расчета пособия по уходу за ребенком или оспариваемая норма сами по себе, но и размер производимых из средств государственного бюджета платежей обязательного страхования за лиц, которые ухаживают за ребенком до годовалого возраста. А именно, за лицо, которое находится в отпуске по уходу за ребенком, платежи обязательного страхования производятся в установленном нормативными актами размере – с 50 латов (*см. пункт 2 настоящего решения*). Если пособие по уходу за ребенком получается трудоустроенным лицом, использующим право на отпуск по уходу за ребенком, то платежи обязательного страхования это единственное, что формирует среднюю зарплату страховых взносов лица в те месяцы, когда лицо находится в отпуске по уходу за ребенком.

Нормы, согласно которым определяются размеры платежей обязательного страхования, в Конституционном суде не оспариваются.

10.2. Обоснованным является мнение Кабинета министров о том, что при введении нормы пункта 6 Правил № 644 государство самым непосредственным образом защитило и поддержало семью, права родителей и детей, а именно, что согласно указанной норме защищаются и поддерживаются те семьи, в которых дети рождаются с минимальной разницей во времени и в которых один из родителей непрерывно ухаживает за детьми. В связи с этим пункт Правил № 644 в целом направлен не на снижение размера пособия по уходу за ребенком, а

совсем наоборот – на создание благоприятных условий для конкретного круга лиц.

То обстоятельство, что Заявительница исключена из круга таких лиц и благоприятные условия на нее не распространяются, само по себе не считается ограничением основных прав, установленных статьей 110 Конституции, постольку, поскольку налицо соответствие другим нормам Конституции и всеобщим правовым принципам.

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

Участники дела согласны с точкой зрения, закрепившейся в прецедентной практике Конституционного суда, что законодатель включил в статью 91 Конституции два тесно взаимосвязанных принципа: принцип равенства – в первом предложении статьи и принцип запрета дискриминации – во втором предложении (*см. пункт 9 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*).

Заявительница указывает, что оспариваемая норма противоречит как принципу правового равенства, так и принципу запрета дискриминации.

11.1. Участники дела согласны с закрепившейся в прецедентной практике Конституционного суда сущностью принципа правового равенства. А именно, что согласно принципу правового равенства государственным институциям запрещается издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых условиях. Тем не

менее, здесь проявляется не нивелирование, а требование в равной мере относиться лишь к тем лицам, которые в самом деле находятся в одинаковых и сопоставимых условиях. В связи с этим согласно принципу равенства допускается и даже требуется различное отношение к лицам, находящимся в различных условиях, а также допускается различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, при наличии объективного и разумного основания (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409*). Различное отношение не будет иметь объективного и разумного основания, если отсутствует легитимная цель или отсутствуют пропорциональные (соразмерные) отношения между выдвинутыми целями и средствами, избранными для их достижения (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01*).

11.2. Участники дела единодушны в том, что все лица, которые согласно пункту 2 части первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии в качестве трудоустроенных лиц имеют право получать детское пособие по уходу за очередным ребенком в возрасте до одного года, пока предыдущий ребенок не достигнет двухлетнего возраста, находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

В деле не имеется спора о том, что констатировано различное отношение. Кабинет министров обоснованно указывает, что трудоустроенные лица согласно оспариваемой норме делятся на две группы:

1) на лиц, которые в ожидании рождения очередного ребенка непрерывно ухаживали за предыдущим ребенком (то есть, непрерывно получали пособие по уходу за ребенком);

2) на лиц, которые в ожидании рождения очередного ребенка ухаживали за предыдущим ребенком с перерывами (то есть, с перерывами получали пособие по уходу за ребенком).

Первой группе лиц пособие по уходу за ребенком предоставляется в увеличенном размере, равном тому, какой был предоставлен по уходу за предыдущим ребенком в возрасте до одного года, или может рассчитываться заново. Второй группе лиц, в том числе и Заявительнице, пособие рассчитывается заново.

При новом расчете пособия у работника, который ухаживал за предыдущим (первым) ребенком до годовалого возраста, находясь в отпуске по уходу за ребенком, и у которого очередной (второй) ребенок родился в то время, пока первому ребенку еще не исполнилось два года, возникает следующая ситуация.

Во-первых, согласно пункту 3.1. Правил № 644 среднемесячная зарплата страховых взносов работника для определения размера пособия рассчитывается с зарплаты страховых взносов лица за период 12 календарных месяцев, который сокращается на три календарных месяца перед месяцем, в котором ребенок родился

Стало быть, расчетный период для определения размера пособия, выплачиваемого за второго ребенка, начинается за 15 календарных месяцев до рождения такого ребенка. Второй ребенок родился в то время, пока первому ребенку еще не исполнилось два года. В связи с этим расчетный период в любом случае начинается в то время, пока первый ребенок еще не достиг годовалого возраста.

Во-вторых, согласно пункту 3.1. Правил № 644 для расчета используется следующая формула:

$$V_{\text{мес.}} = (A_1 + A_2 \dots + A_{12}) : 12, \text{ где:}$$

$V_{\text{мес.}}$ – среднемесячная зарплата страховых взносов;

A1, A2... – зарплата страховых взносов суммарно, образуемая в соответствующем календарном месяце установленного 12 месячного календарного месяца;

12 – число месяцев.

Если трудоустроенное лицо ухаживает за первым ребенком, находясь в отпуске по уходу за ребенком, до достижения ребенком годовалого возраста, в расчетный период включаются также те месяцы, когда средняя зарплата страховых взносов образуется за счет платежей обязательного страхования, произведенных из средств государственного бюджета.

А именно, в приведенной формуле величина A1, A2... по таким месяцам составляет 50 латов, а по месяцам, в которых лицо работало, соответствует платежам социального страхования, произведенных работодателем. Формулой предусматривается суммирование средних зарплат страховых взносов за 12 месяцев и деление полученной суммы на число 12.

Если лицо получало пособие по уходу за ребенком в минимальном размере и после того, как ребенку исполнился один год, было трудоустроено на какое-то время, то, при новом расчете пособия по уходу за вторым ребенком до годовалого возраста, пособие может быть больше того размера, что было начислено по уходу за первым ребенком. Тем не менее, пособие в размере 50 латов получают только 35% женщин и 3,3% мужчин, а в размере 56 латов – 9,8% женщин и 2,6 % мужчин (*см. материалы дела, том 1, с. 203*).

Если лицо по уходу за первым ребенком до годовалого возраста получало пособие в большем размере, а после того было кратковременно трудоустроено, то, при новом расчете пособия по уходу за вторым ребенком до годовалого возраста, пособие может быть значительно ниже того размера, что было начислено по уходу за первым ребенком до аналогичного возраста. Такая ситуация возникла и у Заявительницы.

Пособие в максимальном размере получают 8,4% женщин и 23,6% мужчин (*см. материалы дела, том 1, с. 203*).

В связи с этим у части лиц вновь рассчитанное пособие, выплачиваемое по уходу за очередным ребенком до годовалого возраста, может быть ниже пособия по уходу за первым ребенком до аналогичного возраста. Стало быть, предусмотренное оспариваемой нормой различное отношение выражается в возможном снижении пособия по уходу за ребенком у одной вышеуказанной группы лиц по сравнению с другой группой.

12. В деле не имеется спора о том, установлено ли различное отношение согласно правовой норме, изданной в надлежащем порядке, однако имеет место спор о том, установлено ли такое различное отношение с легитимной целью и соответствует ли оно принципу соразмерности.

12.1. Заявительница считает, что различное отношение не обладает легитимной целью и поэтому противоречит статье 91 Конституции.

Кабинет министров считает, что различное отношение обладает легитимной целью. Кабинет министров в ответном письме указывает, что норма пункта 6 Правил № 644 “установлена, чтобы защищать и поддерживать те семьи, в которых рождение очередного ребенка ожидается в период ухода за предыдущим ребенком – то есть, чтобы защищать тех родителей, у которых дети рождаются с минимальной разницей во времени и которые по причине непрерывного ухода за предыдущим ребенком не имели возможности в полной мере быть вовлеченными на рынок труда и в связи с этим улучшить свое материальное положение” (*материалы дела, том 1, с.с. 38–39*).

Таким утверждением Кабинет министров обосновывает цель нормы в целом, но не дает обоснования различному отношению к двум вышеназванным группам лиц. А именно, не дается обоснования тому, почему Кабинет министров, не защищая всех родителей, у которых дети рождаются с минимальной разницей во времени и которые по причине ухода за предыдущим ребенком не имели возможности в полной мере быть вовлеченными на рынок труда и в связи с этим улучшить свое материальное положение, защищает лишь тех родителей, которые по причине непрерывного ухода за предыдущим ребенком не имели возможности в полной мере быть вовлеченными на рынок труда.

В связи с этим не имеется оснований для вывода о том, что в рамках конкретной нормы присутствует легитимная цель относительно различного отношения, предусмотренного критерием непрерывного ухода за ребенком.

12.2. Тем не менее, следует учитывать, что пункт 6 Правил № 644 был заимствован из аналогичной нормы прежнего регулирования. Пункт 6 Правил № 1003 ранее предусматривал:

“Если у лица, которому пособие предоставлено согласно подпункту 3.1. настоящих правил, будучи в отпуске по уходу за ребенком или трудоустроенным не более чем 20 часов в неделю, при непрерывном уходе за ребенком в возрасте до двух лет, появляется право получать пособие на очередного ребенка, то пособие по уходу за очередным ребенком в возрасте до одного года предоставляется в том размере, которое согласно подпункту 3.1. настоящих правил было предоставлено на предыдущего ребенка в возрасте до одного года.”

Правила № 1003 были разработаны, руководствуясь принципом, что пособие по уходу за ребенком не получает лицо, которое трудоустроено, но не находится в отпуске по уходу за ребенком, и во всех возможных

случаях лицо, которое ухаживает за ребенком, должно быть мотивировано не устраиваться на оплачиваемую работу, а посвящать все свое время и внимание детям. Данный принцип нашел выражение в нормах Правил № 1003.

Приведенная установка, среди прочего, основывалась на регулировании, установленном частью первой статьи 7 закона О государственном социальном пособии. Разрешая дело о соответствии пункта 1 статьи 7 закона О государственном социальном пособии статье 110 Конституции, Конституционный суд признал, что государство выбрало путь защиты прав детей, а именно, обеспечить детям в первые годы жизни надлежащий уход, который практически оказывается одним из родителей. Таким образом, у оспариваемой нормы имеется легитимная цель – защита прав ребенка, с обеспечением ребенку до годовалого возраста полноценной заботы, оказываемой родителями (*см. пункт 13.3. решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01*).

Обеспечение присутствия родителей также в интересах ребенка в возрасте от одного года до двух лет. В связи с этим в оспариваемой норме присутствует легитимная цель.

12.3. Для оценки того, является ли различное отношение соразмерным, прежде всего необходимо убедиться, приемлема ли оспариваемая норма для достижения легитимной цели.

Согласно оспариваемой норме легитимная цель может быть достигнута в том случае, если трудоустроенные родители, которые ухаживают за ребенком до годовалого возраста, мотивируются на осознанный выбор в пользу ухода за ребенком в возрасте от одного года до двух лет, понимая, что материальная поддержка, которая уменьшится при уходе за ребенком до двухлетнего возраста, возможно, уравнивается,

когда будет получаться увеличенное пособие по уходу за очередным ребенком в возрасте до одного года.

Тем не менее, во многих случаях оспариваемая норма никак не позволяет добиться указанной цели, так как в то время, когда делается выбор о том, ухаживать ли за ребенком в возрасте от одного года до двух лет или также возобновить работу, очередная беременность может еще не наступила или родители об этом не знают.

В аргументах Заявительницы по материалам дела указывается, что она с 4 марта 2006 года не имела возможности соблюсти возложенную Правилами № 1003 обязанность об осознанном выборе между двумя возможными в будущем правовыми регулированиями в связи с рождением очередного ребенка, так как:

1) о возобновлении работы договорилась с работодателем еще в 2005 году, когда не знала о рождении очередного ребенка;

2) вернувшись на работу с 4 марта 2006 года, еще не была уверена в том, что ждет очередного ребенка (врач констатировал беременность 9 марта 2006 года).

В связи с этим оспариваемая норма в отношении многих лиц, включая и Заявительницу, никак не позволяла добиться указанной цели.

12.4. Согласно оспариваемой норме легитимная цель достигается в отношении небольшой части лиц, которые, возможно, выбрали путь непрерывного ухода за ребенком в возрасте от одного года до двух лет именно потому, что так было установлено регулированием данной нормы. Выгода, приобретаемая обществом от такого выбора, не больше ограничения интересов того ребенка в возрасте от одного года до двух лет, уход за которым родители прервали, чтобы возобновить работу по материальным или профессиональным соображениям, а также потому,

что не знали или не были полностью уверены в том, что ожидают очередного ребенка. А именно, пособие по уходу за вторым ребенком до годовалого возраста во многих случаях является существенно низким.

Сокращая пособие лицу, которое было трудоустроено в то время, когда первому ребенку уже исполнился один год, а второго ребенка еще нет, фактически, в то время, когда присутствие родителей ему менее необходимо, негативно влияет на интересы ребенка в то время, когда второй ребенок еще не достиг годовалого возраста и присутствие родителей ему особенно необходимо. Лицо, получающее пособие по уходу за ребенком меньшего размера, возможно, вынуждается работать и таким образом меньше времени уделяет детям.

К тому же, не достигаются и цели концепции пособий, а именно, обеспечить лицу, которое ухаживает за ребенком до годовалого возраста, пособие в размере, которое по возможности заменило бы трудовые доходы (насколько пособие не превышает установленный максимальный размер).

В связи с этим предусмотренное оспариваемой нормой различное отношение не соответствует принципу соразмерности, а сама оспариваемая норма – первому предложению статьи 91 Конституции.

13. При констатации несоответствия оспариваемой нормы хотя бы одной статье Конституции, признается, что она является противоправной и не имеющей силу. В связи с этим не имеется дополнительной необходимости в оценке соответствия оспариваемой нормы второму предложению статьи 91 Конституции.

14. Принимая решение о моменте, с которого оспариваемая норма теряет силу, Конституционный суд принял во внимание, что по делу № 2005-09-01 оценивалось регулирование, которое вообще запрещало получать пособие лицом, которое работало (было трудоустроено и не находилось в отпуске по уходу за ребенком). По упомянутому делу оспариваемая норма была признана утратившей силу с 1 марта 2006 года.

В решении по упомянутому делу “определяя момент, с которого оспариваемая норма теряет силу, суд принял во внимание то, что в оспариваемой норме содержатся условия по получению пособия по уходу за ребенком. Немедленная отмена оспариваемой нормы, при отсутствии другого нормативного регулирования, в отдельных случаях может привести к нарушению прав лиц. Поэтому необходимо предоставить законодателю время для усовершенствования нормативного регулирования пособий по уходу за ребенком в соответствии с интересами как ребенка, так и всей семьи” (*пункт 16 решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01*).

Согласно части второй статьи 32 закона О Конституционном суде “решение Конституционного суда является обязательным для всех государственных и муниципальных институций, учреждений и должностных лиц, включая суды, а также физических и юридических лиц”.

Лица имели право полагаться на то, что законодатель в соответствии с заключениями, изложенными в решении Конституционного суда, усовершенствует нормативное регулирование в отведенный Конституционным судом срок и после 1 марта 2006 года тот факт, что лицо занято на полное рабочее время, не приведет к перерыву в получении детского пособия и не будет связано с неблагоприятными последствиями при расчете очередного пособия. Лица имели право

соответственно планировать свою профессиональную деятельность, а также беременность.

Постановляющая часть

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

постановил:

Признать слово “непрерывно” пункта 6 правил № 644 Кабинета министров от 8 августа 2006 года “Правила о размерах пособия по уходу за ребенком и доплаты к пособию по уходу за ребенком за близнецов или нескольких единоутробных детей, порядке их перерасчета и порядке начисления и выплаты доплат” несоответствующим статье 91 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силу с 1 марта 2006 года.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Гунарс Кутрис