



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

Рига, 26 ноября 2009 года

по делу № 2009-08-01

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

по заявлению двадцати депутатов 9 Сазьмы (Парламента) Латвийской Республики – Андрея Клементьева, Валерия Агешина, Бориса Цилевича, Олега Денисова, Сергея Долгополова, Сергея Федорова, Александра Голубова, Николая Кабанова, Ивана Клементьева, Александра Мирского, Сергея Мирского, Виталия Орлова, Артиса Пабрикса, Ивана Рыбакова, Артурса Рубикса, Айгарса Штокенбергса, Яниса Тутинса, Яниса Урбановичса, Нила Ушакова и Алексея Видавского,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 3 части первой статьи 17 и статьи 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 27 октября 2009 года в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии слов «в 2009 году государственные пенсии не пересматриваются» статьи 2 закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года статьям 1 и 109 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Закон «О государственных пенсиях» был принят 2 ноября 1995 года и вступил в силу 1 января 1996 года. В момент вступления закона в силу статья 26 закона определяла, что «размер государственной пенсии подлежит ежегодному пересмотру с учетом изменений индекса потребительских цен и заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы, в порядке, определенном Кабинетом министров».

В свою очередь пункт 15 переходных правил закона «О государственных пенсиях» предусматривал следующее:

«До 31 декабря 2014 года государственные пенсии пересматриваются следующим образом:

1) до 31 декабря 2009 года, за исключением случаев, определенных в подпункте 1¹ настоящего пункта, государственные пенсии, размер которых не превышает трехкратного размера пособия государственного социального обеспечения, пересматриваются 1 апреля с учетом фактического индекса потребительских цен и 1 октября с учетом фактического индекса потребительских цен и 50 процентов от процента реального роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. Государственные пенсии, размер которых превышает трехкратный размер пособия государственного социального обеспечения, пересматриваются один раз в год – 1 октября – с учетом фактического индекса потребительских цен;

1¹) с 1 января 2008 года по 31 декабря 2008 года государственные пенсии, размер которых не превышает 150 латов, пересматриваются 1 апреля 2008 года с учетом фактического индекса потребительских цен и 1 октября 2008 года с учетом фактического индекса потребительских цен и 50 процентов от процента реального

роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. Государственные пенсии, размер которых превышает 150 латов, но не превышает пятикратного размера пособия государственного социального обеспечения, пересматриваются один раз в год – 1 октября 2008 года – с учетом фактического индекса потребительских цен;

2) с 1 января 2010 года по 31 декабря 2014 года государственные пенсии, размер которых не превышает трехкратного размера пособия государственного социального обеспечения, пересматриваются один раз в год – 1 октября – с учетом фактического индекса потребительских цен и 50 процентов от процента реального роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. Государственные пенсии, размер которых превышает трехкратный размер пособия государственного социального обеспечения, но не превышает пятикратного размера пособия государственного социального обеспечения, пересматриваются один раз в год – 1 октября – с учетом фактического индекса потребительских цен и 25 процентов от процента реального роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. Государственные пенсии, размер которых превышает пятикратный размер пособия государственного социального обеспечения, пересматриваются один раз в год – 1 октября – с учетом фактического индекса потребительских цен;

3) при пересмотре государственных пенсий пересматривается размер назначенной пенсии.»

Статья 2 закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года предусматривает, что пункт 15 переходных правил должен быть выражен в следующей редакции: «В 2009 году государственные пенсии не пересматриваются».

2. Двадцать депутатов 9 Сазьмы (Парламента) Латвийской Республики (далее в тексте – Заявитель) просят Конституционный суд признать слова «в 2009 году государственные пенсии не пересматриваются» статьи 2 закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года (далее в тексте –

оспариваемая норма) не соответствующими статьям 1 и 109 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция).

2.1. По мнению Заявителя, оспариваемая норма противоречит принципу правового доверия.

Заявитель указывает, что государственные пенсии являются вопросом социальной политики, имеющим долгосрочный характер, поэтому правовое регулирование в данной области должно быть достаточно стабильным и неизменным. Порядок пересмотра государственных пенсий, действовавший до 1 апреля 2009 года, существовал с небольшими изменениями с 1 января 2002 года. Таким образом, лица, имеющие право на государственную пенсию, полагались на правовое регулирование в сфере пересмотра размера государственных пенсий, и это доверие являлось законным, разумным и обоснованным. Правовое регулирование действовало в течение длительного периода времени и являлось достаточно определенным и неизменным.

Заявитель признаёт, что принцип правового доверия не носит абсолютного характера, однако, внося поправки, законодатель должен предусматривать щадящий переход к новому правовому регулированию. Такой переход может выражаться как в установлении переходного периода, так и в компенсации убытков. Законопроект «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» был представлен Саэйме 11 марта 2009 года и принят в срочном порядке в обоих чтениях 12 марта 2009 года. Период перехода к новому правовому регулированию не предусмотрен.

Кроме того, Заявитель выражает мнение, что оспариваемая норма в сущности имеет обратную силу, так как посредством этой нормы отменен пересмотр размера государственных пенсий за прошлый период – период времени с 1 октября 2008 года по 31 марта 2009 года. В течение упомянутого периода дороговизна жизни продолжала расти из-за

инфляции. Кроме того, большинство фракций Саэймы даже после принятия поправок к закону «О бюджете государства на 2009 год» от 12 декабря 2008 года продолжало утверждать, что пересмотр размера пенсий, который должен состояться в апреле 2009 года, отменен не будет.

Вследствие вышесказанного Заявитель считает, что оспариваемая норма противоречит принципу правового доверия, так как лица были лишены полученных ранее прав, при этом законодатель не реализовал щадящего перехода к новому правовому регулированию.

2.2. Помимо этого, Заявитель ставит под сомнение соответствие оспариваемой нормы принципу соразмерности.

В качестве одной из целей оспариваемой нормы заявлено обещание правительства международным органам «заморозить» пересмотр размера пенсий в 2009 году, а, начиная с 2010 года, пересматривать пенсии лишь в соответствии с фактическими изменениями потребительских цен. Такую цель нельзя признать легитимной, так как исполнительная власть взяла на себя обязательства, входящие исключительно в компетенцию законодателя.

В качестве второй цели объявлено «обеспечение сбалансированности расходов специального бюджета государственного социального страхования с возможностями, обеспечиваемыми доходами». Однако можно заключить, что истинная цель оспариваемой нормы заключается в экономии средств бюджета государства. Заявитель выражает мнение, что такая цель «сама по себе» может являться легитимной, однако в данном конкретном случае, то есть в случае, когда экономия средств бюджета государства осуществляется за счет таких незащищенных социальных групп как пенсионеры, лица с инвалидностью и лица, потерявшие кормильца, если при этом, помимо прочего, нарушается принцип правового доверия, ее нельзя считать легитимной.

Заявитель указывает также, что не были осуществлены соответствующие расчеты и не был рассмотрен вопрос о возможности достижения легитимной цели средствами, в меньшей степени ограничивающими права лиц, а также о том, не превышает ли ограничение прав лиц пользы, извлекаемой обществом. В аннотации к законопроекту не предоставлена информация ни об экономии средств специального бюджета государственных пенсий, ни о влиянии законопроекта на сбалансированность специального бюджета государственного социального страхования, ни о количестве пенсионеров, которых коснутся поправки.

Ссылаясь на предположение об экономии 10 миллионов латов, прозвучавшее в ходе дебатов в Сазйме, Заявитель выражает мнение, что экономия средств специального бюджета государственных пенсий в результате отмены пересмотра размера пенсий будет сравнительно небольшой. Кроме того, Заявитель указывает, что ссылки на ожидаемый рост числа безработных и, соответственно, рост расходов специального бюджета занятости, необоснованны, так как перераспределение ассигнований между специальными бюджетами государственного социального страхования недопустимо. Кроме того, оспариваемая норма затрагивает права и интересы особо незащищенной социальной группы, то есть относится к лицам, получающим государственную пенсию в размере до 135 латов и живущим на средства ниже прожиточного минимума. Следовательно, средства, избранные законодателем, нельзя считать соразмерными.

2.3. Заявитель считает, что оспариваемая норма также противоречит принципу социально ответственного государства. Государственные пенсии являются одной из мер социального обеспечения, реализуемой государством с целью обеспечения

соблюдения принципа социально ответственного государства. Государственные пенсии несут не только экономическую – компенсация индивидуумам утраты доходов, но и социальную функцию – обеспечение индивидуумам возможности сохранения статуса полноценного члена общества.

Заявитель указывает, что согласно данным Центрального управления статистики Латвийской Республики прожиточный минимум в феврале 2009 года составлял 172,47 лата. В аннотации к законопроекту указано, что средний размер пенсии составляет 166,72 латов; оспариваемая норма отменяет запланированный на 2009 год пересмотр размера пенсии лиц, чья пенсия не достигает 135 латов. Следовательно, не обеспечиваются права всех социальных групп на надлежащий стандарт жизни, и пенсии не приводятся в соответствие с реальными расходами.

Кроме того, Заявитель подчеркивает, что пересмотр размера государственных пенсий в том виде, в котором он существовал до 1 апреля 2009 года, нельзя считать улучшением уровня жизни получателей государственной пенсии. Пересмотр размера пенсий следует считать лишь небольшим приближением государственных пенсий к прожиточному минимуму. Таким образом, оспариваемая норма не соответствует принципу социально ответственного государства.

2.4. По мнению Заявителя, оспариваемая норма ущемляет также закрепленное в статье 109 Конституции право на социальное обеспечение. Упомянутое право нарушается тем, что государство внесло поправки в правовое регулирование, конкретизирующее право на социальное обеспечение, без легитимной цели, нарушив при этом проанализированные ранее принципы правового государства – принцип правового доверия, принцип соразмерности и принцип социально ответственного государства.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Сазэйма** – не согласен с Заявителем и в ответном письме выражает мнение, что оспариваемая норма соответствует Конституции.

3.1. Сазэйма указывает, что социальные права, в том числе право на социальное обеспечение, представляют собой особые, отличные права, и их реализация зависит от экономической ситуации в каждом конкретном государстве и от имеющихся ресурсов. Однако государство обязано обеспечивать минимальную реализацию социальных прав вне зависимости от экономической ситуации. По мнению Сазэймы, в Латвии создана стабильная и эффективная система социального обеспечения, включающая в себя систему социального страхования, систему государственных социальных пособий, а также систему социальных услуг и социальной помощи. Лицу, получающему государственную пенсию, доступны и другие услуги, входящие в систему социального обеспечения. Таким образом, Латвия выполнила свою обязанность по обеспечению всех лиц правом на минимальное социальное обеспечение.

В течение последних лет был принят ряд мер по улучшению условий жизни пенсионеров, при этом особое внимание уделялось лицам с маленькой пенсией и большим трудовым стажем. В том числе с 2006 года было введено, а позже и постепенно расширено, регулирование в отношении доплат к государственной пенсии по старости за каждый год страхового стажа, накопленного до 31 декабря 1995 года. Сазэйма особо подчеркивает значение упомянутых доплат и указывает, что доплаты к государственной пенсии по старости в той форме, в которой они вступили в силу с 1 января 2009 года, заменяют пересмотр пенсий.

По словам Сазэймы, Латвия находится в условиях экономического спада. Кроме того, Латвия осуществила международные займы. Основой

для предоставления международного финансирования служит программа стабилизации и восстановления роста экономики Латвии, утвержденная Сазимой в декабре 2009 года. Таким образом, для обеспечения социальных прав Латвия использует не только доступные национальные ресурсы, но и международную помощь.

Сазима признаёт, что включение в Конституцию экономических, социальных и культурных прав ограничивает свободу действий законодателя, который не может отказаться от обязанности по обеспечению эффективного осуществления социальных прав. Социальные права должны обеспечиваться по крайней мере в минимальном объеме и осуществляться с соблюдением общих принципов права.

Принимая оспариваемую норму, государство не отказалось от эффективного осуществления социальных прав. Напротив, социальная сфера, в особенности же – обеспечение государственных пенсий, признана приоритетной. В сравнении с другими сферами государственные пенсии затронуты в меньшей степени – отменен только их пересмотр, а размер не урезан.

3.2. По мнению Сазимы, сомнений в том, что ограничение социальных прав установлено законом, нет – оно предусматривается статьей 2 закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года.

Сазима указывает, что легитимная цель ограничения прежде всего состоит в обеспечении интересов бюджета государства. Принцип действия системы социального страхования заключается в самофинансировании. В период с 2002 года в специальном бюджете государственного социального страхования формировался резерв, достигший к 1 января 2009 года примерно 951 миллиона латов. В

настоящее время, когда сокращаются доходы и растут расходы специального бюджета социального страхования, в специальном бюджете возник дефицит, и к 1 мая 2009 года резерв сократился примерно до 877 миллионов латов. Сазэйма выражает мнение, что в случае, если бы расходы бюджета социального страхования не были пересмотрены, резерв специального государственного бюджета был бы истрачен уже за пару лет.

В качестве второй цели ограничения Сазэйма указывает реализацию прав других лиц на социальное обеспечение, а также реализацию прав на социальное обеспечение в будущем.

По мнению Сазэймы, выбранные ею средства пригодны для достижения легитимной цели, так как то, что в 2009 году пересмотр пенсий не предусмотрен, позволяет сэкономить бюджетные средства.

Оценивая необходимость установленного ограничения, то есть рассматривая вопрос о том, не может ли легитимная цель быть достигнута менее ограничивающими средствами, Сазэйма указывает, что другие средства могут выражаться только в отмене других благоприятных норм, установленных для пенсионеров, например, в отсутствии доплат или в разработке более неблагоприятных условий получения пенсии. Однако такие средства ограничили бы права лиц в еще большей степени.

Оспариваемую норму следует считать более щадящим средством еще и по той причине, что в условиях дефляции в результате пересмотра пенсий их размер уменьшился бы. Отмена пересмотра пенсий позволяет избежать такой ситуации.

Сазэйма выражает мнение, что оспариваемая норма соответствует также принципу соразмерности. Оценка соразмерности ограничения должна учитывать общую ситуацию в стране и тот факт, что

экономический спад затрагивает все группы лиц. Кроме того, другие группы лиц, например, лица, работающие в государственном секторе, вынуждены считаться с еще большими ограничениями.

3.3. В отношении соответствия оспариваемой нормы принципу социально ответственного государства Саэйма указывает, что Латвийское государство создало всеобъемлющую систему социального обеспечения и, несомненно, выполнило обязанность по обеспечению всем лицам права на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне. Кроме того, в последние годы осуществлялось последовательное улучшение пенсионной системы и уровня жизни пенсионеров.

Мнение Заявителя о том, что средний размер государственных пенсий не достигает прожиточного минимума, установленного в государстве, необоснованно. По мнению Саэймы, прожиточный минимум, установленный государством, соответствует минимальному доходу, гарантируемому государством. Это определено правилами Кабинета министров № 693 от 9 декабря 2003 года «Правила о гарантированном минимальном уровне доходов и размере пособия для обеспечения гарантированного минимального уровня дохода». С 1 января 2009 года уровень гарантированного минимального дохода составляет 37 латов в месяц. Таким образом, как средний, так и минимальный размеры пенсий превышают эту сумму. Минимальный размер пенсий в зависимости от страхового стажа (для пенсий по старости) и группы инвалидности (для пенсий по инвалидности) составляет от 45 до 76,50 латов.

3.4. Саэйма ссылается также на критерии, определенные в пункте 42 Замечания общего порядка № 19 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на социальное обеспечение

(статья 19)», которые необходимо соблюдать при сокращении уже определенного объема социального обеспечения.

Сазьма указывает, что оспариваемая норма является исключительной мерой, предпринятой в условиях экономического кризиса. Перед принятием законопроекта были тщательно рассмотрены возможные альтернативы. Свое мнение о законопроекте предоставили, среди прочего, Национальный совет трехстороннего сотрудничества, Конфедерация работодателей Латвии, Союз свободных профсоюзов Латвии и Федерация пенсионеров Латвии. Принятием оспариваемой нормы Сазьма не ущемила прав лиц на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне, не действовала несправедливо по отношению к отдельным социальным группам и при этом сбалансировала права разных социальных групп.

3.5. Оценивая соответствие оспариваемой нормы принципу правового доверия, Сазьма указывает, что с момента принятия закона пункт 15 переходных правил закона «О государственных пенсиях» многократно подвергался изменениям. Таким образом, многократно менялся и порядок пересмотра пенсий, который поэтому не может быть охарактеризован как неизменный. Следовательно, у лица не могло возникнуть правового доверия к тому, что порядок пересмотра пенсий останется неизменным. Напротив, в условиях экономического спада лицо могло на разумных основаниях предвидеть, что возможна отмена пересмотра пенсий.

Принцип правового доверия не абсолютен, и его содержание в условиях экономического кризиса и в условиях экономического роста в государстве неодинаково. Ссылаясь на практику Конституционного суда Литвы, Сазьма подчеркивает, что в чрезвычайной ситуации, в том числе в условиях экономического кризиса, права лиц на социальное обеспечение

могут подвергаться дополнительным ограничениям. Однако такое ограничение не должно быть произвольным. Во-первых, оно должно быть необходимым для обеспечения важных интересов общества и государства и защиты других конституционных ценностей. Во-вторых, необходимо соблюдать принцип соразмерности, то есть сохранять равновесие между правами лица, в отношении которых предполагается менее благоприятное регулирование, и интересами общества и государства. В-третьих, ограничение должно быть установлено на определенный срок.

Оспариваемая норма необходима для обеспечения важных интересов общества и государства. Кроме того, она соответствует принципу соразмерности и принята на определенный срок – 2009 год. Поэтому Саэйма считает, что оспариваемая норма соответствует условиям, на которых в чрезвычайной ситуации могут устанавливаться ограничения основных прав человека. Таким образом, оспариваемая норма соответствует принципу правового доверия.

3.6. Отвечая на вопросы Конституционного суда, Саэйма уточняет, что вопрос о мероприятиях, планируемых в сфере государственного социального страхования, в том числе касательно дальнейшей индексации государственных пенсий, рассмотрен на заседании Подкомиссии социального обеспечения Национального совета трехстороннего сотрудничества 13 февраля 2009 года. На упомянутом заседании Конфедерация работодателей Латвии и Союз свободных профсоюзов Латвии выразили возражения против планируемого «замораживания» государственных пенсий, то есть отсутствия их индексации в 2009 году. В свою очередь Федерация пенсионеров Латвии выразила мнение, что следует проиндексировать государственные пенсии, размер которых не достигает 600 латов. Кроме того, мнение Конфедерации работодателей Латвии, Союза свободных профсоюзов

Латвии и Федерации пенсионеров Латвии не является обязательным ни для депутатов Сазймы при внесении законопроекта на рассмотрение, ни для Сазймы при принятии закона.

Законопроект «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» (№ 1139/Lp9) был принят в срочном порядке 12 марта 2009 года в соответствии с требованиями регламента Сазймы. Срочность определялась необходимостью своевременного принятия решения о «замораживании» индексации государственных пенсий в 2009 году, иначе согласно информации, предоставленной Агентством государственного социального страхования, перерасчет пенсий был бы начат уже 16 марта с целью обеспечения индексации 1 апреля 2009 года.

В рамках обоснования срочности принятия законопроекта Сазйма также ссылается на мнение, выраженное на заседании Сазймы 12 марта 2009 года депутатом Силвой Бендрате, о том, что законодатель вынужден принять такие поправки, чтобы выполнить обязательства, принятые на себя исполнительной властью.

Отвечая на вопрос о рассмотренных альтернативах оспариваемой норме, Сазйма указывает, что после первого чтения ответственная комиссия – Комиссия по социальным и трудовым делам – получила несколько предложений касательно законопроекта «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» (№ 1139/Lp9). Однако ни одно из них нельзя было считать достаточно эффективным альтернативным решением с указанием соответствующего источника финансирования. Кроме того, Сазйма обращает внимание на то, что вопрос об оценке возможных альтернативных решений следует рассматривать в более широкой перспективе. А именно, оценка альтернативных решений могла происходить в Кабинете министров при подготовке к подписанию Протокола о намерениях от 18 декабря 2008 года, представленного

директору Международного валютного фонда, так как в подпункте 2 пункта 24 упомянутого протокола указано, что в 2009 году пенсии будут заморожены.

4. Приглашенное лицо – **Кабинет министров Латвийской Республики** (далее в тексте – Кабинет министров) – не согласно с мнением Заявителя и считает, что оспариваемая норма не противоречит статьям 1 и 109 Конституции.

4.1. Кабинет министров указывает, что согласно пункту 24 Протокола о намерениях между Латвией и Международным валютным фондом от 18 декабря 2008 года в 2009 году предусмотрено замораживание пенсий. То есть для того, чтобы была возможность получить международный заем, в качестве одной из мер ограничения расходов была предусмотрена отмена индексации государственных пенсий в 2009 году.

В законе «О бюджете государства на 2009 год» общие расходы на обе индексации пенсий в 2009 году предусматривались в размере 29 980 356 латов. С учетом того, что экономический рост остановился и даже сократился, в бюджете было необходимо сделать поправки, предусматривающие существенное урезание расходов. Посредством поправок к закону «О бюджете государства на 2009 год», провозглашенных 23 декабря 2008 года, расходы специального бюджета государственного социального страхования на социальные пособия были сокращены на 59,0 миллионов латов, из которых 30,0 миллионов латов предназначались для индексации пенсий. Упомянутые поправки были подготовлены на основании пересмотренных прогнозов для того, чтобы дефицит бюджета 2009 года не превышал 5 процентов от внутреннего валового продукта.

На основании вышеупомянутого Кабинет министров считает: без принятия оспариваемой нормы и пересмотра расходов специального бюджета социального страхования, с учетом выполнения специального бюджета социального страхования, а также прогнозируемых доходов и планируемых расходов будущих лет, резерв специального государственного бюджета был бы истрачен уже в течение пары лет.

4.2. По мнению Кабинета министров, оспариваемая норма соответствует праву на социальное обеспечение, гарантированному статьей 109 Конституции. В рамках обоснования своего мнения Кабинет министров прежде всего ссылается на созданную в государстве систему социального обеспечения, включающую в себя не только социальное страхование, но и государственные социальные пособия, а также систему социальных услуг и социальной помощи.

Приняв оспариваемую норму, государство не отказалось гарантировать право на обеспечение в связи с наступлением старости, как не отказалось и от намерения поднять систему социального обеспечения на более высокий уровень, а всего лишь установило такой уровень социального обеспечения, который соответствует возможностям бюджета государства и не усугубляет положение индивидуумов, на ограниченный период времени. Поэтому Кабинет министров считает, что оспариваемую норму нельзя рассматривать в отрыве от статьи 1 закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года, предусматривающей пересмотр размера государственной пенсии один раз в год, начиная с 1 октября 2010 года.

Оспариваемая норма обоснована легитимной целью – обеспечить интересы бюджета государства в условиях экономического спада, когда необходимо урезать расходы бюджета и сбалансировать доходы и расходы специального бюджета государственных пенсий, а также

гарантировать права других лиц на социальное обеспечение в соответствии со статьей 116 Конституции.

Кабинет министров указывает, что права лица на социальное обеспечение на минимальном уровне не ущемлены, так как с учетом экономической ситуации в стране и доступных финансовых ресурсов уже невозможно обеспечить полное осуществление социальных прав на том же уровне, что и в условиях устойчивого экономического роста, чтобы пенсионеры получали пенсии, соответствующие осуществленным ими взносам и увеличивающиеся пропорционально показателю инфляции.

Принятие оспариваемой нормы следует считать необходимым действием, цель которого не может быть достигнута другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума. Так как доходы специального бюджета социального страхования состоят из взносов социального страхования, экономия в бюджете может возникнуть только в результате сокращения размера социального обеспечения, назначенного лицам. Следует считать, что оспариваемая норма соответствует своей цели, так как польза, получаемая обществом, превышает вред, наносимый правам индивидуума, с учетом общей ситуации в стране и ограничений, установленных для других групп лиц.

Кабинет министров считает, что оспариваемая норма обоснована легитимной целью, и средства, выбранные для ее достижения, соразмерны. Кроме того, созданная в Латвии всеобъемлющая система социального обеспечения гарантирует всем лицам право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне.

4.3. В отношении соответствия оспариваемой нормы принципу правового доверия Кабинет министров указывает, что упомянутый принцип защищает уже полученные лицом права. То есть лицо может полагаться на то, что права, полученные им в соответствии с

действующим правовым актом, будут сохраняться и реально осуществляться в течение определенного периода времени. В данном случае оспариваемая норма не ущемляет уже полученных лицами прав, так как до дня ее вступления в силу в статье 26 закона «О государственных пенсиях» и пункте 15 переходных правил законодателем было определено только то, каким образом пересматривается размер государственной пенсии по старости.

Несмотря на то, что индексация пенсий осуществляется с целью компенсации влияния инфляции на размер пенсии, понятие «пересмотр пенсии» не всегда означает ее увеличение. В условиях дефляции фактический индекс потребительских цен ниже 1, то есть в соответствии с прежним регулированием размер пенсии по старости мог подвергаться и сокращению. Так как прежнее регулирование не предусматривало автоматического увеличения размера государственной пенсии по старости при каждом ее пересмотре, оно не наделяло лиц правом на более высокую пенсию по старости.

Кроме того, пенсия лица по старости назначается и пересчитывается на основании решения должностного лица Агентства государственного социального страхования, принятого в соответствии с частью первой статьи 28 закона «О государственных пенсиях». И только с момента издания упомянутого административного акта у лица возникают подпадающие идентификации, определенные права на повышенную пенсию по возрасту.

В дополнение к вышеизложенному, Кабинет министров указывает на то, что лицо может полагаться на обоснованность и стабильность нормы социального права в том случае, если норма права сама по себе не зависит от экономической ситуации (изменений потребительских цен,

количества трудящихся и размера взносов государственного социального страхования в бюджет государства).

Таким образом, оспариваемая норма не противоречит принципу правового доверия, так как до дня ее вступления в силу редакция статьи 26 закона «О государственных пенсиях» и пункта 15 переходных правил не давала лицам определенных прав на повышенную пенсию по старости.

4.4. Оценивая соответствие оспариваемой нормы принципу соразмерности, Кабинет министров указывает, что оспариваемая норма принята с учетом резкого экономического спада в государстве и макроэкономических прогнозов Министерства финансов на последующие годы, свидетельствующих о том, что в ближайшее время резкого выздоровления экономики и роста доходов бюджета социального страхования не предвидится. Цель оспариваемой нормы заключается не только в обеспечении интересов бюджета государства в условиях экономического спада, когда необходимо сократить расходы бюджета и сбалансировать расходы и доходы специального бюджета государственных пенсий, но и в осуществлении прав других лиц на социальное обеспечение согласно статье 116 Конституции.

Кабинет министров считает, что в рамках оценки обоснованности принятия законодателем оспариваемой нормы необходимо анализировать не только распределение средств специального бюджета государственных пенсий, но и всю совокупность мер, принятых государством для того, чтобы гарантировать право на обеспечение каждому члену общества в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

Выбранные средства пригодны для достижения вышеупомянутых целей, так как посредством принятия оспариваемых норм достигнута экономия бюджетных средств и сбалансированы интересы всех получателей государственного социального обеспечения, чтобы

государство, используя имеющиеся в его распоряжении финансовые ресурсы, могло гарантировать социальные права всем группам лиц, подверженным социальному риску, по крайней мере на минимальном уровне. Оспариваемая норма необходима для обеспечения важных интересов общества и государства, то есть для того, чтобы сбалансировать расходы и доходы бюджета государства в условиях экономического кризиса, а также защитить предусмотренную в статье 116 Конституции конституционную ценность – права других людей. Оспариваемую норму следует считать соразмерной, то есть соответствующей цели, так как с учетом общей ситуации в стране и ограничений, установленных для других групп лиц, польза, получаемая обществом, превышает вред, наносимый правам индивидуума.

4.5. Кабинет министров считает, что оспариваемая норма соответствует также принципу социально ответственного государства. Оспариваемая норма не предусматривает существенных изменений во всеобъемлющей латвийской системе социального обеспечения, которая все еще гарантирует каждому лицу право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне. По мнению Кабинета министров, оспариваемая норма соответствует принципу социальной справедливости, так как обеспечивает сбалансированность интересов различных социальных групп и гарантирует права всех лиц на социальное обеспечение с учетом обязанности государства заботиться как о выплате государственных пенсий, так и о предоставлении других социальных услуг в будущем.

Кроме того, оспариваемая норма предусматривает отказ от пересмотра размера пенсий по старости лишь в 2009 году, а, начиная с 2010 года, размер государственных пенсий будет пересматриваться один раз в год – 1 октября – с учетом фактического индекса потребительских

цен. В дополнение к этому, законодатель предусмотрел новое существенное регулирование, благоприятное для лица, на случай, когда упомянутый индекс ниже 1, определив, что в таком случае государственные пенсии не пересматриваются. Таким образом законодатель исключает возможность сокращения размера пенсий в результате их пересмотра в случае дефляции.

5. Приглашенное лицо – Министерство благосостояния Латвийской Республики (далее в тексте – Министерство благосостояния) – указывает, что 1 января 2009 года резерв денежных средств в специальном бюджете социального страхования составлял 951 миллион латов. К 1 июля текущего года резерв сократился уже до 845,6 миллионов латов, в свою очередь планируемый остаток денежных средств на конец года согласно поправкам к закону «О бюджете государства на 2009 год» от 27 июня 2009 года составит 747,5 миллионов латов.

Резерв денежных средств специального бюджета социального страхования размещен в Государственной кассе – как в форме срочных вкладов (на 1 июля 2009 года – 654,5 миллиона латов), так и в форме вкладов овернайт. Согласно договорам о срочных вкладах в случае необходимости досрочной выплаты вклада специальный бюджет государственного социального страхования получит не только основную сумму вклада, но и накопленные проценты за фактический срок вклада.

Прогнозируемые общие расходы на индексацию пенсий в 2009 году составляют 13,3 миллионов латов, из которых 11 миллионов потребовалось бы на индексацию 1 апреля, а 2,3 миллиона – на индексацию 1 октября. Такая экономия достаточна для обеспечения

доплаты к пенсии по старости и доплаты к пенсии по инвалидности за один месяц.

Так как в 2009 году индексация пенсий не проводится, размер государственных пенсий не растет. Однако с 1 января 2009 года повышена доплата за страховой стаж, накопленный до 1996 года (70 сантимов вместо прежних 40), поэтому фактически размер пенсии вырос.

Министерство благосостояния указывает, что в Латвии создана система социального обеспечения, гарантирующая каждому лицу право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне. Несмотря на то, что оспариваемая норма понижает уровень социального обеспечения лиц, она обоснована легитимной целью, пригодна для достижения этой цели и соразмерна.

Оспариваемая норма не затрагивает прав, уже полученных лицами, так как в законе «О государственных пенсиях» был определен лишь порядок пересмотра размера государственной пенсии по старости. Пересмотр пенсий сам по себе не означает увеличения их размера, поэтому нормы, теперь уже претерпевшие определенные изменения, не давали лицам права на более высокую пенсию. Кроме того, поддающиеся идентификации, определенные права на повышенную пенсию по старости возникают у лица лишь с момента издания административного акта о перерасчете пенсии.

По мнению Министерства благосостояния, оспариваемая норма соответствует принципу соразмерности. Она принята с целью обеспечения интересов бюджета государства в условиях экономического спада и реализации прав других лиц на социальное обеспечение. Выбранные средства пригодны для достижения цели, так как позволяют добиться экономии средств бюджета. Цель оспариваемой нормы не может быть достигнута другими средствами, в меньшей степени

ограничивающими права индивидуума, так как доходы специального бюджета социального страхования состоят из взносов социального страхования, и экономии средств этого бюджета можно добиться только в результате сокращения размера социального обеспечения, назначенного лицам. Кроме того, с учетом общей ситуации в стране и ограничений, установленных в отношении других групп лиц, польза, получаемая обществом, превышает вред, наносимый правам индивидуума.

Оспариваемая норма соответствует принципу социально ответственного государства, так как она не предусматривает существенных изменений в созданной в Латвии всеобъемлющей системе социального обеспечения.

В дополнительных пояснениях Министерство благосостояния указывает, что отмену индексации пенсий следует считать наиболее подходящим для достижения цели средством.

С учетом ряда обстоятельств отсутствие индексации пенсий в 2009 году следует признать средством, менее всего ограничивающим права лица. Несмотря на усугубление экономической ситуации, с 1 января 2009 года доплата к пенсии по старости увеличилась с 40 до 70 сантимов за один год страхового стажа (до 31 декабря 1995 года), при этом возможность получать доплату была предоставлена всем получателям пенсий по старости и инвалидности вне зависимости от размера пенсии. Получатели государственных пенсий в последующие годы будут защищены от негативного влияния дефляции, которое могло бы возникнуть в связи с индексацией государственных пенсий, то есть если индекс потребительских цен будет ниже 1 (дефляция), государственные пенсии пересматриваться не будут (то есть не будут понижены).

Министерство благосостояния предоставляет следующую информацию о регулировании пересмотра пенсий в других странах Европы:

- В Эстонии государственные пенсии индексируются ежегодно с учетом изменений потребительских цен и социальных взносов. В результате оценки финансовых возможностей государства решено с 1 марта 2009 года при индексации государственных пенсий применять пониженный индекс в соответствии с поправками в соответствующих правовых актах. Поэтому при индексации 2009 года применялась прибавка в размере 5, а не 12 процентов;

- В Ирландии индексация пенсий в правовых актах не отрегулирована и осуществляется в соответствии с финансовыми возможностями очередного года. В 2009 году пенсии индексировались на 3 процента, в свою очередь решение насчет 2010 года еще не принято;

- Во Франции государственные пенсии индексируются ежегодно. В 2008 году индекс составил 1,011 процент, а в 2009 году составит 1 процент;

- В Польше пенсии индексируются раз в три года при условии, что индекс не достигает 10 процентов. Учитывается и инфляция за период, прошедший с момента предыдущей индексации;

- В Румынии пенсии индексируются ежегодно с учетом изменений показателя инфляции и средней заработной платы, а также финансовых возможностей бюджета государственного социального страхования. В 2009 году государственные пенсии индексировались с применением 5 процентов. В настоящее время ведутся дискуссии о необходимости изменить порядок индексации пенсий в 2010 году и учитывать только ежегодные изменения потребительских цен;

- В Португалии государственные пенсии индексируются с учетом изменений потребительских цен и показателя внутреннего валового продукта, которые в 2009 году планируются как отрицательные величины. Чтобы предотвратить понижение пенсий в результате индексации с применением отрицательного процента, в настоящее время ведутся дискуссии о замораживании индексации государственных пенсий в 2010 году.

6. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее в тексте – Омбудсмен) – выражает мнение, что оспариваемая норма соответствует статьям 1 и 109 Конституции.

По мнению Омбудсмана, нормативное регулирование в области индексации пенсий не было достаточно определенным и неизменным для возникновения правового доверия. Кроме того, Омбудсмен обращает внимание на то, что в то время, когда была принята оспариваемая норма, финансирование было урезано во многих областях, в том числе в сфере социального обеспечения и здравоохранения, с целью стабилизации экономической ситуации в стране. В таких обстоятельствах у лиц не было оснований полагаться на то, что пересмотр пенсий будет продолжаться в прежнем порядке. Омбудсмен согласен с выраженным Сазьмой мнением о том, что в условиях резкой экономической регрессии со стороны лица было бы неразумно полагаться на то, что пересмотр пенсий будет продолжаться. Поэтому Омбудсмен считает, что отмена пересмотра пенсий в 2009 году соответствует принципу правового доверия.

Омбудсмен признаёт, что посредством прекращения пересмотра пенсий ограничивается право на социальное обеспечение, закрепленное в статье 109 Конституции. Такое ограничение может быть правомерным, если оно установлено законом для достижения легитимной цели и

соразмерно этой цели. По мнению Омбудсмeна, то, что ограничение установлено законом, бесспорно. Цель, состоящую в обеспечении интересов бюджета государства и прав других лиц на социальное обеспечение, Омбудсмен также признаёт легитимной. Кроме того, Омбудсмен указывает: несмотря на то, что отмена индексации не сможет полностью решить проблемы сбалансированности бюджета, такой шаг все же в целом сократит расходы специального пенсионного бюджета, поэтому он пригоден для достижения легитимной цели.

Омбудсмен выражает мнение, что для оценки соответствия ограничения, установленного оспариваемой нормой, принципам соразмерности и социально ответственного государства, необходимо выяснить, существуют ли более щадящие средства достижения легитимной цели, и превышает ли польза общества ограничение прав индивидуума.

Главная цель пересмотра пенсий заключается в компенсации влияния инфляции на размер пенсии. Так как рост потребительских цен имеет тенденцию уменьшаться, необходимость в индексации пенсий может подлежать пересмотру. Омбудсмен выражает мнение, что посредством других, альтернативных средств, например, пересмотра только тех пенсий, размер которых превышает определенную величину, не может быть обеспечено такое же качество достижения легитимной цели. С учетом краткосрочного характера оспариваемой нормы и понижения уровня инфляции отмену индексации пенсий следует считать наиболее щадящим средством достижения цели.

Омбудсмен также указывает на то обстоятельство, что в результате понижения уровня вознаграждения трудящихся и роста безработицы в специальном бюджете социального страхования возникает сокращение доходов и рост расходов. Поэтому государство обязано принять меры,

позволяющие сбалансировать доходы и расходы специального бюджета социального страхования и обеспечивающие тем самым жизнеспособность системы.

7. Приглашенное лицо – **Федерация пенсионеров Латвии** (далее в тексте – Федерация пенсионеров) – выражает мнение, что оспариваемая норма противоречит статьям 1 и 109 Конституции.

Федерация пенсионеров считает, что в результате принятия оспариваемой нормы нарушен принцип правового доверия, так как у пенсионеров сформировалась убежденность в том, что посредством индексации 1 апреля 2009 года будет возмещен ущерб, нанесенный инфляцией в период времени с 1 сентября 2008 года по 1 марта 2009 года. Однако за несколько дней до пересмотра пенсий внезапно, без подготовки и без щадящего переходного периода пересмотр пенсий был отменен всего за один день сразу в двух чтениях.

Федерация пенсионеров информирует, что Федерация внесла предложение Сэйме применить пересмотр пенсий за период времени с 1 сентября 2008 года по 1 марта 2009 года лишь к тем пенсиям, которые не превышают 135 латов, а пересмотр пенсий, запланированный на 1 октября 2009 года, отложить на 2010 год.

Касательно соответствия оспариваемой нормы принципу соразмерности Федерация пенсионеров указывает, что поправки затрагивают социально незащищенные, обнищавшие социальные группы. Средняя пенсия, подлежавшая пересмотру 1 апреля, составляла 110–115 латов или 64–67 процентов от прожиточного минимума для пенсий по старости, 95–100 латов или 55–58 процентов от прожиточного минимума для пенсий по инвалидности и 80–85 латов или 47–49 процентов от

прожиточного минимума для пенсий по утрате кормильца. Федерация пенсионеров выражает мнение, что польза, полученная государством – 13,3 миллионов латов – не соразмерна убыткам, причиненным упомянутым группам лиц.

Кроме того, Федерация пенсионеров сомневается в том, что ситуация в специальном бюджете государственного социального страхования действительно так критична, как утверждает законодатель. Так, например, Федерация пенсионеров ссылается на «Сообщение о выполнении специального бюджета государственного социального страхования в январе 2009 года» Агентства государственного социального страхования (далее в тексте – АГСС), в котором указано, что в январе 2009 года доходы специального бюджета АГСС превысили планируемые расходы на 17,8 миллионов латов или 20,1 процентов, в результате чего остаток средств увеличился с 951,1 миллиона латов в начале года до 965,6 миллионов латов в конце января. Федерация пенсионеров также указывает, что 45,3 миллионов латов, необходимые для покрытия возможного дефицита специального бюджета социального страхования и пересмотра пенсий в 2009 году, можно получить из одного только процентного дохода по накоплениям специального бюджета социального страхования, который составляет приблизительно 60–70 миллионов латов.

Кроме того, Федерация пенсионеров считает, что ссылка Сазймы на рост уровня безработицы как причину повышения расходов специального бюджета социального страхования, необоснованна, так как перераспределение средств между специальными бюджетами запрещено пунктом 5 статьи 28 закона «О государственном бюджете на 2009 год».

Федерация пенсионеров выражает мнение, что нарушен также принцип верховенства закона и принцип разделения власти. В качестве

одной из целей оспариваемой нормы Сазыма указывает выполнение обещаний, данных исполнительной властью международным финансовым органам. Федерация пенсионеров выражает мнение, что исполнительная власть приняла на себя такие международные обязательства, которые был компетентен принять на себя только законодатель.

Федерация пенсионеров особо подчеркивает, что оспариваемая норма нарушает принцип социально ответственного государства. Федерация пенсионеров выражает мнение, что система социального обеспечения не гарантирует настоящих прав на социальное обеспечение. Так, например, 64 процента пенсионеров получают пенсии ниже установленного в государстве прожиточного минимума. Кроме того, по мнению Федерации пенсионеров, ссылка Сазымы на то, что государственные пенсии якобы превышают гарантированный минимальный доход, цинична и необоснованна. Последний является платежом социальной помощи совсем иного рода и не подлежит сравнению с государственными пенсиями, получаемыми на основании осуществленных лицами взносов социального страхования. С учетом вышесказанного Федерация пенсионеров считает, что посредством принятия оспариваемой нормы, помимо прочего, был нарушен принцип социально ответственного государства.

Как указывает Федерация пенсионеров, содержащееся в ответном письме Сазымы утверждение о том, что Федерацией пенсионеров было предоставлено мнение о соответствующем законопроекте, не соответствует действительности.

Представители Федерации пенсионеров неоднократно встречались с представителями Министерства благосостояния, и во время этих встреч стороны обсуждали возможность увеличения доплат к государственной

пенсии и другие вопросы, однако никаких дискуссий об отмене пересмотра пенсий не было. Еще 9 марта 2009 года на заседании Федерации пенсионеров заместитель государственного секретаря Министерства благосостояния Ингус Алликс указал, что Министерство благосостояния последовательно выступает за то, чтобы пенсии, не превышающие 135 латов, были пересмотрены 1 апреля. И представители правительства, и представители Комиссии Сазймы по социальным и трудовым делам вплоть до принятия оспариваемой нормы продолжали утверждать, что индексация 1 апреля состоится. В отношении пересмотра пенсий 1 октября Федерация пенсионеров выразила мнение, что индексацию можно было бы перенести на 2010 или 2011 год. Однако конкретный законопроект не обсуждался.

8. Приглашенное лицо – Союз свободных профсоюзов Латвии (далее в тексте – Союз свободных профсоюзов) – указывает, что он никогда не поддерживал возможную отмену индексации пенсий. В качестве альтернативного варианта обсуждалось предложение Федерации пенсионеров пересмотр пенсий за период времени с 1 сентября 2008 года по 1 марта 2009 года применить к тем пенсиям, размер которых не превышает 135 латов, а индексацию, назначенную на 1 октября 2009 года, отложить на 2010 год. Упомянутое предложение обсуждалось и было поддержано на заседании Подсовета социального обеспечения Национального совета трехстороннего сотрудничества 13 февраля 2009 года.

Союз свободных профсоюзов подчеркивает, что индексация пенсий необходима, так как с ее помощью в известной мере можно обеспечить сохранение покупательной способности пенсий и тем самым уменьшить риск бедности среди социально незащищенных жителей.

9. Приглашенное лицо – Конфедерация работодателей Латвии – указывает, что мнение о законопроекте «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» (№ 1139/Lp9) Конфедерацией не предоставлялось. На заседании Подсовета социального обеспечения Национального совета трехстороннего сотрудничества 13 февраля 2009 года рассматривался вопрос «Информация Министерства благосостояния об актуальных вопросах в сфере государственного социального страхования». Представительница министерства представила краткий обзор хода выполнения специального бюджета государственного социального страхования в 2008 году и январе 2009 года, а также предоставила оперативную информацию о его выполнении в феврале. Были обрисованы возможные проблемы в бюджете социального страхования в 2009 году, а также в среднесрочной и долгосрочной перспективах (2012–2015 годы). Присутствующие были ознакомлены с подготовленными Министерством благосостояния предложениями об изменениях в сфере обеспечения пособий социального страхования, цель которых состояла в недопущении дефицита специального бюджета социального страхования, то есть: снизить ставки взносов в схему фондрованных пенсий, сократить период оплаты больничных листов, урезать родительское пособие работающих лиц. Об оспариваемой норме присутствующие проинформированы не были.

10. Приглашенное лицо – Факультет экономики и управления Латвийского Университета (далее в тексте – Факультет экономики и управления) – указывает: в случае отсутствия пересмотра пенсий в 2009 году пенсии остаются на прежнем уровне, в свою очередь в случае индексации (пересмотра) пенсий расходы бюджета увеличиваются лишь

на 1 процент. Так как планируемый дефицит пенсионного бюджета значительно выше этого, увеличение расходов в результате пересмотра пенсий не имеет особого значения. Для сбалансированности доходов и расходов пенсионного бюджета большее значение имеет именно увеличение доходов, которого можно добиться различными способами. А именно: привлечь инвесторов или финансирование из бюджета государства; прекратить внесение 2% обязательных взносов государственного социального страхования в схему фондируемых государством пенсий и перенаправить их в пенсионный бюджет; перенаправить средства второго пенсионного уровня в государственные ценные бумаги с последующей их переадресацией, а также предложить получателям пенсий возможность часть пенсии получать государственными облигациями.

11. Приглашенное лицо – **Рижская Высшая школа экономики** (далее в тексте – Высшая школа экономики) – выражает мнение, что решения об отмене индексации пенсий были приняты не только в Латвии, но и в других странах Европы, перенесших экономический кризис. В условиях кризиса правительство делало выбор между теми политическими мерами, которые имелись в его распоряжении.

Высшая школа экономики также указывает, что такая политика правительства усугубляет неясность касательно обязательств правительства по обеспечению теперешнего и будущих поколений пенсионеров. В свою очередь в результате этой неясности могут увеличиться частные накопления, так как снизится уверенность пенсионеров в объемах социальных пособий и пенсий в будущем.

12. Приглашенное лицо – директор Департамента экономики Рижской Высшей школы экономики Мортен Хансен (*Morten Hansen*) – признаёт, что экономика Латвии переживает серьёзную рецессию. Показатель снижения экономической активности во втором квартале 2009 года составил 18,6 процентов в сравнении с тем же периодом 2008 года. Столь резкое снижение экономической активности отражается на свертывании объемов производства и торговли между предприятиями, что в свою очередь приводит к меньшим объемам взимания подоходного налога предприятий и налога на добавленную стоимость. Влияет это и на растущий уровень безработицы. Уменьшаются доходы жителей и, соответственно, объем получаемых государством налогов.

На фоне снижения доходов государства растут его расходы. То есть растет число безработных, а вместе с ним возникают и дополнительные расходы за счет пособий по безработице, тем самым еще сильнее усугубляется положение бюджета государства, то есть растет дефицит бюджета. В Латвии такое усугубление выражено особенно ярко в связи с наблюдаемой рецессией. Ситуация обостряется еще и тем, что небольшой дефицит бюджета в Латвии наблюдался еще на начальном этапе экономического подъема.

Так как Латвия испытывала трудности с финансированием упомянутого дефицита бюджета (то есть с получением займа для этой цели), в декабре 2008 года она обратилась к Международному валютному фонду и Европейскому Союзу.

М. Хансен указывает, что следует проанализировать уровень экономики Латвии в сравнении с предыдущими периодами. Результаты такого анализа показывают, что экономическая активность во втором квартале 2009 года упала примерно до уровня второго квартала 2005 года.

Невозможно сохранить размер пенсий на уровне 2009 года, если экономика страны вернулась на уровень 2005 года.

13. Приглашенное лицо – преподаватель Рижской Высшей школы экономики Андрис Страдс – указывает, что в настоящее время Латвия переживает драматический экономический спад. Вследствие сжатия экономики падают доходы бюджета, и чтобы избежать драматического роста государственного долга и перенесения бремени теперешнего экономического кризиса на будущее, что тормозило бы рост в последующие годы, Латвии в настоящее время необходимо снизить дефицит консолидированного бюджета государства.

А. Страдс указывает, что посредством оспариваемой нормы ее легитимная цель – уравновесить доходы и расходы консолидированного бюджета государства – может быть достигнута лишь частично, так как отмена пересмотра пенсий позволит сэкономить только 13,3 миллионов латов, а дефицит общего бюджета государства необходимо снизить на несколько сотен миллионов латов.

Часть выводов

14. Заявитель просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемой нормы принципу правового доверия и принципу соразмерности, следующему из статьи 1 Конституции. Кроме того, Заявитель просит оценить соответствие оспариваемой нормы принципу социально ответственного государства, следующему из совокупности

социальных прав, гарантируемых Конституцией, а также праву на социальное обеспечение, закрепленному в статье 109 Конституции.

Статья 1 Конституции определяет, что Латвия является независимой демократической республикой. Из понятия демократической республики, содержащегося в упомянутой статье, следует обязанность государства в своей деятельности соблюдать ряд основополагающих принципов правового государства, в том числе принцип соразмерности и принцип правового доверия [*см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98) и пункт 3 части выводов решения от 24 марта 2000 года по делу № 04-07(99)*].

Все правовые государства признают принцип правового доверия. Данный принцип определяет, что государственные учреждения должны быть последовательны в отношении издаваемых ими нормативных актов и соблюдать в своей деятельности правовое доверие, которое может возникнуть у лиц на основании конкретного нормативного акта [*см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98)*].

Принцип соразмерности следует считать одним из наиважнейших основополагающих принципов демократического правового государства. Данный принцип определяет в общей форме, что должно существовать разумное соотношение между действиями государственной власти, ограничивающими права и правовые интересы лица, и целью, к достижению которой государственная власть стремится при помощи этих действий (*см. пункт 11 постановления Конституционного суда от 27 февраля 2007 года о прекращении судопроизводства по делу № 2006-41-01*). По мнению Заявителя, ограничение права лиц на социальное обеспечение, создаваемое оспариваемой нормой, не соразмерно

легитимной цели. Поэтому Конституционный суд считает, что аргументы Заявителя о несоответствии оспариваемой нормы принципу соразмерности следует рассматривать при рассмотрении ее соответствия праву на социальное обеспечение, закрепленному в статье 109 Конституции.

Конституционный законодатель включил в Конституцию Латвии ряд социальных прав. Таким образом, законодатель постановил, что Латвия является социально ответственным государством, то есть таким государством, которое старается по возможности наиболее широко реализовывать социальную справедливость в области законодательства, управления и правосудия. Цель социально ответственного государства заключается в том, чтобы загладить наиболее существенные социальные различия в обществе и обеспечить каждой группе населения соответствующий стандарт жизни (*см. пункт 18 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*).

По своему содержанию принцип социально ответственного государства значительно шире любого конкретного социального права, однако право на социальное обеспечение является одним из наиболее характерных элементов данного принципа (*см., например: Kovaļevska A. Sociāli atbildīgas valsts princips. Jurista Vārds, 26 августа 2008 года, №32, стр. 6–13*). Поэтому Конституционный суд считает, что аргументы Заявителя о несоответствии оспариваемой нормы принципу социально ответственного государства также следует рассматривать во взаимосвязи с правом на социальное обеспечение, содержащимся в статье 109 Конституции.

15. Статья 109 Конституции определяет: «Каждый имеет право на социальное обеспечение по старости, нетрудоспособности, в случае безработицы и в других установленных законом случаях».

Чтобы оценить соответствие оспариваемой нормы статье 109 Конституции, прежде всего следует выяснить, относится ли она к праву на социальное обеспечение.

Право на социальное обеспечение предусматривает обязанность государства создать эффективную, справедливую и жизнеспособную систему социального обеспечения. Так как право на социальное обеспечение относится к социальным правам, государство обладает свободой действий в плане выбора методов и механизмов реализации этого права (см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109).

Содержание права на социальное обеспечение конкретизировано в законах, определяющих латвийскую систему социального обеспечения, в особенности в законе «О социальном обеспечении». Одним из существенных элементов системы социального обеспечения является социальное страхование, более подробно отрегулированное в законе «О государственном социальном страховании» и законе «О государственных пенсиях» (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 6.1. решения от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01).

Конституционный суд признаёт, что объем социального обеспечения, гарантируемого лицу, зависит от экономической ситуации в стране и имеющихся ресурсов. Однако, как Конституционный суд уже указывал ранее: «Если законодатель, пользуясь своей компетенцией в области формирования и реализации социальной политики и установления объема социальных прав, включил в Конституцию

социальные права и конкретизировал их содержание в законах, они стали правами индивидуума. Лицо может требовать у государства реализации таких прав, а также защищать их в суде» (*пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01*). То есть если законодатель принял решение законодательно гарантировать определенный комплекс социального обеспечения, лицо получает на него субъективные права.

Порядок пересмотра пенсий (в обществе также называемый индексацией пенсий) был определен в статье 26 закона «О государственных пенсиях» и пункте 15 переходных правил с момента принятия закона 2 ноября 1995 года. Впоследствии упомянутый порядок неоднократно подвергался изменениям, однако институт пересмотра пенсий как таковой существовал всегда. Пересмотр пенсий предусмотрен и в действующей на настоящий момент редакции закона. А именно: статья 26 закона «О государственных пенсиях» определяет, что размер государственных пенсий подлежит пересмотру один раз в год – 1 октября – с учетом фактического индекса потребительских цен. Оспариваемая норма приостанавливает пересмотр пенсий на определенное время, определяя, что в 2009 году государственные пенсии не пересматриваются. Таким образом, следующий пересмотр пенсий предусмотрен 1 октября 2010 года. Следовательно, оспариваемая норма является исключением из созданной в государстве системы социального обеспечения (*для сравнения см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01*).

Дополнительно следует заметить, что обязанность периодически пересматривать размер государственных пенсий следует также из международного права. Так Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, созданный с целью осуществления

надзора за реализацией Международного пакта ООН об экономических, социальных и культурных правах, указал, что государство должно регулярно следить за достаточностью размера предоставляемого социального обеспечения, чтобы гарантировать, что получатели поддержки могут позволить себе товары и услуги, необходимые им для осуществления прав, включенных в пакт (см.: *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19. The right to social security, E/C.12/GC/19 4 February 2008, para 22*).

Обязанность осуществлять пересмотр пенсий также включена в отдельные международные документы – статью 65 Европейского кодекса социального обеспечения и статью 4 дополнительного протокола Европейской социальной хартии. Упомянутые документы Латвией подписаны, но пока не ратифицированы.

Кроме того, сравнение систем социальной защиты в 27 государствах-членах Европейского Союза по состоянию на 1 января 2009 года позволяет заключить, что принципы, применяемые к пересмотру пенсий в разных государствах, различны. Однако пенсии по старости и пенсии по инвалидности периодически пересматриваются абсолютно во всех странах (см.: *European Commission, Mutual Information System on Social Protection, Comparative Tables on Social Protection http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do, дата последнего обращения: 22.10.2009.*).

Оспариваемая норма отменяет право лиц на пересмотр государственных пенсий на определенный период времени и тем самым ограничивает гарантируемое статьей 109 Конституции право на социальное обеспечение.

16. В контексте прав на социальное обеспечение Конституционный суд уже неоднократно указывал на то, что ограничение прав должно быть установлено законом или на основании закона, должно быть оправдано легитимной целью и соответствовать принципу соразмерности (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 6 апреля 2005 года по делу № 2004-21-01 и пункт 26 решения от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03*).

17. В деле отсутствует спор о том, что упомянутое ограничение установлено законом. Однако в деле наличествуют сомнения в том, что закон «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», в котором содержится оспариваемая норма, был принят в должном порядке.

17.1. Законопроект «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» (№ 1139/Lp9) был представлен Саэyme 11 марта 2009 года и принят в срочном порядке. Законопроект был рассмотрен 12 марта 2009 года в обоих чтениях, и на внесение предложений ко второму чтению было выделено лишь 15 минут.

В практике Конституционного суда закреплён вывод, что вопрос о том, в надлежащем ли порядке был принят тот или иной закон, следует рассматривать в соответствии со статьей 21 Конституции. В ней содержится принцип, гласящий, что Саэyма сама определяет порядок своей работы [*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 13 июля 1998 года по делу № 03-04(98), пункт 5 части выводов решения от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03 и пункт 6.1. решения от 16 декабря 2008 года по делу № 2008-09-0106*]. Цель регламента Саэyмы (далее в тексте – Регламент) «заключается в установлении такого порядка работы Саэyмы, который, реализуя волю большинства, одновременно гарантирует права меньшинства и

обеспечивает эффективность работы Сазймы» [см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 13 июля 1998 года по делу № 03-04(98)].

Первое предложение части первой и часть вторая статьи 90 Регламента предусматривают следующее: «Если законопроект принят в первом чтении, Сазйма принимает решение (ст. 54) о сроке внесения предложений. Этот срок не может быть короче пяти дней, кроме случаев, когда законопроект признан срочным.» Регламент не предусматривает минимального срока внесения предложений ко второму чтению в случаях, когда законопроект признан срочным.

Однако, несмотря на то, что минимальный срок внесения предложений в упомянутой ситуации в Регламенте *expressis verbis* не определен, необходимо учитывать, что и в данном случае Регламент предусматривает, что каждый депутат имеет право вносить предложения ко второму чтению законопроекта. Следовательно, срок, назначаемый Сазймой для внесения предложений по срочному законопроекту, должен быть таким, чтобы депутат, желающий внести предложение, имел возможность оформить его в соответствии с требованиями Регламента.

В данном конкретном случае необходимо учесть, что упомянутый законопроект состоял всего из двух статей. Как видно из резюме предложений, подготовленного ко второму чтению, назначенный срок был достаточен для того, чтобы депутаты, а также Юридическое бюро Сазймы, могли сформулировать и внести свои предложения.

Следовательно, срок, назначенный для внесения предложений – 15 минут – в данном конкретном случае не следует считать нарушением Регламента.

17.2. В ответном письме Саэймы указано, что Конфедерация работодателей, Союз свободных профсоюзов и Федерация пенсионеров Латвии предоставили свои мнения о законопроекте.

Тем не менее в материалах дела нет подтверждений тому, что консультации об оспариваемой норме имели место. На заседании Подсовета социального обеспечения Национального совета трехстороннего сотрудничества 13 февраля 2009 года в общих чертах обсуждались планируемые меры в сфере государственного социального страхования, в том числе вопросы, касающиеся пересмотра государственных пенсий. На упомянутом заседании все организации, упомянутые в ответном письме Саэймы, поддержали дальнейший пересмотр пенсий в соответствии с действующими нормативными актами (*см. стр. 121 тома 1 материалов дела*).

Ни Регламент, ни другие законы не предусматривают, что при принятии норм, касающихся пересмотра пенсий, законодатель должен в какой-то особой форме выслушивать определенные организации или лица, или что отрицательное мнение таких организаций или лиц не позволяет законодателю принимать соответствующие нормы.

Однако следует заметить, что в демократическом государстве вовлечение затрагиваемых решениями социальных групп в процесс принятия решений является существенным механизмом поощрения участия гражданского общества. Особенно желательно выслушивать мнение соответствующих социальных групп в ситуациях, когда принимаемый нормативный акт ограничивает основные права, гарантируемые этим социальным группам Конституцией.

Конституционный суд заключил: «принцип справедливости требует достижения по возможности справедливого равновесия между противоречивыми интересами разных членов общества. Одним из путей

осуществления данного принципа является обеспечение соблюдения права сопричастности лиц при принятии разных решений и формировании политической воли. [...] Смысл сопричастности не в том, чтобы мнение определенной группы лиц было обязательным для законодателя, а скорее в том, чтобы было принято объективное решение и достигнуто равновесие между различными интересами. Одной из целей сопричастности является обеспечение того, чтобы адресаты решения поддерживали выбранное решение и таким образом были мотивированы его внедрять.» (*пункт 7 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что в демократическом государстве процесс, в рамках которого принимается нормативный акт, ограничивающий основные права, гарантированные конституцией, должен внушать обществу уверенность в том, что принятый акт правомерен. В контексте подготовки и принятия оспариваемой нормы спешка и тот факт, что общество не было заранее проинформировано о соответствующих поправках, не могут расцениваться позитивно. Конституционный суд считает, что упомянутые обстоятельства препятствовали возникновению у общества уверенности в том, что в ходе принятия оспариваемой нормы необходимость ограничения основных прав, гарантированных Конституцией, была тщательно взвешена.

Однако упомянутые соображения не меняют того факта, что ограничение прав на социальное обеспечение установлено законом.

18. Сазыма указывает, что у оспариваемой нормы есть две взаимосвязанные цели – сбалансировать доходы и расходы специального

бюджета государственного социального страхования и реализовать права других лиц на социальное обеспечение, а также гарантировать, что эти права смогут быть реализованы и в будущем.

18.1. Конституционный суд ранее уже признавал легитимной цель, заключающуюся в обеспечении сбалансированности доходов и расходов специального бюджета государственных пенсий с учетом основного принципа специального бюджета государственного социального страхования – самофинансирования. То есть в сфере социального страхования правовое регулирование устанавливает тесную связь между осуществляемыми взносами и выплатами. Средства специального бюджета государственных пенсий в основном состоят из обязательных и добровольных взносов на пенсионное страхование. Кроме того, важно избежать возникновения дефицита в специальном бюджете государственных пенсий. Помимо этого необходимо обеспечить, чтобы выплата пенсий была возможна и в будущем, когда демографическая ситуация, возможно, будет иной (*см. пункт 8 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01*).

В 2009 году в специальном бюджете государственного социального страхования одновременно наблюдается сокращение доходов и рост необходимых расходов. Ситуация в специальном бюджете государственного социального страхования неразрывно связана с общей экономической ситуацией в стране, характеризующейся, особенно по состоянию на начало 2009 года, снижением экономической активности, сокращением заработной платы и ростом безработицы. Упомянутые обстоятельства обусловили сокращение объема взносов социального страхования и одновременно с этим – возникновение дополнительных расходов в специальном бюджете занятости. С учетом вышесказанного 16 июня 2009 года посредством поправок к закону «О государственном

бюджете на 2009 год» в специальном бюджете государственного социального страхования был запланирован дефицит в размере 206,1 миллионов латов. Поэтому и резерв денежных средств специального бюджета социального страхования, составлявший на 1 января 2009 года 951 миллион латов, на конец года планировался в размере всего 744,5 миллионов латов. Упомянутое свидетельствует о существовании значительной напряженности в специальном бюджете государственного социального страхования и о необходимости уравновесить его доходы и расходы.

Обеспечение сбалансированности доходов и расходов связано с возможностью осуществления прав других лиц на социальное обеспечение именно в контексте принципа самофинансирования специального бюджета социального страхования. Падение объема страховых взносов, возникновение дефицита в специальном бюджете и сокращение резерва вынуждают сократить расходы специального бюджета социального страхования. Поэтому сохранение социального обеспечения всех групп лиц в неизменном объеме может быть затруднительным. Кроме того, обеспечение сбалансированности специального бюджета социального страхования следует считать основой гарантии жизнеспособности этого бюджета и, соответственно, основой уверенности в том, что будут реализованы права будущих поколений на социальное обеспечение. Следовательно, цель, заключающаяся в том, чтобы гарантировать другим людям право на социальное обеспечение, определенное в Конституции, следует признать легитимной.

18.2. Заявитель выражает мнение, что легитимной нельзя признать цель, заключающуюся в выполнении обязательств перед международными работодателями, принятых на себя Кабинетом

министров, так как принятие таких решений находится в компетенции законодателя, а не правительства.

Несмотря на то, что Сазьма не указывала, что таковой является цель оспариваемой нормы, мнения, высказывавшиеся ею в ходе дебатов, свидетельствуют о том, что данное обстоятельство повлияло на принятие оспариваемой нормы. Например, на заседании Сазьмы, в ходе дебатов о принятии законопроекта «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» (№ 1139/Lp9) в первом чтении представительница ответственной комиссии – Комиссии по социальным и трудовым делам – депутат С. Бендрате указала, что такую норму следовало принять еще предыдущему правительству, «[...] вместо того, чтобы в обществе и здесь, в Сазьме, поддерживать живую иллюзию о том, что мы можем не выполнять договор, заключенный предыдущим правительством с международными финансовыми работодателями, на сумму, которая даже не запланирована в этом бюджете – а она составляет 11 миллионов латов – оставив этот минус новому Кабинету министров и не решая собственных вопросов» (*стенограмма заседания Сазьмы 12 марта 2009 года*).

Конституционный суд согласен с выраженным Заявителем мнением о том, что цель, заключающаяся в выполнении международных обязательств, принятых на себя Кабинетом министров, сама по себе, при отсутствии других легитимных целей, не может являться основанием для ограничения основных прав, определенных в Конституции.

19. Чтобы выяснить, соразмерно ли ограничение прав на социальное обеспечение, установленное посредством оспариваемой нормы, необходимо выяснить, во-первых, пригодны ли средства, выбранные законодателем, для достижения легитимной цели, во-вторых,

не существует ли более щадящих средств достижения этой цели и, в-третьих, превышает ли польза, получаемая обществом, вред, причиняемый индивидууму.

20. Согласно информации, предоставленной Министерством благосостояния, в результате принятия оспариваемой нормы была устранена необходимость в осуществлении платежей в размере 13,3 миллионов латов из специального бюджета государственного социального страхования (*см. стр. 77–78 тома 1 материалов дела*). С учетом размера специального бюджета государственного социального страхования, предусмотренного на этот год согласно поправкам к закону «О бюджете государства на 2009 год» от 16 июня 2009 года (1263 миллиона латов), дефицита этого бюджета (206 миллионов латов), а также резерва специального бюджета государственного социального страхования на конец года (744,5 миллиона латов), такая экономия не может быть признана существенной. То есть если бы оспариваемая норма являлась единственной мерой по обеспечению сбалансированности доходов и расходов специального бюджета государственного социального страхования, она не достигла бы намеченной цели.

Однако оспариваемую норму необходимо оценивать в контексте общей ситуации в экономике страны и других мер, принятых для обеспечения сбалансированности доходов и расходов специального бюджета государственного социального страхования. Как указано в аннотации к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» (№ 1139/Lp9), он связан с программой стабилизации и развития экономики Латвии, принятой Сэёмой 12 декабря 2008 года при принятии пакета поправок к бюджету государства (*см. стр. 58 тома 1 материалов дела*). Так как оспариваемая норма является одним из

элементов более широкого комплекса мер, Конституционный суд расценивает ее как один из инструментов, направленных на сокращение расходов специального бюджета государственного социального страхования и, соответственно, на обеспечение сбалансированности доходов и расходов.

Следовательно, оспариваемая норма пригодна для достижения легитимной цели.

21. Анализируя, существуют ли более щадящие средства достижения легитимной цели, в рамках настоящего дела Конституционный суд должен учитывать границы рассмотрения, устанавливаемые природой социальных прав. Конституционный суд уже указывал ранее, что для решений государства, а особенно законодателя, об осуществлении социальных прав важен политический аспект, то есть решения в этой сфере обычно принимаются на основании не столько юридических, сколько политических соображений, которые, в свою очередь, зависят от представлений законодателя о принципах предоставления государственных социальных услуг, от экономической ситуации в стране и особой потребности общества или какой-то его части в помощи или поддержке государства (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*).

При выборе наиболее подходящего средства достижения легитимной цели в сфере социальных прав законодатель обладает широкой свободой действий. Однако Конституционный суд должен убедиться в том, что законодатель оценил, какое средство является наиболее подходящим для достижения легитимной цели и своим выбором не преступил границ присвоенной ему свободы действий.

В ходе дебатов в Сазьме в качестве нежелательной альтернативы отмене пересмотра пенсий было упомянуто урезание размера государственных пенсий. Так депутат Солвита Аболтиня, участвуя в дебатах по поводу принятия законопроекта в первом чтении, указала, что «[...] мы еще находимся в «свободном падении», и придется принимать еще более трудные решения, и сейчас мы принимаем это тяжелое решение не потому, что мы не хотели бы дать пенсионерам эти 6 латов, а чтобы не пришлось потом отнимать 12. Только поэтому в декларации этого правительства записано, что мы не будем урезать пенсии. [...] И в настоящее время мы боремся за то, чтобы не пришлось отнимать еще» (*стенограмма заседания Сазьмы 12 марта 2009 года*).

Министерство благосостояния указывает, что другие возможные средства достижения поставленной цели еще более неблагоприятны для лиц или же могут вызвать ряд неблагоприятных социальноэкономических последствий. Так как специальный бюджет социального страхования состоит из взносов социального страхования, экономия в нем может возникнуть или вследствие повышения ставки взносов социального страхования, или вследствие сокращения объема социального обеспечения, назначенного лицам. Повышение ставки социальных взносов вызвало бы риск наступления целого ряда неблагоприятных последствий для работодателей и трудящихся – сократило бы доходы трудящихся, лиц с небольшими доходами подвергло бы еще большему риску бедности, создало бы риск нелегальной занятости и недекларированного труда, оказало бы негативное влияние на возможности повышения вознаграждения сотрудников и ограничило бы возможности работодателей выделять средства на развитие предприятий (*см. стр. 20–21 тома 2 материалов дела*).

На нежелательные альтернативы оспариваемой норме указывали и приглашенные Конституционным судом лица. М. Хансен выражает мнение, что избежать пересмотра пенсий можно было бы только в случае еще большего дефицита бюджета, еще большего сокращения расходов бюджета или увеличения доходов бюджета в результате повышения налогов. Упомянутые альтернативы он отклоняет как менее желательные в сравнении с оспариваемой нормой (*см. стр. 60–61 тома 2 материалов дела*). В свою очередь Высшая школа экономики указывает, что эффект, аналогичный эффекту оспариваемой нормы, мог быть достигнут законодателем посредством обложения пенсий дополнительными налогами. Высшая школа экономики выражает мнение, что, приняв оспариваемую норму, законодатель сделал политический выбор между экономическими инструментами, имевшимися в его распоряжении (*см. стр. 62 тома 2 материалов дела*).

Кроме того, возможность установления ограничения в более щадящем объеме в данном случае не просматривается, так как пересмотр пенсий 1 апреля 2009 года относился бы только к лицам, чья пенсия не достигает 135 латов. Кроме того, пересмотр проводился бы с учетом индекса потребительских цен, но не процента реального роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. Таким образом, более щадящее решение могло бы означать только проведение планировавшегося пересмотра пенсий, то есть непринятие оспариваемой нормы.

Предложения, внесенные в процессе принятия закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года, также предусматривали лишь исключение оспариваемой нормы из законопроекта.

Таким образом, следует заключить, что возможные альтернативные решения предусматривают или непринятие оспариваемой нормы, или принятие еще более неблагоприятного регулирования. В данных обстоятельствах у Конституционного суда нет оснований признать, что существуют более щадящие средства достижения легитимной цели.

Следовательно, законодатель не нарушил границ свободы действий, выбрав наиболее подходящее средство достижения легитимной цели.

22. Наконец, Конституционному суду необходимо оценить, превышает ли польза, получаемая обществом, вред, причиняемый индивидууму.

22.1. Посредством оспариваемой нормы отменен пересмотр пенсий 1 апреля 2009 года и 1 октября 2009 года. Согласно информации, предоставленной Министерством благосостояния, пересмотр пенсий 1 апреля 2009 года коснулся бы 228 387 получателей государственных пенсий или 40,6 процентов получателей государственных пенсий. В зависимости от размера пенсии прибавка к пенсии составила бы: 2,16 лата для пенсий в размере 45 латов, 4,79 лата для пенсий в размере 100 латов и 6,47 латов для пенсий в размере 135 латов (*см. стр. 78 тома 1 материалов дела*).

Пересмотр пенсий 1 октября 2009 года коснулся бы 334 036 пенсионеров или 59,4 процентов получателей государственных пенсий. В результате этого пересмотра пенсии, не превышающие 135 латов, не увеличились бы; пенсии в размере 136 латов увеличились бы на 1,86 лат; в размере 180 латов – на 2,47 лата, в размере 300 латов – на 4,11 лата (*см. стр. 78 тома 1 материалов дела*).

Оценивая степень ущемления получателей пенсий, Сазайма указывает на различные меры, принятые в течение последних лет для улучшения жизни пенсионеров с уделением особого внимания лицам с маленькой пенсией и большим трудовым стажем. Так с 2006 года был повышен минимальный размер пенсии по утрате кормильца и минимальный размер пенсии по старости для лиц, чей страховой стаж превышает 40 лет, введено одноразовое пособие супругу в случае смерти пенсионера, в 2007 году для отдельных категорий лиц введена возможность требовать получения государственной пенсии на пять лет раньше, а в 2008 году возможности досрочного выхода на пенсию были расширены еще больше (*см. стр. 27–28 тома 1 материалов дела*).

С 2006 года введено, а затем постепенно расширено регулирование в отношении доплаты к государственной пенсии по старости за каждый год страхового стажа, накопленный до 31 декабря 1995 года. Так с 1 января 2006 года была введена доплата к государственной пенсии по старости в размере 19 сантимов за каждый год страхового стажа, если страховой стаж достигает 30 лет, а размер пенсии не превышает 105 латов. С 1 января 2007 года доплата была назначена и тем получателям пенсии по старости, чьи пенсии не превышают 135 латов. В целом требование о 30 годах страхового стажа было сохранено, однако для лиц, трудившихся в особо вредных и особо тяжелых или вредных и тяжелых условиях, оно было понижено до 25 лет. С 1 июня 2008 года была установлена доплата к пенсии по старости в размере 40 сантимов за каждый год страхового стажа для пенсий, не превышающих 225 латов, и было отменено действовавшее ранее требование о страховом стаже. В свою очередь с 1 января 2009 года эта доплата применяется ко всем пенсиям по старости и пенсиям по инвалидности вне зависимости от размера пенсии и страхового стажа, кроме того размер доплаты увеличен до 70 сантимов за каждый год страхового стажа. В результате этого по

состоянию на апрель 2009 года средняя доплата к пенсии по старости составляла 24,16 лата, а к пенсии по инвалидности – 11,55 латов (*см. стр. 27–29 тома 1 материалов дела*).

Кроме того, было постепенно расширено регулирование пересмотра пенсий. С 2002 года, когда был введен новый порядок пересмотра пенсий, пенсии, размер которых не превышал трехкратного размера пособия государственного социального обеспечения, подлежали пересмотру не один, а два раза в год. Упомянутые пенсии пересматривались как в соответствии с фактическим индексом потребительских цен, так и в соответствии с процентом реального роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. Кроме того, применительно к последнему показателю объем процента роста был повышен с 25 до 50 процентов. В 2008 году пересмотру в вышеупомянутом порядке подлежали не пенсии, размер которых не превышал трехкратного размера пособия государственного социального обеспечения (135 латов), а пенсии, размер которых не превышал 150 латов. Пенсии, размер которых трехкратно (а в 2008 году – 150 латов), но не пятикратно превышал размер пособия государственного социального обеспечения, всегда пересматривались один раз в год в соответствии с фактическим индексом потребительских цен. Более высокие пенсии пересмотру не подлежали. Министерство благосостояния указывает, что в результате пересмотра пенсий в 2008 году пенсии до 150 латов увеличились в среднем на 11,95 латов в апреле, и на на 18,31 латов в октябре. В свою очередь, пенсии, превышавшие 150 латов, в результате пересмотра увеличились в среднем на 25,55 латов (*см. стр. 21 тома 2 материалов дела*).

Упомянутые меры обусловили рост среднего размера государственных пенсий, ставший особо заметным в течение последнего

года. Согласно статистическим данным, представленным на сайте АГСС, 1 января 2005 года средний размер всех типов государственных пенсий составлял 75,33 латов, 1 января 2006 года – 84,39 лата, 1 января 2007 года – 99,82 латов, 1 января 2008 года – 119,34 латов, а 1 января 2009 года – 166,72 латов (см. <http://www.vsaa.lv/vsaa/content/?lng=lv&cat=651>, дата последнего обращения: 20.11.2009.). Соответственно, в 2008 году, то есть в период, когда экономическая ситуация в государстве уже начала ухудшаться, средний размер государственных пенсий вырос на 39,7 процентов.

В своем ответном письме Сазйма особо подчеркивает значение доплат за страховой стаж и выражает мнение, что упомянутые доплаты, в том объеме, в котором они существуют с января 2009 года, заменяют пересмотр пенсий. Конституционный суд не согласен с таким суждением, так как упомянутые регулирования преследуют разные цели. Доплата направлена на увеличение пенсий лиц, чей страховой стаж был полностью или большей частью накоплен до 1996 года, то есть до момента вступления в силу закона «О государственных пенсиях». В то время как пересмотр пенсий направлен на сохранение покупательной способности пенсий. Он не связан с длительностью или временем накопления страхового стажа. Не все лица, которые имели бы право на пересмотр пенсии, обладают и правом на упомянутую доплату в соответствующем объеме. Однако следует признать, что значительной части получателей государственных пенсий увеличение размера доплаты существенно компенсировало воздействие ущемления, возникшего в результате оспариваемой нормы.

Оценивая ущемление прав получателей государственных пенсий, необходимо подчеркнуть, что оспариваемая норма не сокращает размер государственных пенсий, уже назначенных лицам. Также следует указать,

что оспариваемая норма не ограничивает социальных гарантий, на которые лица получили право путем осуществления взносов государственного социального страхования. Оспариваемая норма ограничивает право лиц на периодический пересмотр покупательной способности пенсий согласно росту потребительских цен.

Ущемление прав, причиненное получателям государственных пенсий, становится менее существенным еще и оттого, что ограничение права на социальное обеспечение установлено лишь на конкретный период времени – 2009 год. В 2010 году пересмотр государственных пенсий планируется возобновить.

Согласно данным, указанным на сайте Центрального управления статистики, индекс потребительских цен начал снижаться в апреле 2009 года и продолжает падать. С апреля 2009 года снизился и размер прожиточного минимума, рассчитываемый Центральным управлением статистики (см. <http://www.csb.gov.lv/csp/content/?cat=602>, дата последнего обращения: 20.11.2009.). Таким образом, последствия оспариваемой нормы стали менее ощутимыми.

22.2. В противовес ущемлению, причиненному получателям государственных пенсий, необходимо оценить и пользу, получаемую обществом в целом от данного конкретного ограничения прав.

Экономия, достигнутая в результате отмены пересмотра пенсий 1 апреля 2009 года, составила 11 миллионов латов, в свою очередь отказ от осуществления пересмотра пенсий 1 октября 2009 года позволил сэкономить 2,3 миллиона латов. То есть общая экономия, обеспеченная принятием оспариваемой нормы, составила 13,3 миллионов латов (см. стр. 77–78 тома 1 материалов дела). Однако, как было отмечено ранее, упомянутую экономию не следует рассматривать в отрыве от

общей экономической ситуации в государстве и других мер, принятых для ее стабилизации.

Как Конституционному суду указал Кабинет министров, сокращение доходов специального бюджета государства в сравнении с изначальным планом на 2009 год, определенное в поправках к закону «О бюджете государства на 2009 году» уже 12 декабря 2008 года, составило 453,0 миллиона латов или 26,3 процентов. Сокращение расходов специального бюджета государства в сравнении с изначальным планом на 2009 год составило 62,8 миллиона латов или 4,1 процента, таким образом, остаток денежных средств специального бюджета сократился на 216,2 миллионов латов (*см. стр. 133 тома 1 материалов дела*).

Согласно отчетам Государственной кассы в первой половине 2009 года расходы специального бюджета государственного социального страхования составили 752,7 миллиона латов и в сравнении с первой половиной 2008 года (544,7 миллиона латов) увеличились на 208,0 миллионов латов. В свою очередь, доходы специального бюджета государственного социального страхования в первой половине 2009 года составили 647,4 миллионов латов и в сравнении с первой половиной 2008 года (704,3 миллиона латов) снизились на 56,9 миллионов латов (*см. стр. 134 тома 1 материалов дела*).

Можно согласиться с выраженным Сазьмой и Кабинетом министров мнением о том, что ввиду столь значительного сокращения доходов было необходимо пересмотреть расходы. Принципом действия специального бюджета социального страхования является самофинансирование, то есть доходы специального бюджета государственного социального страхования состоят, в основном, из взносов социального страхования, осуществляемых лицами, занятыми в народном хозяйстве в настоящий момент, поэтому доходы бюджета в

очередном году зависят от количества плательщиков и от размера заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы. В свою очередь, расходы специального бюджета социального страхования планируются с учетом прогнозируемого количества и размера услуг социального страхования в соответствующем году.

Избыток зачисляемых в специальный бюджет государственного социального страхования взносов, возникший в демографически благоприятные годы, накапливается на счете специального бюджета государственного социального страхования. Кабинет министров указывает, что накопленный остаток средств будет направлен на обеспечение функций системы государственного социального страхования в демографически неблагоприятные годы.

Согласно отчетам Государственной кассы остаток специального бюджета государственного социального страхования на 1 августа текущего года составлял 797,6 миллионов латов и в сравнении с остатком бюджета на 1 января текущего года (951,1 миллион латов) снизился на 153,5 миллиона латов (*см. стр. 134 тома 1 материалов дела*). В свою очередь, в поправках к закону «О бюджете государства на 2009 год» от 16 июня 2009 года в 2009 году планируется сокращение остатка денежных средств в специальном бюджете государственного социального страхования на 206,6 миллионов латов, таким образом, планируемый остаток денежных средств на конец года составляет 744,5 миллиона латов. Кроме того, расходы специального бюджета постоянно растут под влиянием следующих факторов: резкий рост заработной платы в предыдущие годы, в результате которого возросли размеры пенсий и пособий, рост числа получателей отдельных услуг, введение новых услуг и высокий уровень безработицы.

Кроме того, оценка ситуации в специальном бюджете государственного социального страхования должна учитывать общую экономическую ситуацию в стране, так как последняя оказывает непосредственное влияние на доходы и расходы специального бюджета. Например, значительно возросло количество безработных – согласно данным Центрального управления статистики удельный вес лиц, ищущих работу, среди экономически активных жителей вырос с 6,3 процентов во втором квартале 2008 года до 16,7 процентов во втором квартале 2009 года (см. <http://www.csb.lv/csp/content/?cat=610>, дата последнего обращения: 20.11.2009.). В первом полугодии 2009 года наблюдался спад экономической активности или сокращение внутреннего валового продукта более чем на 18 процентов в сравнении с тем же периодом предыдущего года (см. <http://www.csb.lv/csp/content/?cat=2148>, дата последнего обращения: 20.11.2009.). Приглашенное лицо – М. Хансен – указывает, что во втором квартале 2009 года экономическая активность упала примерно до уровня второго квартала 2005 года (см. стр. 60 тома 2 материалов дела).

Всемирный банк и Международный валютный фонд обратили внимание на то, что система пересмотра пенсий, которая в дополнение к показателю изменения потребительских цен применяет 50 процентов от реального роста заработной платы, из которой удерживаются страховые взносы, как это было в Латвии до принятия оспариваемой нормы, слишком щедра и может создать фискальные риски в краткосрочной и долгосрочной перспективах (см. „*Background Report Bank-Fund Technical Assistance Mission on Public Expenditure Review and Public Finance Management Issues June 11-22, 2007*” стр. 42 тома 2 материалов дела).

Согласно информации, предоставленной Министерством благосостояния, некоторые соседние государства тоже решили или

«заморозить», или даже сократить пенсии в этом году. Например, Швеция планирует применить при индексации государственных пенсий отрицательный процент, тем самым сокращая размер пенсий. Литва, в которой не существует специально разработанного регулирования индексации государственных пенсий, и индексация осуществляется после тщательной оценки возможностей бюджета очередного года, планирует понизить пенсии на 5–10 процентов. Финляндия при индексации государственных пенсий применяет показатель прожиточного минимума. На фоне его снижения правительство готовит временный закон, цель которого будет заключаться в «заморозке» индексации пенсий в 2010 году. Во время рецессии 90-х годов Финляндия «заморозила» индексацию пенсий на один год (*см. стр. 22 тома 2 материалов дела*).

22.3. Конституционный суд неоднократно указывал, что социальные права, к которым относится право на социальное обеспечение, являются очень важными, однако вместе с тем особыми, отличными правами человека, так как реализация этих прав зависит от экономической ситуации в каждой стране и от доступных ресурсов (*см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109*).

Государство не только вправе, но и обязано соразмерять свои обязательства в сфере социальных прав со своими экономическими возможностями. В противном случае может быть затруднено выполнение других обязанностей государства, в том числе реализация других социальных прав. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что государство должно обеспечить жизнеспособность пенсионной системы и гарантировать, что право на социальное обеспечение сможет реализовываться и будущими поколениями. Обязанность создания жизнеспособной системы социального обеспечения лежит в основе права

на социальное обеспечение и следует в том числе из принципа социально ответственного государства.

Поэтому Конституционный суд заключает, что на фоне существенного усугубления экономической ситуации государство не могло продолжать гарантировать такой же комплекс социального обеспечения, каким он был в годы экономического роста. В противном случае была бы поставлена под угрозу способность государства осуществлять право на социальное обеспечение и гарантировать жизнеспособность системы социального обеспечения. В таких обстоятельствах отмену пересмотра пенсий следует считать адекватным средством решения упомянутых проблем.

Соразмеряя потребность общества в оспариваемой норме с ограничением права лица на социальное обеспечение, следует заключить, что польза, получаемая обществом посредством оспариваемой нормы, более существенна, чем ущемление прав, причиненное отдельному лицу.

Следовательно, оспариваемая норма соразмерна легитимной цели и соответствует праву на социальное обеспечение, закрепленному в статье 109 Конституции.

23. Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует принципу правового доверия.

Принцип правового доверия неразрывно связан с принципом правового государства. Конституционный суд ранее уже указывал на то, что согласно принципу правового доверия государственные учреждения должны быть последовательны в своих действиях в отношении издаваемых ими нормативных актов и соблюдать правовое доверие,

могущее возникнуть у лиц согласно определенной правовой норме. В свою очередь, индивидуум, согласно данному принципу, может полагаться на постоянство и неизменность правовой нормы, изданной законным образом. Он спокойно может планировать свое будущее в связи с правами, присвоенными ему такой нормой (см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 21 решения от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Принцип правового доверия, среди прочего, требует защищать доверие, возникшее у лица к сохранению или осуществлению определенных прав этого лица. Данный принцип включает в себя обязанность государства выполнять обязательства, принятые им на себя по отношению к лицам. В противном случае было бы утрачено доверие лиц к государству и правам.

Однако принцип правового доверия не исключает возможности внесения государством изменений в существующее правовое регулирование. Противоположный подход привел бы к неспособности государства реагировать на изменчивые жизненные обстоятельства. Тем не менее, внося изменения в правовое регулирование, государство должно учитывать те права, к сохранению или осуществлению которых у лица могло возникнуть законное, обоснованное и разумное доверие. Принцип правового доверия требует, чтобы, меняя нормативное регулирование, государство соблюдало разумное равновесие между доверием лица и теми интересами, ради обеспечения которых в регулирование вносятся изменения.

Таким образом, чтобы оценить соответствие правового акта, определяющего отступление от прав, присвоенных лицу, принципу правового доверия, необходимо выяснить следующее:

1) возникло ли у лица правовое доверие к сохранению или осуществлению конкретных прав и

2) соблюдено ли разумное равновесие между защитой правового доверия лица и обеспечением интересов общества.

Конституционный суд указывает, что мнение Саэймы о том, что в условиях резкого экономического спада или в другой чрезвычайной ситуации принцип правового доверия имеет иное содержание, необоснованно. Даже в таких случаях принцип правового доверия требует уравнивать правовое доверие лиц и интересы общества. Однако нельзя отрицать, что в чрезвычайных обстоятельствах растет именно значение интересов общества и необходимости их обеспечения.

24. Чтобы констатировать, что у лица возникло правовое доверие к сохранению или осуществлению конкретных прав, необходимо учитывать, что упомянутый принцип может защищать только такие права, которые однажды уже были выделены лицу. Главная задача принципа правового доверия заключается в защите прав лица в случаях, когда в результате изменений в нормативном регулировании происходит или может произойти ухудшение правового положения частных лиц (см. пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01). Для действия принципа правового доверия значение имеет еще и то, является ли доверие лица к правовой норме законным, обоснованным и разумным, а также то, является ли правовое регулирование достаточно определенным и неизменным по своей сути для того, чтобы на него можно было полагаться (см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01, пункт 7 решения от 25 октября 2004 года по делу № 2004-03-01 и пункт 21 решения от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Законность, обоснованность и разумность правового доверия в конкретных обстоятельствах следует оценивать с точки зрения соответствующих лиц.

Конституционный суд ранее неоднократно указывал на то, что пенсии по старости являются вопросом социальной политики государства, имеющим долгосрочный характер и требующим стабильности. Социальная политика связана с определенной государственной поддержкой и защитой лиц, которым она необходима, поэтому правовое доверие лиц в данной области подлежит защите (см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001–12–01 и пункт 6.1. решения от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01).

Конституционный суд также признал, что регулированию пересмотра пенсий, содержащемуся в законе «О государственных пенсиях», никогда не была свойственна стабильность. Суть пенсионной системы не дает оснований полагаться на то, что пенсионный бюджет будет точно и своевременно реагировать на инфляцию – как из-за того, что рост заработной платы обычно следует за инфляцией, а не происходит одновременно с ней, так и из-за того, что относительный размер обязательных взносов государственного социального страхования находится в компетенции законодателя и может подвергаться изменениям, например, с целью изменения налогового бремени. Таким образом, характер и принципы пенсионной системы не дают оснований полагаться на то, что регулирование пересмотра пенсий будет оставаться неизменным (см. пункт 10.2. решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01).

Однако следует различать доверие к неизменности конкретного регулирования пересмотра пенсий и к тому, что пенсии вообще подлежат

пересмотру. Пересмотр пенсий был предусмотрен еще в законе «О государственных пенсиях» от 1 ноября 1995 года. С тех пор пересмотр пенсий осуществлялся всегда, кроме того он входит в содержание права на социальное обеспечение. Таким образом, следует заключить: даже если у лица не было оснований полагаться на то, что регулирование пересмотра пенсий не изменится, у него все же могло возникнуть законное, обоснованное и разумное доверие к тому, что пенсия будет пересматриваться.

Оспариваемая норма отменяет пересмотр пенсий, намеченный на 1 апреля 2009 года и 1 октября 2009 года. В отношении каждой из упомянутых дат пересмотра пенсий основания полагаться на то, что пересмотр состоится, были различными. Так в отношении пересмотра 1 апреля 2009 года необходимо учитывать, что в момент принятия оспариваемой нормы, то есть 12 марта 2009 года, уже завершился период, за который пенсии должны были пересматриваться. То есть пересмотр 1 апреля 2009 года означал бы увеличение размера пенсии согласно изменениям потребительских цен в период времени с 1 сентября 2008 года по 1 марта 2009 года. Кроме того, оспариваемая норма вступила в силу 1 апреля 2009 года, то есть в день, когда должен был осуществляться пересмотр пенсий. Материалы дела подтверждают, что еще за несколько дней до принятия оспариваемой нормы представители Сазймы и Министерства благосостояния подтверждали, что пересмотр пенсий состоится (см. стр. 103 тома 1 материалов дела). В таких обстоятельствах у лиц могло возникнуть законное, обоснованное и разумное доверие к тому, что 1 апреля 2009 года пересмотр пенсий будет осуществлен.

Иначе следует оценивать правовое доверие к пересмотру пенсий 1 октября 2009 года. В условиях экономического спада, когда ухудшился

уровень жизни всего общества, и экономические показатели свидетельствовали о необходимости сократить размер социального обеспечения, в момент принятия оспариваемой нормы, то есть 12 марта 2009 года, у лиц не могло сформироваться обоснованное и разумное доверие к тому, что 1 октября 2009 года пенсии будут пересмотрены.

Мнение Кабинета министров о том, что правовое доверие не может возникнуть, если соответствующее право само по себе зависит от экономической ситуации – изменений потребительских цен, количества трудящихся и размера взносов государственного социального страхования в бюджет государства, необоснованно. Конституционный суд указывает, что у лиц возникло правовое доверие не к какой-то конкретной величине прироста пенсии, а к тому, что пенсии будут пересмотрены в срок, определенный в нормативных актах, согласно критериям, определенным в нормативных актах. Посредством принятия оспариваемой нормы это доверие подверглось ущемлению.

Кабинет министров указывает, что правовое доверие к пересмотру пенсий может возникнуть только после издания административного акта о пересмотре пенсии ответственным учреждением. Это мнение также не является обоснованным. Правовое доверие может создаваться как административным актом, так и нормой права, а в отдельных случаях – другими действиями государственных органов, имеющими достаточно высокую степень определенности. Если лицо уже получило определенные права, то есть если норма права уже была к нему применена, доверие лица к сохранению соответствующих прав особенно сильно, и возможности государства ущемлять такое доверие ограничены более строгими критериями.

Однако подлежащее защите правовое доверие может создаваться и еще не применявшейся нормой права, если она определяет ожидаемые

права. То есть если права предусмотрены в нормативном акте, но еще не выполнены все условия их осуществления. Такое доверие возникает особенно в тех случаях, когда норма права относится к уже введенным правовым отношениям. Именно такие обстоятельства можно констатировать в отношении пересмотра пенсий, то есть лицам уже были назначены государственные пенсии, и правовое регулирование предусматривало право на их пересмотр в конкретный срок в порядке, определенном в нормативных актах. Таким образом, тот факт, что ответственным учреждением еще не был издан административный акт о пересмотре пенсий, влияет на уровень защиты правового доверия, но не на возможность возникновения правового доверия как такового.

С учетом вышесказанного следует заключить, что у лиц возникло законное, обоснованное и разумное доверие к тому, что пересмотр пенсий 1 апреля 2009 года состоится в порядке, предусмотренном в нормативных актах.

25. Оценка того, было ли соблюдено разумное равновесие между необходимостью защиты правового доверия лиц и обеспечения интересов общества, должна учитывать наличие или отсутствие щадящего перехода к новому правовому регулированию. Конституционный суд ранее уже указывал на то, что щадящий переход может выражаться в установлении разумного переходного периода или назначении компенсации (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01*). Однако вышесказанное не исключает возможности установления щадящего перехода посредством других механизмов. Кроме того, в отдельных случаях наличие щадящего перехода может и не являться единственным критерием соблюдения разумного равновесия.

Так, например, Федеральный Конституционный суд Германии в своей практике неоднократно указывал на то, что принцип правового доверия не следует толковать настолько широко, чтобы получалось, что он защищает лицо от любых разочарований. В отдельных случаях, если степень ограничения правового доверия соразмерна необходимости и срочности изменения правового регулирования, отступление от прав, гарантированных лицу, допустимо и без переходного периода. (см. решение Федерального Конституционного суда Германии от 8 февраля 1977 года по делу № 1BvR 79, 278, 282/70, опубликовано BVerfGE 43, 242, стр. 286–289 и решение от 18 ноября 1980 года по делу № 1BvR 228, 311/73, опубликовано BVerfGE 55, 185, стр. 203–204).

Конституционный суд уже указывал, что предотвращение ущемления важных для общества интересов следует считать более приоритетным в сравнении с принципом правового доверия. В случае констатации существенного ущемления интересов общества государственные органы не только вправе, но и обязаны действовать (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 9 марта 2004 года по делу № 2003-16-05 и пункт 13 решения от 6 июля 2009 года по делу № 2008-38-03). Кроме того, Конституционный суд указывал, что то, что ущемление правового доверия было несоразмерным, необходимо обосновать (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 24 марта 2009 года по делу № 2008-39-05).

Таким образом, оценка соблюдения разумного равновесия должна соразмерять важность двух противоположных интересов – защиту правового доверия лиц и необходимость внесения изменений в конкретное регулирование в интересах общества. Установление щадящего перехода следует рассматривать как средство минимизации последствий ущемления прав лиц.

Как указывалось ранее, оценка степени защиты правового доверия лиц должна учитывать, применялась ли уже норма права, присваивающая лицам соответствующие права. Объем защиты правового доверия варьируется в зависимости от того, полагалось ли лицу на уже полученные или на ожидаемые права.

В данном случае пересмотр пенсий был отменен до того, как он фактически произошел, то есть размер государственных пенсий еще не был увеличен в результате пересмотра. Таким образом, нормы, определявшие порядок пересмотра пенсий, еще не были применены. Лица полагались на ожидаемые, а не на полученные права. Такое доверие подлежит защите, однако в меньшей степени, чем если бы права уже были получены, то есть если пересмотр пенсий уже осуществился бы.

Если бы оспариваемая норма не была принята, пенсии были бы пересмотрены, и доверие лиц к сохранению полученных прав подлежало бы защите в большей степени, чем доверие к ожидаемому пересмотру. То, что в условиях экономического кризиса, когда наметилась необходимость сократить размер социального обеспечения, законодатель хотел предотвратить возникновение такой ситуации, объяснимо.

Конституционный суд уже указывал, что принцип правового доверия связан с необходимостью создания таких условий, которые позволяли бы индивидууму планировать свое будущее. Так Конституционный суд указал: правовое регулирование должно быть достаточно стабильным для того, чтобы индивидуум, руководствуясь нормами права, мог не только принимать решения в краткосрочной перспективе, но и планировать свое будущее в долгосрочной перспективе (см. пункт 9.2. решения Конституционного суда от 25 октября 2004 года по делу № 2004-03-01). Аналогично, обязанность предусмотреть разумный переходный период необходима главным образом из-за того,

что лицо, полагаясь на конкретное нормативное регулирование и включенные в него права, уже устроило свою жизнь, спланировало будущее, приняло на себя обязательства и пр. Переходный период необходим, чтобы лицо могло переориентироваться в соответствии с порядком, предусматриваемым новым правовым регулированием.

Как Конституционный суд уже заключил, у лиц возникло законное, обоснованное и разумное правовое доверие к тому, то пересмотр пенсий 1 апреля 2009 года состоится в порядке, определенном в нормативных актах. Однако у них не могло возникнуть доверия к тому, что пенсии будут повышены в каком-то определенном объеме. Несмотря на то, что период, за который пенсии должны были пересматриваться, уже завершился, и в течение этого периода потребительские цены выросли, информация о конкретных индексах потребительских цен еще не была общедоступна. Таким образом, правовое доверие лиц следует отнести к соблюдению процедуры, определенной в нормативных актах, и осуществлению перерасчетов, но не к конкретному финансовому приобретению. Кроме того, суммы, на которые пенсии увеличились бы, если бы пересмотр состоялся, нельзя расценивать как суммы, с которыми могли бы связываться значительные планы на будущее, обустройство жизни, принятие новых обязательств и пр. Таким образом, то обстоятельство, что при принятии оспариваемой нормы не был назначен переходный период, в данном случае не может иметь решающего значения для оценки соблюдения разумного равновесия между защитой правового доверия лиц и интересами общества.

Оспариваемая норма была принята для обеспечения сбалансированности доходов и расходов специального бюджета государственного социального страхования. В пункте 22.3. настоящего решения Конституционный суд заключил, что значительное усугубление

экономической ситуации не позволило государству продолжать гарантировать комплекс социального обеспечения, определенный в годы экономического роста. Если бы не были приняты меры для разрешения ситуации, пострадала бы способность государства осуществлять права на социальное обеспечение и гарантировать жизнеспособность системы социального обеспечения. Это противоречило бы, помимо прочего, принципу социально ответственного государства. Из вышеупомянутого следует, что отступление от права на пересмотр пенсий произошло ради обеспечения важных интересов общества.

Следовательно, соразмерение важности интересов лиц и общества позволяет заключить, что в данном случае необходимость в оспариваемой норме уравнивает отсутствие обеспечения прав, на осуществление которых лица могли полагаться. Таким образом, оспариваемая норма не создает нарушения принципа правового доверия.

Постановляющая часть

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

постановил:

признать слова «в 2009 году государственные пенсии не пересматриваются» статьи 2 закона «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 12 марта 2009 года соответствующими статьям 1 и 109 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис