



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 18 января 2010 года

по делу №2009-11-01

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

по конституционным жалобам Кристине Калване-Радзини, Валдиса Ваздикиса, Лолиты Андерсоне, Байбы Якобсоне, Дагнии Берзини, Марики Бебриши, Саниты Рутенберги, Иевы Рейкмане, Инесе Стрелчи, Скайдрите Хребтовой, Вивиты Вороновой, Даце Кейре, Мариты Шалты, Сигне Вилне, Йоланты Зашкиной, Гунты Гултниеце, Дины Суипе, Лиги Хазенфусе, Илоны Петровской, Линды Пиус, Индры Мелдере, Висвалдиса Спрудзанса, Вилиса Донанса, Инесе Скудры, Светланы Маршане, Элмарса Ленсиса, Дайны Трейи, Ингуны Амолини, Иветы Бримерберги, Тамары Броды, Бригиты Бумейстере, Сандры Амолы, Дианы Думбре, Бориса Гейманса, Смайды Глязере, Рихарда Хлевицкиса, Дайги Калнини, Сигне Калнини, Ирины Янсоне, Лигиты Кузмане, Гунтарса Квески, Зинаиды Лагздини, Иевы Виганте, Айны Ницмане, Айварса Уминскиса, Гунтарса Стуриса, Инары Штейнерте, Ирены Логиной, Жанеты Вевере, Инесе Лауры Земите, Арии Ждановой, Юриса

Стуканса, Сандры Стренце, Айварса Загериса, Скайдрите Буйвиде, Дайги Вилсоне, Юриса Фрейманиса, Лигиты Гаваре, Дзинтры Звайгзнескалны-Жагаре, Инты Екабсоне, Сармиты Вамжи, Валерия Максимова, Силвии Себрини, Яниса Базевичса, Лиги Блумини, Гунты Озолини, Инете Озолы, Марианны Терюханы, Инесе Грауды, Милды Зелмене, Лидии Пличи, Лелде Грауды, Ивете Берзини, Мартиньша Свикиса, Даце Янсоне, Ивете Мелдере, Зане Петерсоне, Майриты Шкендере, Сандры Крумини, Светланы Беляевой, Дзинтры Данберги, Татьяны Бормане, Байбы Озолини, Нормундса Ринкиса, Гатиса Штауэрса, Гвидо Унгурса, Улдиса Данги, Илзе Апсе, Саниты Стракше, Виестурса Гайдукевичса, Виктора Прудникова, Аи Авы, Даце Кантсоне, Анны Михайловой, Кристине Ванаги, Илзе Фреймане, Ойяrsa Приедитиса, Мартиньша Биркманиса, Дзинтарса Мелбардиса, Аи Рейтупе, Даце Абеле, Иветы Кромане, Каспарса Ринчса, Юриса Кокинса, Арвидса Озерскиса, Силвы Рейнхолде, Риты Вивы, Астры Клайше, Винеты Рамбы, Зайги Зайцевой, Бируты Кейре, Лаймы Крауле, Роберта Лазданса, Ингриды Юнгхане, Инары Розите, Сандры Мертены, Винеты Вайтейки, Линды Вебере, Дзинтры Земитане, Айги Фреймане, Санты Сондаре, Инеты Шкутане, Илзе Ванаги, Инты Зали, Зиедониса Страздса, Элиты Стелте-Аузини, Инесе Силиневичи, Лаумы Штейнерте, Санты Бернхарде, Жанеты Жиманте, Инты Рубене, Маруты Бите, Йоланты Умински, Инары Страутини, Ингуны Прейсы, Велты Силамикеле, Регины Кнабе, Даце Скраупле, Юриса Силиньша, Дайны Балты, Аниты Мисиуны, Интарса Бистерса, Альбертса Кокинса, Лиги Ашмане, Ирины Фреймане, Иниты Дзеркале, Дайги Даншины, Кристине Кондерко, Юдиты Маулини, Гунты Чепуле, Иветы Салаки, Лайлы Фогеле, Иветы Книплоки, Даце Рушко, Нелли Панькивы, Эрвинса Кушкиса, Эдуарда Пупова, Яниса Тилтиньша, Андрея Лепсе, Рамоны Надежды

Янсоне, Ингуны Радзевичи, Аниты Нусберги, Аниты Поляковой, Людмилы Поляковой, Аусмы Кейши, Петериса Опинцанса, Иветы Кревицы, Аниты Мольники, Аэлиты Игнатъевой, Андрея Михальченко, Ирены Миллере, Дины Бондаре, Илзе Целмини, Инги Кригены-Юрконе, Ины Байко, Илзе Ошини, Свена Лоренцса, Агиты Дмитреноки, Долоресы Бамбере, Илзе Фреймане, Агнесе Юревицы, Дагмары Скудры, Илоны Руке, Йоланты Бебриши, Инги Залите, Лилии Канавини, Инесе Белицкой, Сармите Даукште, Дзинтры Балты, Сандры Мелини, Иманта Дзениса, Андиса Целмса, Риналдса Силакалнса, Иветы Стуберовской, Вии Силиниеце, Солвиты Глаудане, Бируты Хоруны, Анды Бриеде, Аниты Чернявской, Арниса Дундурса, Раймонда Гравелсиньша, Инты Лауки, Марики Сенкане, Сандры Брике, Саниты Закревской, Карины Крастини, Линды Винкалны, Зиты Купце, Санты Линини, Любви Кушнире, Каспарса Беркиса, Ливии Слицы, Валды Зоммере, Илзе Амоны, Аниты Штейнберги, Уны Михайловой, Сандры Гинтере, Эдгара Пуриньша, Саниты Каненберги, Мариса Бирзгалиса, Маргариты Османе, Вилмарса Эндзелиса, Илуты Ковалевой, Мары Балоде, Инары Зарини, Сармите Стурмане, Сандры Зейре, Велты Карзоне-Кере, Индры Крейцберги, Антры Тилтини, Эвериты Анцане, Инары Забаровской, Дайниса Шайцанса, Хелмутса Наглиса, Скайдрите Темляковой, Олиты Блумфелде, Майриты Задини, Жанны Зуевой, Сандры Бречи, Иевы Забаровской, Виты Вятере, Илзе Иевини, Антры Зуте, Илзе Иевини, Илги Неймане, Лианы Лиепини, Агнесе Скулме, Инесе Казеновой, Ирены Лавриновичи, Уны Меламеды, Байбы Страуты, Майи Ветры, Марите Веселе, Ирены Цупики, Зелтите Кусини, Арниса Наглиса и Дайниса Плаудиса (далее в тексте – Заявители),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция) и пунктов 1 и 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 18 декабря 2009 года в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии второго предложения пункта 7 и пункта 17 (в редакции закона от 14 ноября 2008 года) переходных правил закона «О судебной власти» статьям 1, 83 и 107 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Порядок расчета оплаты труда судей был установлен законом от 19 июня 2003 года «Поправки к закону «О судебной власти»», вступившим в силу 1 июля 2003 года. Реформа вознаграждения судей, начатая посредством упомянутого закона, основывалась на концепции «Оплата труда судей и сотрудников судов», утвержденной распоряжением Кабинета министров №706 от 19 декабря 2002 года (далее в тексте – Концепция). Главной целью Концепции являлось создание такой системы оплаты труда судей, которая легла бы в основу существования профессионального, справедливого и независимого суда.

1.1. Согласно статье 119¹ закона «О судебной власти» месячный должностной оклад судьи был привязан к среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве за предыдущий год с применением коэффициента 4,5. В то же время был предусмотрен постепенный переход к размеру вознаграждения, предусмотренному законом. До 2006 года месячный должностной оклад судьи рассчитывался от среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2001 год. Кроме того, согласно

переходным правилам в 2003, 2004 и 2005 годах выплачивалось, соответственно, 60, 70 и 80 процентов от расчетного должностного оклада.

1.2. Поправки к закону «О судебной власти» от 23 февраля 2006 года определяли, что должностной оклад привязан к среднемесячной оплате труда брутто за 2001 год не до 2006 года, а до 31 декабря 2006 года. Кроме того, во втором предложении пункта 7 переходных правил закона «О судебной власти» было определено, что месячный должностной оклад судей, за исключением месячного должностного оклада судей отделений земельной книги, в 2007 и 2008 годах рассчитывался с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2005 год, а в 2009 году – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2006 год, при этом коэффициент в размере 4,5 оставался неизменным.

1.3. 14 ноября 2008 года Сазьма (Парламент) Латвийской Республики (далее в тексте – Сазьма) приняла закон «Поправки к закону «О судебной власти»», посредством которого пункт 7 переходных правил был выражен в новой редакции. Второе предложение упомянутого пункта определяло следующее: «Месячный должностной оклад судьи, за исключением месячного должностного оклада судьи отделения земельной книги, в 2007, 2008 и 2009 годах рассчитывается с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2005 год с сохранением коэффициента в размере 4,5 неизменным.» (далее в тексте – оспариваемый пункт 7).

1.4. Система оплаты труда судей отделений земельной книги была введена одновременно с системой оплаты труда судей посредством включения в закон «О судебной власти» статьи 120¹ в следующей редакции: «Месячный должностной оклад судьи отделения земельной книги рассчитывается путем применения коэффициента 2,5 к округленной в латах среднемесячной оплате

труда брутто трудящихся в государстве за предыдущий год согласно опубликованному официальному статистическому отчету Центрального статистического управления».

1.5. Посредством поправок от 8 ноября 2007 года был установлен коэффициент 3,5, и одновременно предусмотрен переходный период до 2009 года.

Посредством поправок от 14 ноября 2008 года был установлен коэффициент 4,5. Однако пункт 17 переходных правил определял следующее:

«Месячный должностной оклад судьи отделения земельной книги рассчитывается следующим образом:

до 1 января 2009 года – согласно среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве, опубликованной в официальном статистическом отчете Центрального статистического управления за предыдущий год, округленной в латах, с применением коэффициента 2,5;

в 2009 году – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2006 год с применением коэффициента 2,5;

в 2010 году – согласно среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве, опубликованной в официальном статистическом отчете Центрального статистического управления за предыдущий год, округленной в латах, с применением коэффициента 3,5» (далее в тексте – оспариваемый пункт 17; оспариваемый пункт 7 и оспариваемый пункт 17 вместе далее в тексте – оспариваемые нормы).

2. Заявители считают, что посредством оспариваемых норм установлено менее благоприятное регулирование в сравнении с ранее действовавшей методикой (порядком) расчета должностного оклада судьи, так как оспариваемые нормы предусматривают, что

заработная плата судей остается неизменной в течение трех лет подряд – в 2007, 2008 и 2009 годах. Это фактически является сокращением размера вознаграждения судьи.

Заявители указывают, что из статьи 107 Конституции, которая помимо прочего определяет право каждого работника на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, следует вывод, что адекватная оплата должна в достаточной мере отражать характер выполняемой работы. Следовательно, для того, чтобы оплата была адекватной, при ее определении необходимо надлежащим образом учитывать выполняемую лицом работу. Из права на адекватную выполняемой работе оплату, по мнению Заявителей, также следует, что при установлении размера вознаграждения судей необходимо учитывать принцип независимости судов. То есть вознаграждение судей следует признать адекватным выполняемой работе только в том случае, если при его установлении был учтен принцип независимости судов. Кроме того, как методика установления вознаграждения, так и размер вознаграждения должны обеспечивать соблюдение принципа независимости судов.

Заявители выражают мнение, что при установлении вознаграждения судей был нарушен принцип правового доверия, принцип правовой стабильности (статья 1 Конституции) и принцип независимости судов (статья 83 Конституции). Одним из элементов независимости судей являются социальные гарантии, предоставляемые судье как во время выполнения им должностных обязанностей, так и по окончании срока полномочий. Судья должен получать надлежащее вознаграждение, которое не может быть понижено в течение срока действия полномочий судьи. Любую попытку сократить вознаграждение или другие социальные гарантии судей следует считать нарушением принципа независимости судов.

Заявители подчеркивают, что посредством оспариваемых норм также нарушается принцип правовой стабильности. Вследствие произвольного изменения порядка расчета должностного оклада, определенного в законе «О судебной власти», Заявители лишены возможности в своих дальнейших действиях основываться на действующих нормативных актах и эффективно планировать собственные доходы и расходы.

Правовое доверие Заявителей к непрерывности реформы заработной платы судей дополнительно подкреплялось принципом независимости судей. То есть у судей сформировалась уверенность в том, что законодатель будет соблюдать принцип независимости судей и не станет вносить в закон поправок, направленных на понижение оплаты труда судей, с которой судьи заблаговременно считались.

Ознакомившись с материалами дела, Заявительница К. Калване-Радзиня указала, что, когда судья отправляет правосудие, он наделен одним из видов государственной власти, определенных в Конституции – судебной властью. Поэтому судья, несомненно, должен являться высококвалифицированным юристом, выполняющим ответственную работу и, следовательно, получающим адекватное этой работе вознаграждение. Однако если сравнивать вознаграждение судей с вознаграждением юристов и руководителей структурных подразделений, занятых в государственном управлении, можно сделать вывод, что работа судей ценится значительно меньше. Это свидетельствует о том, что вознаграждение судей не соответствовало статусу должности судьи еще до принятия оспариваемых норм. Непонятно, почему вознаграждение судей было необходимо сохранять неизменным с 2007 года, в то время как вознаграждение должностных лиц учреждений государственного

управления с 2007 года существенно возросло, при этом рост наблюдался даже в 2009 году. Таким образом, не выдерживают критики аргументы Сазймы о международных обязательствах, которые якобы обязали законодателя снизить вознаграждение сотрудников всех учреждений, финансируемых из государственного бюджета, а также аргументы о принципе солидарности, который якобы лежит в основе сокращения вознаграждения сотрудников всех ветвей власти.

После внесения в закон поправок работа судьи стала непривлекательной для высококвалифицированных юристов в плане материальной оценки труда.

В дополнение к этому, судья указала, что ссылка Сазймы на Протокол о намерениях с Международным валютным фондом от 18 декабря 2008 года и на Меморандум о взаимопонимании с Комиссией Европейского Союза от 28 января 2009 года некорректна, так как упомянутые документы появились после принятия оспариваемых норм.

3. Орган, издавший оспариваемые нормы, – Сазйма – в своем ответном письме указывает, что принятие оспариваемых норм было связано с резким экономическим спадом, продолжающимся и по сей день. Об этом свидетельствуют официальные данные Центрального статистического управления – значительное снижение валового внутреннего продукта, дефицит доходов и расходов государственного сектора, спад объемов производства, спад объемов оборота розничной торговли, рост уровня безработицы. С целью компенсации дефицита финансов Латвия осуществила международные займы, получение и использование которых зависело от соблюдения некоторых условий, в том числе условий, относящихся к урезанию вознаграждений. Основой для получения

займа стал Протокол о намерениях с Международным валютным фондом от 18 декабря 2008 года, пункты 24 и 30 которого предусматривают меры по сокращению заработной платы как в 2009 году, так и в последующие годы, а также Меморандум о взаимопонимании с Комиссией Европейского Союза от 28 января 2009 года. Из упомянутых документов следует, что целенаправленное и своевременное введение программы стабилизации и возобновления роста экономики Латвии (утверждена распоряжением Кабинета министров №123 от 19 февраля 2009 года) является наиболее существенным предварительным условием для получения международного займа; упомянутая программа, среди прочего, относится и к оплате труда судей. Таким образом, меры по устранению экономического спада направлены на достижение целей, упомянутых в статье 116 Конституции – то есть на защиту прав других лиц и благополучие общества.

Сазайма считает, что принятие оспариваемых норм – это лишь одна из многих мер, принятых для достижения упомянутых целей. Оспариваемые нормы прежде всего необходимы для обеспечения интересов бюджета государства, так как деятельность государства основана на самофинансировании, и ситуация, в которой расходы превышают доходы, не может продолжаться долго. Таким образом, цель ограничения, включенного в оспариваемые нормы, состоит не только в обеспечении интересов бюджета государства в условиях экономического спада, когда бюджетные расходы должны быть снижены и сбалансированы с доходами, но и в осуществлении прав других лиц на социальное обеспечение. Следовательно, принятие оспариваемых норм было необходимым и неотложным шагом, имеющим легитимную цель – обеспечение благополучия общества и

защита прав других лиц. Кроме того, действие оспариваемых норм ограничено во времени.

Сазйма также указала, что принцип независимости судов нельзя связывать только лишь с размером оплаты труда судей, определенным в нормативных актах. Соблюдение упомянутого принципа следует оценивать комплексно и системно. Независимость судебной системы (в институциональной перспективе) и судей (в индивидуальной перспективе) следует из многих критериев: отсутствие непосредственного вмешательства других ветвей власти (исполнительной и законодательной властей) в судопроизводство, финансирование, достаточное для осуществления организационных и административных функций судебной системы, социальное обеспечение и гарантии деятельности судей (отбор кандидатов на должность судьи, невозможность увольнения судей с должности, неприкосновенность судей), объективное распределение дел, пересмотр судебных постановлений в порядке, определенном в нормативных актах, и пр.

Сазйма подчеркивает, что установленная на настоящий момент в государстве оплата труда судей соответствует характеру выполняемой работы, навыкам, необходимым для выполнения должностных обязанностей, и ответственности, а также требованиям и ограничениям, определенным в законе, кроме того, она сбалансирована со статусом и оплатой труда других должностных лиц судебной системы, а также с уровнем заработной платы в государстве в целом. Таким образом, нет причин говорить и о нарушении статьи 107 Конституции. Следовательно, принятие оспариваемых норм логическим образом следует из свободы действий законодателя и его обязанности уравнивать интересы разных социальных групп. Вознаграждение судей не является единственным фактором, обеспечивающим независимость судебной власти, и приостановление его роста само по себе не создает угрозы

независимости судебной власти, в особенности с учетом того, что вознаграждение судей отнюдь не является несоразмерно низким.

По мнению Саэймы установление размера вознаграждения входит в сферу социальных прав, которая неразрывно связана с финансовыми возможностями государства, поэтому в области регулирования упомянутых правовых отношений законодателю предоставлена широкая свобода действий. Решения законодателя об осуществлении социальных прав имеют существенную политическую составляющую, зависящую от экономической ситуации в государстве и от доступных государству ресурсов, поэтому в сфере осуществления социальных прав к законодателю нельзя выдвигать столь же строгих требований, как по отношению к обеспечению других прав человека. Следовательно, социальные права являются особыми и разными правами человека.

Саэйма указывает, что оспариваемые нормы являются исключительной и терминированной мерой, принятой в условиях экономического спада. Кроме того, перед принятием законопроекта в окончательном чтении были тщательно рассмотрены возможные альтернативы. Рассматривалась возможность компенсации возникших у судей убытков, если таковые будут причинены пунктами 7 или 17 переходных правил закона «О судебной власти», из средств, выделенных на подпрограмму «Средства на непредвиденные случаи» бюджета Министерства финансов. Однако такой вариант не получил поддержки, так как он не способствовал бы достижению легитимной цели в достаточной степени, то есть так как оспариваемые нормы были приняты с целью экономии финансовых средств, средства, необходимые для внедрения адекватного компенсационного механизма, также отсутствовали бы. Приняв оспариваемые нормы, Саэйма не нарушила прав судей на надлежащее финансовое обеспечение по крайней мере на

минимальном уровне, не действовала несправедливо по отношению к отдельным социальным группам, а сбалансировала права разных социальных групп. Кроме того, сокращение вознаграждения было применено и к другим органам государственной власти, учреждениям государственного управления и учреждениям самоуправления. Должностные оклады судей финансируются из бюджета государства. Вознаграждение других должностных лиц (сотрудников) государственных органов и органов самоуправления было снижено, в то время как в отношении судей оспариваемые нормы предусматривают лишь приостановление роста вознаграждения. С учетом того, что было снижено вознаграждение всех трудящихся, финансируемых из бюджета государства, включая Президента государства, Президента министров, министров и депутатов Сазймы, Сазйма считает, что принцип солидарности был соблюден. Следовательно, оспариваемые нормы соответствуют принципу соразмерности и не нарушают принципа независимости судов.

Сазйма не согласна и с мнением Заявителей о том, что оспариваемые нормы не соответствуют принципу правового доверия. Принцип правового доверия является одним из краеугольных камней демократического государства, что следует из статьи 1 Конституции, и цель этого принципа заключается в способствовании прогнозируемости и определенности нормативных актов, а также стабильности правовых взаимоотношений между государством и лицом. Однако принцип правового доверия не запрещает вносить поправки в существующее правовое регулирование, если эти поправки соответствуют определенным требованиям.

Сазйма подчеркивает, что ни принцип правовой стабильности, ни принцип справедливости не препятствуют отступлению от прежней

практики. Такое отступление не только допустимо, но и необходимо в случаях, когда нужно выбрать более подходящее и явно более адекватное решение. По мнению Сазймы, в данной конкретной ситуации допустимо отступить от более благоприятного для лица правового регулирования, так как индивидууму предоставлена возможность понять мотивацию упомянутых действий и убедиться в объективной необходимости такого регулирования в создавшихся обстоятельствах, а также в том, что соответствующее нарушение не является произвольным. Принцип правового доверия является конституционной ценностью. Конституционной же ценностью является и защита прав других лиц, а также обеспечение благополучия общества посредством эффективного распределения общих благ и уравнивания доходов и расходов государства.

Сазйма считает, что в случае взаимного воздействия нескольких конституционных ценностей законодатель обладает свободой действий в плане выбора наиболее адекватного решения. Механическая защита правового доверия в случаях, когда это противоречило бы другим конституционным ценностям, не может являться абсолютной.

В дополнение к уже упомянутым аргументам о необходимости и соразмерности оспариваемых норм, Сазйма указывает, что принцип правового доверия в данном случае следует рассматривать и в контексте принципа равенства, то есть неприкосновенность или увеличение «благ», присвоенных одной группе лиц, автоматически означают еще большее усугубление материального положения другой группы лиц. Следовательно, нельзя допустить, чтобы понижение вознаграждения коснулось всех лиц, занятых в государственном секторе, но не коснулось представителей судебной власти, и вследствие этого к другим лицам, занятым в государственном секторе, пришлось бы

применить еще большее сокращение вознаграждений. Рассмотрев опыт других государств – Чехии, Канады и Литвы – в сфере решения вопросов, связанных с вознаграждением судей, Сазйма пришла к выводу, что в соответствии с судебной практикой этих государств понижение вознаграждения судей не нарушает ни принципа независимости судей, ни принципа правового доверия.

Сазйма просит признать оспариваемые нормы соответствующими Конституции.

4. Министерство юстиции указывает, что законопроект «Поправки к закону «О судебной власти»» (в редакции закона от 14 ноября 2008 года) было необходимо разработать в течение недели, так как он направлялся на рассмотрение на заседании Кабинета министров одновременно с другими законопроектами, входящими в пакет бюджета на 2009 год. Несмотря на возражения министра юстиции, Кабинет министров акцептовал упомянутый законопроект.

Министерство юстиции считает, что на ущемление принципа правового доверия можно сослаться только в том случае, если прежнее правовое регулирование, установленное законодателем, создавало основания для правового доверия. Кроме того, принцип правового доверия следует рассматривать в контексте с принципом соразмерности. При применении принципа правового доверия значение имеет и то, является ли уверенность лица в правовой норме законной, обоснованной и разумной, а также то, является ли правовое регулирование достаточно определенным и неизменным по своей сути для того, чтобы на него можно было полагаться. В связи с нестабильностью экономической ситуации в нормы закона, определяющие порядок расчета вознаграждения судьи в 2008 и 2009 годах, несколько раз вносились поправки. Требование о соответствии нормы права системе и актуальным оценкам имеет

приоритетное значение в сравнении с принципом правовой стабильности и со строгим соблюдением прежней практики даже в том случае, если она стала неприемлемой.

Министерство юстиции указывает, что с учетом принципа соразмерности ситуация, в которой сокращение вознаграждения затрагивает всех работников государственного сектора, за исключением представителей судебной власти, недопустима. В таком случае к другим важным с государственной точки зрения областям пришлось бы применить еще большее урезание финансирования. Если сравнить ущемление интересов судей, возникшее вследствие сокращения их вознаграждения, с ущемлением интересов всего общества в той же ситуации и допустить, что, например, в государственном управлении или в социальной сфере потребовалось бы еще больше урезать финансовые средства, можно сделать вывод, что решение о сокращении вознаграждения судей было принято с соблюдением принципа соразмерности.

Вместе с тем Министерство юстиции указывает на негативные последствия, связанные с сокращением вознаграждения судей. Негативные последствия могут выражаться как в трудностях с привлечением квалифицированных кандидатов на должность судьи к работе в профессии судьи, так и в неблагоприятном влиянии на престиж судебной власти. В контексте первого аспекта Министерство юстиции информирует, что в период времени с 2004 года по 2009 год все время наличествовали вакантные должности судьи. То есть было невозможно обеспечить количество судей, необходимое для эффективного функционирования судов и отделений земельной книги. Министерство юстиции выражает мнение, что конкурентоспособное вознаграждение является существенным условием для отбора квалифицированных кандидатов

на должность судьи, а также стимулом, мотивирующим высококвалифицированных профессионалов оставаться работать в суде, а не искать другую, более высокооплачиваемую должность.

Количество судей, определенное Сазьмой, не обеспечивалось в течение нескольких лет. Кроме того, объем работы судов и количество поступающих в суды дел неуклонно растут. Особо резкий рост количества гражданских дел наблюдался в 2008 и 2009 годах. Например, в 2009 году количество гражданских дел, полученных районными (городскими) судами, в сравнении с предыдущим годом возросло почти на 100 процентов. Таким образом, с учетом значительного увеличения объема работы законодатель оставил размер должностного оклада судьи неизменным, что потенциально действительно может иметь упомянутые негативные последствия, а также стать причиной удлинения сроков рассмотрения дел.

Министерство юстиции указывает, что, с одной стороны, судьи – это те, кто создает и поддерживает престиж судебной власти путем вынесения справедливых и обоснованных судебных решений, а с другой стороны, престиж судебной власти служит основой для выбора профессии судьи. Таким образом, если профессия судьи не оплачивается должным образом, падает не только престиж судьи, но и престиж судебной власти. При принятии решений о бюджетных средствах, необходимых судебной власти, исполнительная власть и законодатель непосредственно оказывают прямое влияние на финансирование судебной власти, а следовательно – на ее эффективное функционирование. То обстоятельство, что исполнительная власть и законодатель могут принимать решения, связанные с работой судов, не учитывая возражений, высказываемых представителями судебной власти, может стать основанием для

сомнений в осуществлении принципа равноценности всех ветвей государственной власти.

В дополнение к вышесказанному, Министерство юстиции обращает внимание на то, что сокращение должностного оклада судей может создать социальные последствия. Упомянутое может оказать негативное влияние на народное хозяйство и общество в целом вследствие затягивания сроков рассмотрения дел в судах.

Однако Министерство юстиции заключает, что сокращение вознаграждения судей само по себе не является нарушением ни принципа независимости судей, ни принципа правового доверия, и соответствует принципам равенства и соразмерности.

Часть выводов

5. Компетенция Конституционного суда по рассмотрению данного дела не оспаривается, однако особый характер упомянутого вопроса требует оценки и обоснования прав Конституционного суда.

Одним из основополагающих принципов демократического государства, закрепленного в статье 1 Конституции, является принцип разделения власти, включающий в себя контроль судебной власти над законодательной и исполнительной властями. Вне контроля судебной власти не может оставаться ни одна норма права и ни одно действие исполнительной власти, если они ущемляют интересы какого-либо лица [*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу №04-03(99)*]. Судебная власть в целом и Конституционный суд как часть этой власти должны обеспечить по возможности наиболее полный контроль над остальными ветвями власти (*см. пункт 1.2 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу №2001-06-03*).

Оценка компетенции по рассмотрению дел о соответствии законов Конституции, предоставленной Конституционному суду согласно статье 85 Конституции, позволяет заключить, что Конституционный суд разрешает специфические споры о соответствии норм права нормам высшей юридической силы (см. пункт 9.2 решения Конституционного суда от 20 декабря 2006 года по делу №2006-12-01).

Оценивая соответствие законов Конституции, Конституционный суд осуществляет принцип верховенства конституции, обеспечивая тем самым конституционную справедливость. Ни Конституция, ни закон О Конституционном суде не дают Конституционному суду права отказываться от оценки соответствия закона или другой нормы права Конституции, так же как не дают никому права препятствовать суду в выполнении его функции или ограничивать суд в осуществлении его функции.

Следовательно, Конституционный суд компетентен оценивать конституционность решений, принятых другими ветвями власти, даже в тех случаях, когда такие решения затрагивают судебную власть.

6. В заявлениях содержится требование оценить соответствие оспариваемых норм статьям 1, 83 и 107 Конституции. Соответствие оспариваемых норм принципу правового доверия, следующему из статьи 1 Конституции, в рамках настоящего дела следует оценивать во взаимосвязи с независимостью судьи, закрепленной в статье 83 Конституции. Аналогичным образом, соответствие содержащимся в статье 107 Конституции правам на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, в отношении судей следует оценивать с учетом требования о независимости, включенного в статью 83 Конституции. Следовательно, прежде всего необходимо раскрыть содержание

статьи 83 Конституции, поэтому сначала Конституционный суд оценит соответствие оспариваемых норм статье 83 Конституции.

I

7. Статья 83 Конституции определяет следующее: «Судьи независимы и подчиняются только закону.» Независимость судей и судов, закрепленная в упомянутой конституционной норме, является одним из основных принципов демократического правового государства.

«Авторы Конституции Латвии и конституций других демократических государств во всем мире требуют независимой судебной власти и особого статуса судьи не потому, что кому-то так нравится, а потому, что такая независимость является абсолютно необходимой составляющей демократического правового государства» (*Endziņš A. Tiesu sistēmas un politikas saskarsme un dinamika. Jurista Vārds, 7 мая 2002 года, №9*).

Задача судебной власти – заботиться о том, чтобы в судопроизводстве обеспечивалось осуществление конституции, законов и других правовых актов государства, соблюдался принцип правопорядка, и защищались права и свободы человека (*см. пункт 26 решения Конституционного суда от 18 октября 2007 года по делу №2007-03-01*).

Независимость суда и судей – не самоцель, а средство обеспечения и укрепления демократии и правопорядка, а также обязательное условие для осуществления прав на справедливый суд, поэтому принцип независимости судов и судей, содержащийся в статье 83 Конституции, необходимо рассматривать во взаимосвязи со статьей 1 Конституции, включающей в себя принцип правопорядка и разделения власти, и с первым предложением статьи 92 Конституции, предусматривающим право лица на защиту своих прав и законных интересов в справедливом суде.

7.1. Понятие «справедливого суда», упомянутое в статье 92 Конституции, включает в себя два аспекта, а именно «справедливый суд» как независимый и объективный орган судебной власти, рассматривающий дело, и «справедливый суд» как надлежащий, соответствующий правовому государству процесс, на котором рассматривается дело. С принципом независимости судей, содержащимся в статье 83 Конституции, связан первый аспект (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 4 февраля 2003 года по делу №2002-06-01).

Требование о независимости судей, определенное в международных документах, входит в понятие прав на справедливый суд. Статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее в тексте – Конвенция) определяет, что каждый имеет право на «справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Аналогичная формулировка содержится и в статье 14 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах.

Без уже упомянутых международных документов, ратифицированных Латвийской Республикой, существует ряд документов, разработанных международными учреждениями, которые были приняты с тем, чтобы государства-члены в своих законах и практике руководствовались включенными в них принципами, например, Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов (см.: *Apvienoto Nāciju Tiesu varas neatkarības pamatprincipi // Latvijas Vēstnesis, 28 сентября 1995 года, №148*), рекомендация № R (94)12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам от 13 октября 1994 года о независимости, эффективности и роли судей [*Recommendation*

No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States On Independence, Efficiency and Role of Judges], заключение №1 Консультативного совета европейских судей Совета Европы о стандартах, касающихся независимости судебной власти и несменяемости судей (*CCJE Opinion No 1 on standarts concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges*), Европейская хартия «О статусе судей» (*European Charter on the Status of Judges, Council of Judges, 8–10 July 1998*), Всеобщая хартия судей, утвержденная Международной ассоциацией судей в 1999 году (*Universal Charter of the Judge adopted by the Central Council of the International Association of Judges in 1999*), Европейская хартия судей, утвержденная Европейской ассоциацией судей в 1998 году (*Judges' Charter in Europe adpoted by the European Association of Judges on March 20, 1993*). Несмотря на то, что упомянутые документы представляют собой лишь руководящие принципы, они налагают жесткие моральные и политические обязательства на государства и могут использоваться в качестве средства для выяснения содержания критерия независимости судей.

Проанализировав содержание понятия «независимый суд», включенного в первое предложение части первой статьи 6 Конвенции, Европейский суд по правам человека заключил, что необходимо учитывать несколько критериев, например, порядок назначения на должность и срок пребывания в должности членов соответствующего органа, гарантии защиты от внешнего влияния, наличие внешних признаков независимости (см. 78 § решения ЕСПЧ по делу *Campbell and Fell v. The United Kingdom*, 32 § решения по делу *Langborger v. Sweden*, 37 § решения по делу *Bryan v. The United Kingdom* и 120 § решения по делу *Coete and others v. Belgium*).

Независимость судей важна для всех, кто обращается в суд и рассчитывает на справедливость в рассмотрении дела.

Следовательно, эффективное осуществление прав человека невозможно без независимости судей.

7.2. Принцип правопорядка является одним из принципов демократического государства. Только независимая судебная власть способна обеспечить справедливый результат судебного процесса, лежащий в основе правопорядка.

Требование о том, что судьи должны быть защищены от любого необоснованного вмешательства в отправление правосудия и в выполнение обязанностей судей, не только обоснованно и разумно, но и существенно для сохранения правопорядка. В преамбуле Бангалорских принципов поведения судей (далее в тексте – Бангалорские принципы) Совет по экономическим и социальным делам ООН указал следующее: компетентность, независимость и беспристрастность судебных органов имеют большое значение для выполнения судами своей роли по поддержанию конституционализма и правопорядка (см.: *Bangalore Principles of Judicial Conduct, 29 April, 2003, United Nations Commission on Human Rights resolution 2003/43, Preamble*). В обеспечении независимости судей заинтересованы все, в чьем отношении осуществляется отправление правосудия.

Следовательно, независимость судей гарантирует сохранение правопорядка в интересах общества и государства.

7.3. Только в таком государстве, в котором принцип разделения власти гарантирует равновесие и взаимный контроль между ветвями власти, устраняя тенденции к господствованию одной из ветвей, способствуя умеренности власти и таким образом обеспечивая

действительно независимую судебную власть, может быть обеспечена независимость судей.

Цель разделения власти заключается в сохранении гарантий свободы лица, недопущении замены модели демократического правового государства авторитарным режимом или правлением одного лица. В правовом государстве принцип разделения власти гарантирует равновесие и взаимный контроль между ветвями государственной власти. Именно это дает судьям возможность надлежащим образом выполнять свои обязанности.

Следовательно, требование о независимости судей тесно связано с независимостью судебной власти, а значит и с осуществлением принципа разделения власти.

8. Конституционному суду необходимо оценить, входит ли установление размера оплаты труда судьи в понятие принципа независимости судей, включенного в статью 83 Конституции.

Анализируя конституционную основу, цели и значение независимости судей, Конституционный суд уже указал на то, что невозможно обеспечить необходимую независимость судьи, если сама судебная власть в целом не свободна от необоснованного влияния или политического давления исполнительной или законодательной властей.

8.1. Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, определяют, что каждое государство обязано обеспечить достаточные ресурсы для того, чтобы у судебной власти была возможность надлежащим образом выполнять свои функции (см.: *Apvienoto Nācīju Tiesu varas neatkarības pamatprincipi // Latvijas Vēstnesis, 28 сентября 1995 года, №148, 7§*). Совет по экономическим и социальным делам ООН в своей резолюции №1989/60 от 24 мая 1989 года указал, что государства должны

обратить особое внимание на ресурсы, необходимые для функционирования судебной власти, в том числе назначить достаточное число судей, соответствующее количеству рассматриваемых дел, обеспечить суды необходимой рабочей силой и техническими средствами, предусмотреть для судей адекватную личную безопасность и вознаграждение (см.: *Procedures for the effective implementation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary, ECOSOC resolution 1989/60 of 24 May 1989*).

Соблюдая закрепленный в Конституции принцип разделения власти и требование о независимости судей, а также другие международно признанные требования, в статьях 10 и 117 закона «О судебной власти», соответственно, законодатель определил, что судебная система финансируется из бюджета государства. Предусматривая адекватное финансирование, государство гарантирует эффективную правовую защиту лица в компетентном и беспристрастном суде. Поэтому соответствующим Конституции является только такое финансирование судебной власти, которое обеспечивает выполнение упомянутых обязанностей.

С одной стороны, с учетом того, что бюджет является средством осуществления политики государства, и решения о бюджете государства могут приниматься только законодателем, а с другой стороны, считаясь с тем, что объем ресурсов, необходимый для обеспечения деятельности суда, объективнее всего могут прогнозировать именно органы судебной власти, необходимо найти разумный баланс между гарантиями судебной власти и возможностями бюджета.

Перед принятием решений о деятельности судов – как по вопросам бюджета, так и по другим вопросам, связанным с выполнением функций суда – законодатель должен предоставить

возможность судебной власти или независимому учреждению, представляющему судебную власть, если такое учреждение создано, высказать свое мнение о вопросах, влияющих на деятельность судов. Министерство юстиции также указывает: ситуация, в которой решения, связанные с работой судов, могут приниматься без учета возражений, высказываемых представителями судебной власти, «может стать основанием для сомнений в осуществлении принципа равноценности всех ветвей государственной власти» (*стр. 20 тома 2 материалов дела*). В демократическом государстве принцип разделения власти не только разграничивает ветви власти, но и содержит в себе требование об их взаимном сотрудничестве, так как общей целью всех ветвей власти является укрепление демократии в интересах народа. Если законодатель не может согласиться с мнением судебной власти по объективным причинам, он должен обосновать свое решение.

8.2. Конституционный суд согласен с содержащимся в ответном письме Сазймы указанием на то, что «принцип независимости судов нельзя связывать только лишь с размером оплаты труда судей, определенным в нормативных актах. Соблюдение упомянутого принципа следует оценивать комплексно и системно.» (*стр. 94 тома 1 материалов дела*).

Независимость судей связана с несколькими гарантиями следующего характера: гарантии, связанные с пребыванием судьи в должности (порядок назначения или утверждения судей, квалификация, необходимая для назначения, гарантии сохранения должности, условия повышения в должности и перевода на другую должность, условия приостановления и истечения полномочий), неприкосновенность судьи, финансовая защищенность (гарантии социального и материального характера), институциональная

(административная) независимость судьи и фактическая независимость судебной власти от исполнительной власти или политического влияния законодателя. Все эти гарантии тесно связаны между собой и, если хотя бы одна из них подвергается несоразмерно большим ограничениям, этим самым нарушается принцип независимости судей и создается угроза осуществлению основных функций суда и обеспечению прав и свобод человека.

Финансовая защищенность судьи является одной из гарантий независимости судей. В конституционной доктрине указано несколько аспектов финансовой защищенности судей, но во всех демократических государствах финансовая защищенность судей однозначно признана одним из самых существенных элементов обеспечения независимости судей (см., например, решение Конституционного суда Чешской Республики от 14 июля 2005 года по делу Pl. US 34/04).

Как заключил Конституционный суд Литвы, в демократических странах общепризнанно, что судья, рассматривающий возникающие в обществе правовые споры, в том числе споры между лицами и государством, должен не только обладать высокой профессиональной квалификацией и незапятнанной репутацией, но и быть материально независимым и уверенным в своем будущем (см. пункт 4.5 решения Конституционного суда Литовской Республики от 12 июля 2001 года по делу №13/2000-14/2000-20/2000-21/2000-22/2000-25/2000-31/2000-35/2000-39/2000-8/01-31/01 <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2001/r010712.htm>). Государство обязано назначить судьям такое вознаграждение, которое отвечало бы статусу, функциям и ответственности судьи. Защита вознаграждения судей является одной из гарантий независимости судей.

В документах, разработанных международными учреждениями, также указано, что независимость судей связана с их вознаграждением и с другими материальными и финансовыми гарантиями.

Комитет ООН по правам человека в Общем комментарии №32 указал, что государства-члены должны принять определенные меры по гарантированию независимости судей и защите судей от политического влияния любого характера в процессе принятия решений судьями, в том числе посредством назначения судьям вознаграждения (см.: *International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14, General Comment No. 32, para. 19*).

Основные принципы ООН, касающиеся независимости судебных органов, сформулированные с тем, чтобы помочь государствам-членам выполнять свою задачу – обеспечивать независимость судебной власти и способствовать ей, среди прочего, предусматривает, что адекватное вознаграждение должно быть обеспечено законодательно (см.: *Apvienoto Nāciju Tiesu varas neatkarības pamatprincipi, пункт 11 // Latvijas Vēstnesis, 28 сентября 1995 года, №148*).

Принцип III рекомендации № R (94)12 Комитета министров Совета Европы «Надлежащие условия труда», в частности, пункт 1 «b» определяет следующее: «Чтобы предоставить судьям возможность работать эффективно, необходимо обеспечить им надлежащие условия труда, в особенности же гарантировать, чтобы статус и вознаграждение судьи были соразмерны престижу его профессии и объему обязанностей» [*Recommendation No. R (94) 12, Principle III, para. 1.b*].

Пункт 6.1 Европейской хартии «О статусе судей» предусматривает следующее: «Заработная плата судьи должна быть

достаточной для того, чтобы она могла защитить судей от возможности оказания на них давления, от воздействия на их решения и действия в суде, что ослабляло бы их независимость и беспристрастность» (*European Charter on the Status of Judges, para. 6.1*).

Статья 13 Всеобщей хартии судей, принятой Международной ассоциацией судей в 1999 году, определяет следующее: «Судья должен получать достаточное вознаграждение, обеспечивающее ему настоящую экономическую независимость. Вознаграждение не должно зависеть от результатов работы судьи и не должно понижаться в течение срока действия полномочий судьи» (*Universal Charter of the Judge, para. 13*).

Следовательно, надлежащая оплата труда входит в понятие принципа независимости судей, включенного в статью 83 Конституции.

9. Конституционный суд ранее уже заключал, что надлежащее вознаграждение входит в понятие независимости судьи. Однако, как следует из уже упоминавшихся в настоящем решении документов, разработанных международными учреждениями, вознаграждение судьи должно быть соразмерно престижу его профессии и объему его ответственности. В свою очередь в преамбуле к Бангалорским принципам Совет ООН по экономическим и социальным делам указал следующее: компетентность, независимость и беспристрастность судебных органов имеют большое значение для выполнения судами их роли по поддержанию конституционализма и правопорядка (см.: *Bangalore Principles on Judicial Conduct, Preamble*).

С учетом статуса судьи и выполняемой им функции отправления правосудия законодатель не только вправе, но и обязан выдвигать по

отношению к судье, как к носителю судебной власти, особые требования о компетенции, квалификации и опыте, а также устанавливать ограничения, направленные на обеспечение независимости судьи. В законе «О судебной власти» определены требования, права, обязанности и ограничения, применимые к судье. В свою очередь согласно части третьей статьи 7 закона «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц» судьям разрешено совмещать статус государственного должностного лица только с должностью, которую они занимают в соответствии с законом или международными договорами, утвержденными Саэймой, с правилами и распоряжениями Кабинета министров, а также с работой педагога, ученого, профессионального спортсмена или с творческой работой.

Верховный суд Канады указал, что в отношении установления размера оплаты труда судей существенное значение имеет не только вопрос о независимости судьи и суда. Это требование преследует еще две цели: 1) способствовать продуктивности суда, так как наиболее вероятное и реальное предположение заключается в том, что судьи, чувствующие себя уверенно в финансовом отношении, будут выполнять свои обязанности с большей отдачей; 2) привлекать на должность судьи способных юристов с безупречной репутацией (см. решение Верховного суда Канады от 18 сентября 1997 года по делу *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3).

Кроме того, конституции или конституционные законы некоторых государств содержат особые требования касательно вознаграждения судей. Например, часть вторая статьи 178 Конституции Польши определяет, что заработная плата судей

должна соответствовать «почету должности» и объему обязанностей, статья 88 Конституции Греции определяет, что вознаграждение судей должно быть сопоставимо с должностью судьи.

Совершенно обоснованно и разумно устанавливать размер вознаграждения с учетом связанной с должностью ответственностью и загруженностью, а также с учетом требования о независимости, ограничений, следующих из должности, и ранга соответствующей должности в конституционно-правовом строе. Например, Конституционный суд признал следующее в ходе оценки вознаграждения депутатов Саэймы:

«Вознаграждение депутата должно соответствовать ответственности и нагрузке, связанным со значимостью должности, а также рангу должности в конституционно-правовом строе. [...] Причем следует учитывать ограничения, налагаемые на хозяйственную деятельность депутатов Конституцией и Законом о предотвращении коррупции.» Вознаграждение депутата – это «прежде всего гарантия его независимости» (*пункты 5.1 и 6.1 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу №2001-06-03*).

Аналогичным образом, цель вознаграждения судей заключается как в обеспечении независимости, так и в частичной компенсации установленных законом ограничений. Кроме того необходимо учитывать, что право на справедливый суд, точная интерпретация законов и защита конституционных ценностей не могут обеспечиваться судьей, который, будучи независимым, все же недостаточно квалифицирован.

Государство, несомненно, заинтересовано в обеспечении не только достаточного количества независимых и компетентных судей, но и в обеспечении деятельности других независимых и

компетентных должностных лиц. Конституционный суд согласен с Кабинетом министров в том, что президент Банка Латвии, его заместитель, члены совета Банка Латвии и председатель, заместители председателя и члены совета Комиссии рынка финансов и капитала должны быть как независимы, так и компетентны (см. стр. 66-71 тома 7 материалов дела). Однако это не единственные должностные лица, в чьей компетентности и независимости заинтересованы государство и общество.

С учетом полномочий судьи, выдвигаемых по отношению к нему требований о квалификации и компетенции, а также с учетом влияния и значимости решений судьи, должность судьи должна являться наивысшей ступенью карьеры юриста. Согласно требованиям, установленным законодателем, эту должность могут занимать лишь лица, достигшие возраста 30 лет. Для того, чтобы юрист, накопивший определенный опыт, сменил место работы и в таком возрасте начал карьеру судьи, ему необходимы не только обязательная квалификация, опыт и внутренняя убежденность, но и адекватное финансовое обеспечение и гарантии.

Следовательно, требование об обеспечении судье надлежащего вознаграждения связано не только с принципом независимости судьи, но и с выдвигаемыми по отношению к судье требованиями о квалификации и компетенции, а также с налагаемыми на судью ограничениями.

10. Чтобы констатировать, затрагивают ли оспариваемые нормы независимость судьи, необходимо выяснить, содержит ли статья 83 Конституции запрет на понижение оплаты труда судей.

Статья 83 Конституции определяет, что «Судьи независимы и подчиняются только закону». Следовательно, в данную норму *expressis verbis* не включен запрет на понижение оплаты труда судьи.

Конституционный суд ранее уже указывал, что объем и содержание принципа независимости судей, включенного в Конституцию, следует оценивать не только во взаимосвязи с другими нормами и принципами Конституции, но и с учетом международных обязательств Латвии в сфере прав человека.

10.1. В Европейской хартии судей указано, что один из принципов независимости судей заключается в том, что «заработная плата судей должна быть адекватной (достаточной) для обеспечения судьям реальной экономической независимости, и она не может быть понижена до тех пор, пока судья занимает соответствующую должность» (*Judges' Charter in Europe, para. 8*). В отдельных странах (например, в Соединенных Штатах Америки и в Австралии) запрет на понижение вознаграждения судей включен в конституцию непосредственным образом.

Например, в часть первую статьи 3 Конституции США уже с конца 18 века включен прямой запрет на понижение вознаграждения судьи во время срока действия его полномочий. Верховный суд США в решении 1920 года указал, что основная цель данной нормы заключается не в предоставлении благ судьям, а в привлечении в суды подходящих и соответствующих этой должности юристов и в обеспечении независимости деятельности суда и отправлении правосудия. Все, что отнимается у судей из обещанного им, относится к включенному в конституцию запрету [*см. решение Верховного суда США по делу Evans v. Hatter 532 U.S. 245 (1920) <http://supreme.justia.com/us/253/245/case.html>*]. Следовательно, включенный в основной закон государства прямой запрет на понижение вознаграждения судьи помимо прочего направлен на защиту независимости судей.

10.2. Понимание общих ценностей, в том числе независимости судебной власти и демократии, зависит от истории и традиций государства. В государствах, где еще недавно правила одна партия, осмысление того, что независимость судебной власти требует ее отделения от политической власти, является особенно затрудненным (см.: *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 4, 2001, p. 54*).

Вопрос о понижении вознаграждения судей, а также другие аспекты, связанные с финансовой безопасностью судей, рассматривался не только такими государствами, в которых по историческим причинам возможны дискуссии об объеме и содержании понятия независимости судебной власти (Чехия, Россия, Литва, Польша, Словения), но в свое время был актуален и в Австралии, Соединенных Штатах Америки, Канаде, Германии и других странах.

В упомянутых государствах конституционные суды или другие органы, осуществляющие конституционный надзор, констатировали, что в ситуации, когда государство испытывает финансовые трудности, заработную плату судей необходимо особенно оберегать от чрезмерных неблагоприятных колебаний (см. решение Конституционного трибунала Польской Республики от 18 февраля 2004 года по делу №12/03 http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_12_03_GB.pdf). Социальные и материальные гарантии судей входят в число гарантий, охраняемых принципом независимости судей и судов. Следовательно, любую попытку снизить вознаграждение или социальные гарантии судей или урезать бюджет судов можно интерпретировать как ущемление независимости судебной власти (см. решение Конституционного суда Литовской Республики от 6

декабря 1995 года по делу №3/95 <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1995/n5a1206a.htm>). Судья обладает неотъемлемым правом на заработную плату, не подлежащую понижению (см. решение Конституционного суда Чешской Республики от 15 сентября 1999 года по делу № Pl. US 13/99). Поэтому недопустимо понижать заработную плату судей во избежание бюджетного дефицита (см. решение Верховного суда Канады от 18 сентября 1997 года по делу *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3). Одной из самых существенных гарантий независимости судебной власти, защищаемых конституцией, является защита судей от понижения их заработной платы во время срока действия их полномочий. Кроме того, стабильное экономическое положение судей обеспечивает им высокую степень независимости в самом широком смысле этого слова (см. пункт 33 решения Конституционного суда Словенской Республики от 11 декабря 2009 года по делу №U-I-159/08-18).

Для того, чтобы судьи эффективно выполняли свои функции, соблюдая требования о независимости и компетенции, а также установленные ограничения, законодатель, с учетом требований, выдвигаемых международными учреждениями, в качестве вознаграждения судьям предусмотрел не только конкретную оплату труда, но и социальные гарантии, гарантии безопасности и пр. Следовательно, запрет на сокращение относится не только к оплате труда судей.

Требование оберегать оплату труда и другие гарантии судей следует из принципа независимости суда и судей, цель которого состоит в защите судей от влияния любого рода: от влияния законодателя, исполнительной власти, учреждений и должностных

лиц, различных организаций, коммерческих структур, юридических и физических лиц.

Следовательно, статья 83 Конституции содержит запрет на понижение установленного законом вознаграждения судей во время срока действия их полномочий.

10.3. Судьи не живут в социальном вакууме, и к ним тоже относится конкретная ситуация, возникшая в государстве, каковы бы ни были ее причины – стихийные бедствия, экономический спад, действия или бездействие правительства, или безответственные решения. Однако запрет на понижение вознаграждения судей во время их пребывания в должности (во время срока действия полномочий) не означает абсолютного запрета на любые действия законодателя, могущие оказать неблагоприятное влияние на вознаграждение судей. Судьи – тоже граждане, и их особый статус и особая роль не предоставляют им иммунитета в ситуациях, когда государство, справляясь со сложной ситуацией, принимает решения относительно своего населения.

Другие конституционные суды также уже заключали, что запрет на понижение вознаграждения судей не может быть абсолютным. Конституционный суд Чехии указал, что «полная неприкосновенность вознаграждения судей была бы иллюзорной и противной элементарным обстоятельствам социальной реальности» [*решение Конституционного суда Чешской Республики от 14 июля 2005 года по делу № Pl. US 34/04, особое мнение судей Войена Гутлера, Яна Мусила и Павла Рикетского (Vojen Guttler, Jan Musil, Pavel Rychetsky)*]. Конституционный суд Словении указал: «Защита судей от понижения их заработной платы не абсолютна, однако она содержит условие о том, что понижение заработной платы судей оправданно только в исключительных случаях, при этом в каждом из

них должны учитываться соответствующие конкретные обстоятельства» (*решение Конституционного суда Словенской Республики от 11 декабря 2009 года по делу U-I-159/08-18*). В доктрине, разработанной Конституционным судом Литвы, указано, что «запрещено понижать заработную плату, если только не существует особых обстоятельств» (*решение Конституционного суда Литовской Республики от 15 января 2009 года по делу № 15/98, 33/03*). Верховный суд Канады констатирует: «Кратковременное понижение заработной платы судей допустимо в чрезвычайной экономической ситуации» (*решение Верховного суда Канады от 18 сентября 1997 года по делу Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island, [1997] 3 S.C.R. 3*).

Судебная власть должна органичным образом вписываться в общество, и необходимо, чтобы общество принимало (признавало) и уважало ее. В достижении и обеспечении этой цели большую роль играет как сама судебная власть, так и законодательная и исполнительная власти. Для судей установлены высокие стандарты поведения и этики, налагающие на них определенные ограничения. Однако лицу, которое решает стать судьей, необходимо считаться с известными профессиональными стандартами. Социальная солидарность в условиях экономического кризиса означает, что каждый гражданин принимает на себя пропорциональную ответственность за устранение тяжелых последствий кризиса, а должностные лица государства, в том числе судьи, в свою очередь солидаризируются с населением государства.

Решение законодателя понизить заработную плату судей может подвергнуть риску независимость судов. Верховный суд Канады указал, что принятие решения о понижении вознаграждения судей дает законодателю теоретическую возможность оказывать

политическое влияние на суды посредством экономических манипуляций (см. решение Верховного суда Канады от 18 сентября 1997 года по делу *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3). Однако данная теоретическая возможность не позволяет заключить и утверждать, что понижение вознаграждения судей в любых обстоятельствах следует считать оказанием влияния на судебную власть и нарушением принципа независимости судей. Необоснованное повышение вознаграждения судей также теоретически можно воспринять как оказание влияния на судебную власть.

Следовательно, в особых обстоятельствах – в ситуации экономического спада, когда государство вынуждено осуществлять всеобщее понижение вознаграждений в учреждениях, финансируемых из бюджета государства, от принципа запрета на понижение вознаграждения судей можно отступить.

11. Оценивая то, какие действия законодателя в рамках установления размера оплаты труда судей запрещает или допускает принцип независимости судов и судей, включенный в Конституцию, Конституционный суд рассматривает оспариваемые нормы во взаимосвязи с принципом разделения власти, принципом независимости и в особенности – с финансовой защищенностью судей.

Судебная система финансируется из бюджета государства. С учетом принципа разделения власти именно законодатель обязан, путем разработки соответствующего нормативного регулирования, обеспечить судьям вознаграждение, соответствующее конституционным и международным требованиям о независимости судей – оплату труда, социальные гарантии и гарантии безопасности.

В демократическом государстве нельзя допустить, чтобы заработную плату судьям назначали сами судьи или исполнительная власть, или чтобы заработную плату должностных лиц других независимых органов назначала исполнительная власть или соответствующий независимый орган. Право назначать оплату труда судей, не являясь абсолютным, все же принадлежит законодателю. Тот факт, что законодатель принимает решения о бюджете независимых учреждений, в том числе судов, и вознаграждении должностных лиц, еще не означает, что тем самым ущемляется независимость, необходимая для выполнения соответствующих функций.

11.1. Надлежащая оплата труда – один из элементов финансовой безопасности судей. Финансовая безопасность необходима судьям в качестве гарантии против внешнего влияния и гарантии обеспечения квалификации.

Индивидуальный уровень (объем) финансовой безопасности зависит от образа жизни каждого конкретного лица (судьи). Государство не может и не должно брать на себя ответственности за чрезмерно высокие расходы и несоразмерные финансовые планы судьи. Однако недопустима такая ситуация, в которой государство понижает вознаграждение судьи до такой степени, что судья, взявший на себя соразмерные своей заработной плате финансовые обязательства, становится неплатежеспособным, и тем самым под угрозу ставится его независимость. Государство обязано обеспечить финансовую безопасность судьи на уровне, необходимом судье для выполнения его должностных обязанностей.

Финансовая безопасность судьи, включающая в себя назначение судьям надлежащего вознаграждения, то есть оплаты труда и социальных гарантий, в том числе пенсии, служит гарантией надлежащего отправления правосудия, дает основания для

выдвижения высоких требований по отношению к судьбе и позволяет сохранить доверие к его компетенции, независимости и беспристрастности.

Следовательно, финансовая безопасность является одной из неотъемлемых составляющих независимости судей.

11.2. Финансовая безопасность судей означает, что судья уверен в том, что вознаграждение, назначенное на момент начала выполнения им своих должностных обязанностей, не будет понижено, и в случае, если стоимость жизни вырастет, вознаграждение будет повышено соответственно. Если в закон не включен порядок, согласно которому оплата труда автоматически приводится в соответствие с изменчивой стоимостью жизни, в законе необходимо предусмотреть другой механизм, обеспечивающий такое соответствие. В Латвии законодатель предусмотрел регулирование, обеспечивающее сохранность реальной величины вознаграждения судей как в случае экономического спада, так и в случае экономического подъема.

Верховный суд Канады также указал на запрет на снижение реальной величины вознаграждения и необходимость предусмотреть в законе конкретный порядок ее обеспечения. Бездействие законодателя, то есть воздержание от увеличения оплаты труда судей согласно росту реальной стоимости жизни, противоречит финансовой безопасности судей, и его следует рассматривать как *de facto* понижение (см. *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3). К похожему заключению пришел и Верховный суд США, указавший в своем решении, что конституция предоставила законодателю право назначать вознаграждение и полагается на честность и здравомыслие избранных представителей народа. Если в законе отсутствует

формула, поддерживающая вознаграждение судей на установленном законодателем уровне относительно средней заработной платы, законодатель назначает вознаграждение судей и устанавливает четкий порядок периодического увеличения этого вознаграждения [см. решение Верховного суда США по делу *United States v. Will* 449 U.S. 200 (1980) <http://supreme.justia.com/us/449/200/case.html>].

На необходимость введения регулирования, обеспечивающего рост оплаты труда судьи в соответствии с ростом стоимости жизни, указал Консультативный совет европейских судей Совета Европы в статье 62 заключения №1 (см.: *CCJE Opinion No 1, para. 62*). Защиту судьи от понижения заработной платы с учетом ее цели – обеспечения независимости судьи – следует понимать как защиту от любого вмешательства, в результате которого может понизиться заработная плата, на которую судья обоснованно рассчитывал при выборе карьеры судьи. Данное условие относится как к защите основной заработной платы судьи, так и к дополнительным гарантиям, являющимся частью вознаграждения судьи.

Следовательно, статья 83 Конституции защищает фактическую величину вознаграждения судей, требуя ее сохранности.

11.3. В обеспечении независимости судебной власти существенную роль играет не только объем заработной платы судьи, но и ее стабильность. Комитет ООН по правам человека включил в Общий комментарий №32 требование к государствам принять законы, предусматривающие четкие процедуры и объективные критерии назначения вознаграждения судей (см.: *International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14, General Comment No. 32, para. 19*). С учетом целей финансовой безопасности требование по установлению четких процедур и объективных критериев означает не

только понятную и прозрачную, но и стабильную и жизнеспособную систему. Конституционный суд Чехии указал, что «вознаграждение судей в широком понимании этого понятия должно представлять собой стабильную, не подверженную изменениям в меньшую сторону величину, которая не может корректироваться и пересчитываться правительством или законодателем только потому, что заработная плата судей кажется слишком высокой в сравнении с заработной платой других лиц, занятых в государственном секторе, или с заработной платой, назначенной другим группам профессий» (*решение Конституционного суда Чешской Республики от 14 июля 2005 года по делу Pl. US 34/04*).

Если бы законодателю были предоставлены неограниченные права влиять на заработную плату судей по своему политическому усмотрению, понятие независимости суда потеряло бы смысл, так как стабильность заработной платы является одной из составляющих независимости суда и судей.

Следовательно, финансовая безопасность формируется только стабильной системой вознаграждений.

11.4. Ухудшение финансовых и материальных условий, необходимых для деятельности судов, и понижение вознаграждения судей возможны только посредством закона в особых исключительных случаях и на короткое время – только до тех пор, пока финансовое и экономическое положение государства остается особенно тяжким. Однако даже в особо тяжких экономических обстоятельствах ни финансирование судов, ни вознаграждение судей нельзя понижать до такой степени, чтобы суды не могли выполнять свою конституционную функцию – отправление правосудия. Гарантии независимости судей должны обеспечиваться всегда – как в период существования возникшей в государстве особой ситуации,

так и после его окончания. С учетом принципа разделения власти и принципа независимости судей свобода действий законодателя при принятии решений об ограничении заработной платы судей отлична от свободы действий при решении вопросов об ограничениях в других государственных областях.

Следовательно, допустимо кратковременное понижение вознаграждения судей, если существуют серьезные, социально обоснованные причины, и если при этом соблюдаются принципы, закрепленные в Конституции.

11.5. Законодатель разрабатывает правовое регулирование вознаграждения судей. Это регулирование в любом случае представляет собой комплексное решение, и его цель состоит в обеспечении вознаграждения, соответствующего требованию о независимости судей, реальная величина которого не может быть снижена. В некоторых странах в закон включена конкретная заработная плата судей, и предусмотрен механизм периодической переоценки вознаграждения судей. В других странах разработана система, соразмеряющая оплату труда судей со среднемесячной оплатой труда трудящихся. Это решение позволяет в известной мере сохранять величину заработной платы судьи, так как в случае роста средней заработной платы растет и оплата труда судьи, а в случае понижения средней заработной платы пропорционально снижается и вознаграждение судьи. Такая система существует и в Латвии. Часть первая статьи 119¹ закона «О судебной власти» гласит: «Месячный должностной оклад судьи районного (городского) суда рассчитывается путем применения коэффициента 4,5 к среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве согласно опубликованному официальному статистическому отчету Центрального статистического управления за предыдущий год,

округленной в латах.» Аналогично, часть первая статьи 120¹ закона гласит: «Месячный должностной оклад судьи отделения земельной книги рассчитывается путем применения коэффициента 4,5 к среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве согласно опубликованному официальному статистическому отчету Центрального статистического управления за предыдущий год, округленной в латах».

Таким образом, разрабатывая правовое регулирование заработной платы судей, Саэйма, в соответствии со статьей 83 Конституции, предусмотрела соответствующий порядок, не допускающий снижения истинной стоимости вознаграждения судей.

Законодатель не только разрабатывает правовое регулирование вознаграждения судей, но и принимает решения об условиях внесения изменений в соответствующую систему и о самих изменениях. Законодатель имеет право разработать новую систему оплаты труда судей, если у него имеется легитимная цель, а также серьезные причины, а значит и разумное основание для разработки новой системы. Права Саэймы на принятие законов и других нормативных актов, на внесение в них поправок и дополнений или признание их не имеющими силы реализуются с соблюдением процедур и принципов, содержащихся в Конституции. Законодатель, регулируя конкретные отношения посредством закона, в том числе внося изменения в систему оплаты труда судей или разрабатывая ее заново, не должен нарушать конституционные принципы.

Так как система оплаты труда судей в демократическом государстве должна работать в долгосрочной перспективе, создание новой системы в кризисный период или под влиянием кризиса, то есть – под влиянием преходящей ситуации, когда уже работает система, соответствующая Конституции и международным

требованиям, не соответствовало бы принципу независимости судов и судей. Статья 84 Конституции пожизненно гарантирует судье должность судьи, следовательно конституционно «пожизненно» устанавливаются и права судьи на получение оплаты труда.

В свою очередь при принятии решений о создании новой системы в период, когда кризиса нет, с учетом того, что процесс установления размера заработной платы судей должен быть независимым, эффективным и объективным, законодатель обязан:

- 1) обосновать необходимость новой системы в таком объеме, чтобы в случае, если суду придется оценивать ее соответствие Конституции, упомянутое обоснование предоставило бы всю необходимую для такой оценки информацию;
- 2) заслушать мнение независимого органа, представляющего судебную власть (или, если таковой отсутствует, то самой судебной власти), уважая его в соответствии с принципом разделения власти;
- 3) если упомянутое мнение не принимается во внимание или принимается во внимание лишь частично, обеспечить обоснование своих действий в таком объеме, чтобы в случае, если суду придется оценивать соответствие системы Конституции, упомянутое обоснование предоставило бы всю информацию, необходимую для проверки соразмерности;
- 4) назначить достаточный переходный период, чтобы судьи, выбравшие свою должность на всю жизнь, могли переквалифицироваться и занять другую равноценную должность.

Следовательно, свобода действий законодателя в рамках разработки правового регулирования оплаты труда судей ограничивается Конституцией.

II

12. Чтобы проверить, соблюдался ли при принятии оспариваемых норм Саэймой принцип независимости судьи,

включенный в статью 83 Конституции, Конституционному суду необходимо проверить следующее:

- 1) ограничивают ли оспариваемые нормы финансовую безопасность судей;
- 2) закреплено ли ограничение законодательно;
- 3) имеет ли ограничение легитимную цель;
- 4) является ли ограничение соразмерным.

13. С учетом того, что состояние сферы внутренних дел и сферы юстиции акцентируется в качестве существенного критерия оценки государств-кандидатов на вступление в Европейский Союз, перед вступлением в Европейский Союз Латвия должна была осуществить последовательные прогрессивные реформы в судебной системе, включавшие в себя вопрос об оплате труда судей и работников судов. На основании упомянутой необходимости в реформировании национальной судебной системы, которого требовала программа интеграции в Европейский Союз, в том числе необходимости в обеспечении независимости судов и судей согласно Конституции, была разработана Концепция (см. <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file37887.doc>, дата последнего обращения: 4 декабря 2009 года). Решения, включенные в Концепцию, были осуществлены посредством принятия Сээймой закона «Поправки к закону «О судебной власти»» в 2003 году (см. стр. 17 тома 2 материалов дела). Упомянутые поправки устанавливали порядок расчета месячного должностного оклада судей и судей отделений земельной книги, включенный в статьи 119¹, 119², 120 и 120¹ закона «О судебной власти».

Согласно Концепции и переходному периоду, определенному в пункте 2 переходных правил к закону от 19 июня 2003 года, планировалось постепенно приближать должностной оклад судей к заработной плате, определенной в законе, то есть к заработной плате, которую законодатель признал соответствующей должности судьи. В соответствии с вышеупомянутым в 2003 году месячный должностной оклад судьи выплачивался в размере 60 процентов, в 2004 году – в размере 70 процентов, в 2005 году – в размере 80 процентов и в 2006 году – в размере 100 процентов. Это означает, что система оплаты труда судей, предусмотренная законом и способная гарантировать финансовую безопасность судей в объеме, достаточном для обеспечения независимости судей, должна была быть полностью внедрена в 2006 году.

Нельзя согласиться с содержащимся в ответном письме Саэймы мнением о том, что посредством оспариваемых норм был фактически продлен переходный период внедрения системы оплаты труда судей, определенной в законе «О судебной власти».

Пункт 7 переходных правил (в редакции закона от 23 февраля 2006 года) гласил, что должностной оклад судей в 2006 году рассчитывается с учетом роста среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся в государстве в сравнении с предыдущим годом, в свою очередь в 2007 и 2008 годах – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто за 2005 год, а в 2009 году – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто за 2006 год.

Оспариваемый пункт 7 не являлся продлением переходного периода, сформулированного в 2003 году. Он изменил порядок расчета должностного оклада, определенный в законе, предусматривая, что в 2009 году месячный должностной оклад судьи рассчитывается с учетом среднемесячной оплаты труда брутто не за

2006 год, как это предусматривалось законом ранее, а за 2005 год. Кроме того, в аннотации к законопроекту указано, что «с 2010 года будет возобновлена выплата заработной платы судей и судей отделений земельной книги в размере, планировавшемся ранее» – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2008 год, то есть согласно системе, установленной законом.

Таким образом, предусматривая, что в 2009 году месячный должностной оклад судьи рассчитывается так же как в 2008 году, оспариваемый пункт 7 понижает оплату труда судей, ранее определенную законом.

Пункт 17 переходных правил относится к оплате труда судей отделений земельной книги. Пункт 17, введенный посредством поправок к закону от 8 ноября 2008 года, предусматривал переходный период до 2009 года, однако этот переходный период был связан с введением нового коэффициента в статью 120¹ закона (прежний коэффициент в размере 2,5 был заменен на коэффициент 3,5). Оспариваемый пункт 17 определяет, что в 2009 году месячный должностной оклад рассчитывается так же как в 2008 году, и продлевает переходный период до 2011 года. Этот переходный период связан с заменой коэффициента 3,5, определенного в статье 120¹ закона, коэффициентом 4,5.

Таким образом, оспариваемый пункт 17 устанавливает переходный период на введение новой системы оплаты труда судей отделений земельной книги, определенной в законе, однако положение о том, что месячный должностной оклад судьи в 2009 году рассчитывается так же как в 2008 году, понижает оплату труда судей отделений земельной книги, так как предыдущая редакция закона предусматривала, что в 2009 году должностной оклад будет

рассчитываться на основе среднемесячной оплаты труда за 2006 год с применением коэффициента 2,5.

Следовательно, оспариваемые нормы понижают должностной оклад судей и таким образом ограничивают их финансовую безопасность.

14. Конституционный суд ранее уже констатировал, что вознаграждение судей может устанавливаться только законом, принятым Сазьмой. Оспариваемые нормы включены в закон «О судебной власти» посредством действующего закона «Поправки к закону «О судебной власти»», принятого Сазьмой 14 ноября 2008 года и опубликованного в газете «Латвияс Вестнесис» 25 ноября 2008 года.

Следовательно, ограничение финансовой безопасности судей определено законом, принятым законодателем.

15. В основе любого ограничения независимости судей должны лежать обстоятельства и аргументы, обосновывающие такую необходимость, то есть ограничение должно устанавливаться ради важных интересов – легитимной цели. В процессе Конституционного суда обязанность продемонстрировать и обосновать легитимную цель любого ограничения прежде всего лежит на органе, издавшем оспариваемый акт, в данном случае – на Сазьме. В ответном письме Сазьма указывает, что оспариваемые нормы приняты в рамках мер по устранению экономического спада и направлены на достижение целей, упомянутых в статье 116 Конституции – защита прав других лиц и благополучие общества. Оспариваемые нормы – лишь одна из многих мер, принятых с целью спасения экономики государства, сбалансирования государственного бюджета, защиты других

конституционных ценностей и обеспечения жизненно важных интересов общества и государства.

Конституционный суд согласен с тем, что устранение экономического спада в условиях, когда государство находится в сложной финансовой ситуации, следует считать действием, направленным на защиту прав других лиц и благополучие общества – следовательно, устранение экономического спада следует признать легитимной целью.

Следовательно, оспариваемое ограничение имеет легитимную цель.

16. Ограничение гарантий независимости судей следует считать соразмерным, если законодателем были соблюдены границы свободы действий законодателя, то есть если при принятии решения, влияющего на независимость судей, законодатель учел все принципы, следующие из Конституции. В ходе оценки того, была ли ущемлена независимость судей в результате действий законодателя, Конституционному суду необходимо оценить все фактические обстоятельства в каждой конкретной ситуации. Действия законодателя, налагающие несоразмерное ограничение в одном случае, в другом случае, с учетом конкретных обстоятельств, могут быть признаны соразмерными и соответствующими конституционным требованиям.

Оценивая соразмерность ограничения, Конституционный суд должен принимать во внимание как причину ограничения, то есть его легитимную цель, так и способ установления ограничения и возможные последствия ограничения. Законодатель должен суметь доказать, что он старался сокращение вознаграждения судей сделать максимально справедливым, соблюдая все принципы, следующие из

Конституции. Если законодатель действовал именно таким образом, можно считать, что сокращение конституционно.

17. С целью оценки соразмерности ограничения, установленного посредством оспариваемых норм, Конституционный суд оценит систему оплаты труда судей, ее цели, основные принципы, порядок ее введения и поправки, внесенные в систему.

Создавая систему оплаты труда судей, Сазыма указала следующее в аннотации к законопроекту «Поправки к закону «О судебной власти»» 2003 года: «В настоящий момент в государстве создалась ситуация, в которой оплата труда сотрудников судов не соответствует выполняемым ими должностным обязанностям и ответственности за сделанное. Низкая оплата труда судей является причиной отсутствия серьезной конкуренции на должность судьи, вследствие чего невозможно обеспечить привлечение высококвалифицированных юристов к работе в судах. Низкий уровень вознаграждения является причиной частой смены кадров, что негативно влияет на работу суда в целом, кроме того, создаются условия для коррупции». Таким образом было указано на прямую связь между оплатой труда и возможностью привлечения квалифицированных юристов, а также на возможные риски, с которыми необходимо считаться в случае неадекватной оплаты труда. Конституционный суд согласен с мнением Министерства юстиции о том, что «адекватное должностной, конкурентоспособное вознаграждение является существенным условием обеспечения независимости судебной власти» (*стр. 17 тома 2 материалов дела*).

17.1. Система оплаты труда судей предусматривает, что месячный должностной оклад судьи рассчитывается путем применения коэффициента к среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве, опубликованной в официальном

статистическом отчете Центрального статистического управления. Следовательно, система привязана к среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве. Такая система, характерная для большинства современных демократических стран, не предусматривает, что законодатель должен устанавливать особый механизм пересмотра оплаты труда судьи на случай падения ее истинной ценности. Объем должностного оклада судей отражает наблюдаемые в государстве тенденции в сфере вознаграждений. Во время подъема экономики, когда средняя заработная плата в государстве растет, растет и оплата труда судей, тем самым сохраняется и истинная ценность их вознаграждения. В свою очередь в условиях экономического спада, когда средняя заработная плата в государстве снижается, снижается и оплата труда судей в рамках системы.

Следовательно, система оплаты труда судей в Латвии разработана таким образом, чтобы минимизировать необходимость изменений.

17.2. Ввиду нехватки финансовых средств в условиях экономического спада решение законодателя снизить оплату труда судей одновременно с заработными платами остальных сотрудников общественного сектора объяснимо и оправданно. Однако система оплаты труда судей уже сама по себе предусматривает автоматическое понижение их вознаграждения в такой ситуации, и не было бы справедливо допустить повторное снижение оплаты труда судей – как одновременно с понижением оплаты труда сотрудников других государственных органов, так и на основании снижения среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся в государстве. Можно признать, что ввиду специфики системы второе из упомянутых понижений происходит с известным временным интервалом, однако и повышение заработной

платы характеризуется точно таким же двухлетним опозданием. Порядок расчета вознаграждения депутатов Сазймы и министров содержит условие, устраняющее упомянутый недостаток и тем самым обеспечивающее более оперативную реакцию на изменения средней оплаты труда.

У Конституционного суда нет оснований утверждать, что, констатировав повторное понижение оплаты труда судьи через два года, законодатель не примет мер по устранению возможных неблагоприятных последствий. Однако материалы дела не дают оснований констатировать, что в данном конкретном случае законодатель учел бы тот факт, что снижение средней оплаты труда в государстве вызовет повторное понижение должностного оклада судьи через два года.

Конституционный суд уже констатировал, что финансовая безопасность судей включает в себя социальные гарантии, в том числе пенсию судьи (*см. пункт 11.1 настоящего решения*). Таким образом, принцип независимости судей, включенный в статью 83 Конституции, охраняет пенсию судей так же как остальные гарантии финансовой безопасности судей. С учетом порядка расчета пенсий, определенного в законе, судье, размер пенсии которого следует из пониженной оплаты труда, даже в случае роста экономики платилась бы пенсия, рассчитываемая упомянутым образом, то есть его социальные гарантии ограничивались бы.

Следовательно, оспариваемые нормы вызывают не только моментальные негативные последствия, но и влияют на будущую финансовую безопасность судей.

17.3. Система оплаты труда судей разработана таким образом, чтобы способствовать карьерному росту судьи, так как она предусматривает различное вознаграждение для судей судов разных

уровней. Министерство юстиции указало, что система разработана с целью обеспечения адекватного вознаграждения за труд и гарантии независимости отправления правосудия (см. стр. 17 тома 2 материалов дела).

Судья суда любого уровня должен быть независимым. Судьи наделены правом принимать окончательные решения о жизни, свободе, правах, обязанностях и имуществе лиц (см.: *Apvienoto Nācīju Tiesu varas neatkarības pamatprincipi // Latvijas Vēstnesis, 28 сентября 1995 года, №148*). Судьи судов всех уровней оглашают решения именем латвийского народа и государства, решения имеют силу закона, являются обязательными к исполнению для всех, и к ним нужно выказывать такое же уважение, какое выказывается по отношению к законам. Решение судьи суда любого уровня может повлиять на интересы всего общества. Значимость решения не зависит от уровня суда принявшего его судьи, поэтому общество и государство заинтересованы в обеспечении независимости всех судей. Поэтому при принятии решений о соответствии оплаты труда судей статусу судьи, объему и характеру работы, требованиям, выдвигаемым по отношению к должности судьи, и гарантиям независимости, законодатель должен брать за основу вознаграждение судьи суда самого низкого уровня.

17.4. Разрабатывая систему оплаты труда судей, законодатель одновременно также установил переходный период, предусмотрев постепенное, но полное введение упомянутой системы (см. пункт 13 настоящего решения). Таким образом, законодатель создал систему оплаты труда судей, установил переходный период и порядок расчета оплаты труда в течение этого периода, а также точно указал срок, когда предусмотренная законом система начнет функционировать в полном объеме.

В заявлениях указано, что каждый судья, «делая выбор в пользу работы в должности судьи или продолжая выполнять эту работу, несомненно, тщательно спланировал свое будущее – как ответственность при выполнении должностных обязанностей, так и связанное с ней вознаграждение. Начатая государством и носящая долгосрочный характер реформа системы оплаты труда судей, а также основные принципы вознаграждения судей, определенные в законе, были и все еще остаются существенным фактором для каждого судьи» (*стр. 3 тома 1 материалов дела*).

Следовательно, в законе «О судебной власти» был определен момент, начиная с которого судьи будут получать вознаграждение, соответствующее их должности, и поэтому судьи могли обоснованно полагаться на упомянутое вознаграждение.

17.5. Министерство юстиции указывает, что «определенный в законе уровень адекватного вознаграждения до сих пор так и не был достигнут», так как установленный законом переходный период неоднократно продлевался с учетом экономической ситуации в государстве (*см. стр. 17 тома 2 материалов дела*). Изменения, влиявшие на расчет, а значит и на размер должностного оклада судей, были внесены в переходные правила посредством поправок от 23 февраля 2006 года, 8 ноября 2007 года и оспариваемых поправок от 14 ноября 2008 года, а также поправок, принятых позже, а именно 12 декабря 2008 года и 1 декабря 2009 года.

17.6. Посредством поправок от 23 февраля 2006 года в части первой статьи 119¹ было определено, что должностной оклад рассчитывается не на основе среднемесячной оплаты труда брутто за предыдущий год, а на основе среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся в государстве, опубликованной в официальном статистическом отчете за предыдущий год. В результате упомянутой

поправки оплата труда судей на самом деле рассчитывается не на основе средней оплаты труда за предыдущий год, а на основе средней оплаты труда двухлетней давности. Внесенные поправки привели к тому, что после их внесения вознаграждение судей было «заморожено» на один год.

17.7. Посредством тех же поправок был изменен и пункт 1 переходных правил, в результате чего изначально предусматривавшийся переходный период был продлен на один год. В аннотации к закону указано, что такой переходный период соответствует Концепции. Однако в Концепции указано, что в 2006 году должностной оклад судей выплачивается в размере 100 процентов. Кроме того, на заседании Юридической комиссии Сазьмы 4 июня 2003 года в ходе обсуждения законопроекта «Поправки к закону «О судебной власти»» представительница Министерства юстиции Элита Стивриня также указала, что пункт 1 переходных правил «в 2006 году действовать уже не будет» (*см. стр. 8 тома 6 материалов дела*). Следовательно, в закон были внесены изменения, не позволявшие судьям получать предусмотренную законом оплату труда в течение еще одного года.

Об упомянутых поправках свое официальное мнение выражало и Латвийское Общество судей, указавшее на необходимость обеспечения расчета должностных окладов судей согласно статье 119¹ закона «О судебной власти» (*см. стр. 173 тома 2 материалов дела*).

17.8. Одновременно были внесены поправки и в пункт 7 переходных правил, предусматривавшие следующее: «Месячный должностной оклад судей, за исключением месячного должностного оклада судей отделений земельной книги, в 2007 и 2008 годах рассчитывается с учетом среднемесячной оплаты труда брутто

трудящихся за 2005 год с сохранением коэффициента в размере 4,5 неизменным, а в 2009 году – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2006 год с сохранением коэффициента в размере 4,5 неизменным». Упомянутое регулирование, включенное в закон, давало судьям право полагаться на то, что, начиная с 2010 года, должностные оклады судей будут выплачиваться в полном объеме, то есть согласно статье 119¹ закона «О судебной власти». Из материалов дела можно констатировать, что данная норма была разработана на основе возражений Юридического бюро Сазымы о том, что редакция пункта 7 переходных правил «не вносит ясности в вопрос о том, начиная с какого года месячный должностной оклад судей будет полностью соответствовать положениям статьи 119¹» (стр. 90, 96 и 101 тома 6 материалов дела).

Посредством поправок от 8 ноября 2007 года были внесены изменения, касающиеся оплаты труда судей отделений земельной книги. В статье 120¹ закона коэффициент 2,5 был заменен коэффициентом 3,5, кроме того, был предусмотрен переходный период до 1 января 2009 года, и переходные правила были дополнены пунктом 17 в следующей редакции: «До 1 января 2009 года месячный должностной оклад судьи отделения земельной книги рассчитывается путем применения коэффициента 2,5 к среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве, опубликованной в официальном статистическом отчете Центрального статистического управления за предыдущий год, округленной в латах». То есть в 2005 году должностной оклад судьи отделения земельной книги следовало рассчитывать на основе средней оплаты труда за 2007 год с применением коэффициента 3,5. В аннотации к законопроекту указано, что существовавшая на тот момент «заработная плата судей отделений земельной книги

неконкурентоспособна», и повышение вознаграждения необходимо для того, «чтобы предотвратить уход квалифицированных и опытных судей отделений земельной книги в районные (городские) суды, свободные юридические профессии или частные структуры на более высокооплачиваемую работу». В аннотации констатировано следующее: «Действующее правовое регулирование определяет, что статус судей отделений земельной книги приравнивается к статусу, установленному для судей районных (городских) судов. Следовательно, критерии установления размера оплаты труда судьи отделения земельной книги необходимо приравнять к статусу судьи районного (городского) суда» (*стр. 127 тома 6 материалов дела*). Таким образом законодатель признал, что применение коэффициента 2,5 при расчете размера вознаграждения судьи отделения земельной книги не является адекватным решением, и заработная плата, рассчитываемая таким образом, неконкурентоспособна и не соответствует должности судьи.

17.9. Конституционный суд ранее уже констатировал, что посредством поправок от 14 ноября 2008 года (т.е. посредством оспариваемых норм) была сокращена как оплата труда судей, так и оплата труда судей отделений земельной книги. Кроме того, был продлен переходный период для введения системы оплаты труда судей отделений земельной книги, предусмотренной законом.

У всех судей отделений земельной книги было законное право полагаться на ту заработную плату, определенную в законе, которая существовала до вступления в силу оспариваемого пункта 17. Упомянутая оспариваемая норма сокращает должностной оклад на 46 процентов в сравнении с должностным окладом на 2009 год, предусматривавшимся предыдущей редакцией закона. Таким образом, коэффициент, применяемый при расчете должностного

оклада судьи отделения земельной книги согласно оспариваемому пункту 17, равен 1,89 (а не 3,5 как ранее предусматривалось законом).

Все судьи обладали законным правом полагаться на установленную законом заработную плату, каковой она была до вступления в силу оспариваемого пункта 7. Упомянутая оспариваемая норма сокращает заработную плату на 19 процентов в сравнении с должностным окладом на 2009 год, предусматривавшимся предыдущей редакцией закона. Таким образом, коэффициент, применяемый при расчете должностного оклада судьи согласно оспариваемому пункту 7, равен 2,78 (а не 4,5 как ранее предусматривалось законом).

Следовательно, посредством принятия оспариваемых норм законодатель сократил установленный законом должностной оклад, на который судьи были вправе полагаться.

18. Конституционный суд ранее уже констатировал, что кратковременное сокращение вознаграждения судей допустимо, если оно объясняется серьезными, социально допустимыми причинами и осуществляется с соблюдением принципов, закрепленных в Конституции. Сазыма указывает, что оспариваемые нормы являются «исключительной мерой с ограниченным сроком действия» (см. стр. 96 тома 1 материалов дела). Согласно оспариваемому регулированию полную оплату труда, определенную в законе, судьи начали бы получать в 2010 году, а судьи отделений земельной книги – в 2011 году, то есть закон определял, что должностной оклад судей в 2010 году будет рассчитываться на основе среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся в государстве за 2008 год, в свою очередь должностной оклад судей отделений земельной книги в 2011 году

будет рассчитываться на основе среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся в государстве за 2009 год.

Следовательно, можно констатировать, что оспариваемые нормы предусматривали ограниченный срок действия сокращения оплаты труда судей.

19. Согласно ответному письму Сазймы понижение оплаты труда судей является одной из мер, принятых с целью сбалансирования бюджета государства.

Тяжелые экономические условия заставляют государство пересмотреть и снизить финансирование всех лиц, занятых в государственном секторе, вне зависимости от того, к какой ветви власти они принадлежат, как формируется бюджет учреждения, и к какой сфере учреждение относится. Было бы недопустимо снизить финансирование только одной ветви власти – суда – или урезать вознаграждение только судьям, так же как было бы недопустимо оставить неизменным финансирование только одной ветви власти в противоположность остальным ветвям власти и органам государства. Такой подход не соответствовал бы принципу справедливости и равенства.

Даже в условиях экономического спада финансирование может быть снижено только с соблюдением конституционных принципов и процедур, то есть с учетом основных прав и свобод, в особенности с учетом конституционного принципа равенства.

В речи, произнесенной на заседании Сазймы 11 декабря 2009 года, Президент министров Иварс Годманис указал, что в ходе понижения заработной платы необходимо соблюдать «абсолютную солидарность». Законодатель должен был найти решение, способное одновременно обеспечить солидарность, отсутствие нарушения основных прав и соблюдение всех конституционных принципов.

При принятии решений о равнозначном и солидарном понижении оплаты труда необходимо учитывать не только объем вознаграждения конкретных лиц, но и объем работы, специфические функции, должностные требования и ограничения, применимые к каждой ветви власти – к судьям, представителям законодательной и исполнительной властей, а также к независимым учреждениям, кроме того, необходимо рассмотреть возможность отказа от выполнения некоторых функций или возможность сокращения штатных мест. Понижение заработной платы не является солидарным, если оно относится абсолютно ко всем лицам, занятым в государственном секторе, но осуществлено без оценки и обоснования объема урезания для каждой группы лиц, занятых в государственном секторе, в отдельности.

Оспариваемые нормы установили размер оплаты труда судей в 2009 году не на уровне 2008, а на уровне 2007 года, тем самым фактически понизив оплату труда.

В то же время в начале 2008 года был осуществлен перерасчет должностного оклада депутатов Сазймы, то есть должностной оклад был повышен, а в конце 2008 года одна часть вознаграждения депутатов Сазймы, состоящего из должностного оклада, доплаты к заработной плате должностных лиц Сазймы, вознаграждения за работу в комиссиях Сазймы, денег на представительские расходы, согласно закону от 11 декабря 2008 года «Поправки к регламенту Сазймы» была оставлена неизменной, то есть «заморожена».

Месячная заработная плата членов Кабинета министров также подверглась перерасчету в 2008 году, когда 15 мая 2008 года вступил в силу закон об устройстве Кабинета министров, и в соответствии с упомянутым законом месячная заработная плата оставалась неизменной с 1 июля 2008 года по 31 марта 2009 года. Посредством

поправок к закону об устройстве Кабинета министров от 31 декабря 2008 года месячная заработная плата была «заморожена» до 1 марта 2010 года.

Из материалов дела можно констатировать, что средний месячный должностной оклад руководителей юридических департаментов министерств в течение первых шести месяцев 2009 года на 6,4 процента превышал средний должностной оклад 2008 года, в свою очередь месячный должностной оклад государственных секретарей министерств вырос на 3,4 процента. В отдельных министерствах повышение месячного должностного оклада государственных секретарей наблюдалось даже в апреле 2009 года, например, на 35 процентов в Министерстве финансов и на 30 процентов в Министерстве здоровья (*см. стр. 140-156 тома 5 материалов дела*).

Стремясь доказать соблюдение принципа солидарности, Сазйма указала, что судьи, чье вознаграждение было понижено посредством оспариваемых норм, не были в этом одиноки, было понижено и вознаграждение всех остальных должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления, так как посредством закона «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления в 2009 году», принятого 12 декабря 2008 года, были ограничены расходы всех государственных органов и органов самоуправления на вознаграждение должностных лиц (сотрудников) (*см. стр. 160 тома 5 материалов дела*). Конституционный суд указывает, что упомянутый закон и содержащиеся в нем запреты, в том числе сокращение финансирования, предназначенного для выплаты вознаграждений, не менее чем на 15 процентов от общего

финансирования, изначально выделенного конкретному органу для этой цели, относится также к судам и судьям.

В своем ответном письме Саэйма указывает, что на основании закона «Поправки к закону «О бюджете государства на 2009 год»», принятого 16 июня 2009 года, в июле были урезаны расходы на вознаграждение лиц, занятых в государственном секторе. Кроме того, указывается и на июньские поправки, понизившие вознаграждение депутатов Саэймы (часть вознаграждения была понижена на 20 процентов, однако понижение не коснулось компенсаций) и заработную плату министров на 20 процентов. Конституционный суд не может согласиться с таким толкованием солидарности и с его применением к понижению заработной платы судей в конце 2008 года, так как в отношении законодательной и исполнительной властей понижение вознаграждений было осуществлено в июне 2009 года (*см. стр. 160, 161 тома 5 материалов дела*), то есть тогда, когда оплата труда судей была понижена повторно (поправки к закону «О судебной власти» от 16 июня 2009 года).

Конституционным судом было возбуждено несколько дел «О соответствии второго предложения пункта 7 и второго предложения пункта 20 (в редакции закона от 16 июня 2009 года) переходных правил закона «О судебной власти» статьям 1, 8 и 107 Конституции Латвийской Республики». В рамках упомянутых дел оспариваются нормы, предусматривающие установление «замороженного» в 2009 году (на уровне 2007 года) вознаграждения судьи в размере 85 процентов. Поэтому соответствие процентного понижения должностного оклада судей, осуществленного в июне 2009 года, Конституции суд рассмотрит в рамках последующих дел.

Сэйма указывает, что, принимая оспариваемые нормы, она не действовала несправедливо по отношению к отдельным социальным группам, однако не предоставляет ни одного свидетельства или доказательства тому, каким именно образом оценивалось отношение к различным социальным группам (см. стр. 97 тома 1 материалов дела). Сэйма также не указывает, права каких социальных групп были ею сбалансированы, и каким образом это происходило. В ответном письме Сэйма ссылается на решение Верховного суда Канады, в котором упомянуто, что понижение вознаграждения судей следует считать правомерным, если оно, во-первых, осуществлено одновременно с понижением вознаграждения всех лиц, занятых в государственном секторе, во-вторых, даже при пониженном вознаграждении судьи все еще пользуются достаточной экономической независимостью, и, в-третьих, вознаграждение не понижается ниже минимального уровня, несовместимого с должностью судьи (см. стр. 98 тома 1 материалов дела). Сэйма не предоставляет никакой информации, которая бы свидетельствовала о том, что хотя бы один из упомянутых выводов был получен Сэймой в результате оценки создавшейся ситуации и обстоятельств. Этого нельзя констатировать и из материалов дела.

Следовательно, при установлении понижения заработной платы судей посредством оспариваемых норм не был соблюден принцип солидарности.

20. Даже если бы сокращение оплаты труда судей являлось частью всеобщих экономических мер, в рамках которых была бы понижена заработная плата абсолютно всех лиц, занятых в государственном секторе, рациональным (разумным), а значит оправданным (справедливым) такое сокращение можно было бы считать только в том случае, если бы были выполнены и все

остальные требования, ограничивающие свободу действий законодателя.

В ответном письме Саэйма ошибочно указала, что вопрос об установлении размера вознаграждения судей входит в сферу социальных прав, где законодатель обладает широкой свободой действий. Вознаграждение судьи является одной из гарантий его независимости. Определяя размер оплаты труда судей, законодатель пользуется определенной свободой действий, однако, как уже указывал Конституционный суд, на свободу действий законодателя в данной сфере налагаются строгие ограничения.

Документы, разработанные международными учреждениями, также указывают на необходимость назначения судьям надлежащей оплаты труда. В рекомендации № R (94)12 Комитета министров Совета Европы указано, что вознаграждение должно быть установлено законом и соответствовать уважению к должности, ее почетности и связанному с ней грузу обязанностей [см.: *Recommendation No. R (94) 12, Principle III 1.b*]. В свою очередь заключение №1 Консультативного совета европейских судей гласит: адекватный уровень заработной платы необходим для обеспечения судьям возможности работать свободно, будучи защищенными от давления, цель которого состоит в том, чтобы влиять на решения и действия судей (см.: *CCJE Opinion No 1, para. 61*).

Создав систему оплаты труда судей, законодатель принял решение в пользу расчета должностного оклада на основании среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся в государстве с применением к ней коэффициента 4,5. Законодатель признал, что упомянутую систему следует считать соответствующей должности судьи, то есть она, во-первых, достаточно конкурентоспособна для привлечения на должность судьи способных и компетентных

юристов. Во-вторых, заработная плата достаточна для того, чтобы судьи могли пользоваться надлежащей экономической независимостью с учетом значимости и влияния принимаемых судьями решений, установленного законом запрета на совмещение должностей, а также объема работы судьи.

В аннотации к законопроекту указано, что «в 2009 году судьям и судьям отделений земельной книги не будет обеспечено вознаграждение, соответствующее объему и характеру их работы». В свою очередь Саэйма в ответном письме без каких-либо оценок или обоснований указала, что «установленная на настоящий момент в государстве оплата труда судей соответствует характеру выполняемой работы, навыкам, необходимым для выполнения должностных обязанностей, и ограничениям, кроме того, она сбалансирована со статусом и оплатой труда других должностных лиц судебной системы, а также с уровнем заработной платы в государстве в целом» (*стр. 95 тома I материалов дела*).

21. Чтобы выяснить, соразмерна ли оплата труда судей ответственности и загруженности, связанным с должностью, требованиям о независимости, ограничениям, следующим из должности, а также рангу должности в конституционно-правовом строе, Конституционный суд проверит, оценивала ли Саэйма, утверждая, что оплата труда судей соответствует должности судьи, во-первых, ограничения на совмещение должностей, во-вторых, рост объема работы и, в-третьих, способность заработной платы привлечь квалифицированных юристов.

21.1. Доверие общества к независимости судебной власти было бы расшатано, если бы заработная плата судей была настолько низкой, что это давало бы повод хотя бы для самых незначительных подозрений о том, что на судей может быть оказано влияние

посредством политического давления, осуществляемого экономическими средствами. Верховный суд Канады также указывал на следующее: если вознаграждение слишком мало, всегда существует риск, пусть и чисто теоретический, что представители судебной власти могут решать дела таким образом, чтобы добиться более высокого вознаграждения от законодателя или подарков или других благ от вовлеченных в дело сторон (см. решение Верховного суда Канады от 18 сентября 1997 года по делу *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 и решение от 14 февраля 2002 года по делу *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance Rice v. New Brunswick)*, [2002] 1 S.C.R. 405 2002 SCC 13).

Возможность совмещения должностей в случае с судьями существенно ограничена. То есть судья не может осуществлять предпринимательскую деятельность или заниматься другим наемным трудом параллельно работе в суде, за исключением предусмотренных законом случаев. По сути дела оплата труда судьи включает в себя и своеобразную компенсацию за запрет на совмещение должностей (см. пункт 33 решения Конституционного суда Словенской Республики от 11 декабря 2009 года по делу *U-I-159/08-18*). Судьи ограничены в своих возможностях в том, что касается получения дополнительных доходов. Запрет на совмещение должностей установлен из-за особого правового статуса судьи и судебной власти как одной из ветвей власти. Цель этого запрета заключается в обеспечении независимости судей, которая в свою очередь является необходимым условием для беспристрастного отправления правосудия. Если оценивать соразмерность заработной платы судей с этой точки зрения, необходимо указать на то, что на должностных лиц, занятых в государственном управлении, не налагаются столь

строгие ограничения на совмещение должностей, и они имеют право на получение вознаграждений на других рабочих местах.

Следовательно, ограничения на совмещение должностей и получение других доходов, установленные для судей, налагают на государство обязанность назначить им достаточное вознаграждение и социальные гарантии, соответствующие статусу судьи.

21.2. Конституционный суд признает, что возможность совмещения должностей зависит кроме всего прочего и от объема работы судьи. Из материалов дела можно констатировать, что объем работы судей в последние годы неуклонно растет. Например, количество дел, полученных судами первой инстанции в 2008 году, выросло на 17 817 дел или на 40 процентов в сравнении с 2007 годом. Среднемесячное количество дел, получаемых и рассматриваемых судьей (загруженность) в 2008 году, возросло на 20 процентов в сравнении с 2007 годом, а в Рижских городских судах – на 52 процента. Особо резкий рост количества гражданских дел наблюдался в 2008 и 2009 годах. Как указало Министерство юстиции, в 2009 году в сравнении с предыдущим годом количество гражданских дел, полученных районными (городскими) судами, выросло почти на 100 процентов. Министерство юстиции также указало, что несмотря на значительный рост объема работы законодатель оставил размер должностного оклада неизменным, что потенциально может возыметь социальные последствия, а также привести к продлению сроков рассмотрения дел. В свою очередь чрезмерно длинные сроки рассмотрения дел могут стать основанием для жалоб жителей в Европейский суд по правам человека и тем самым неизбежно причинить государству материальные убытки.

Несмотря на то, что продуктивность труда не находится в прямой зависимости от оплаты труда, объем работы все же необходимо учитывать при установлении количества судей и размера оплаты труда.

Кроме того, дополнительную нагрузку судьям создает ограниченность возможностей судов в плане обеспечения финансовых и человеческих ресурсов, необходимых для надлежащего выполнения работы судов. В своем ответном письме Саэйма также указала на низкое вознаграждение сотрудников судов (*см. стр. 161 тома 5 материалов дела*). Для эффективной организации работы судей необходим квалифицированный персонал, кроме того, институциональная или административная достаточность судов находится в прямой зависимости как от финансов, так и от возможностей судов принимать независимые решения по вопросам, связанным с использованием ресурсов (как финансовых, так и человеческих).

Проблемы с обеспечением функций отправления правосудия в государстве могут возникнуть в результате недостаточного интереса к должности судьи, то есть по причине слабой конкуренции и плохой заполняемости судейских должностей. Теперешняя ситуация свидетельствует о реальности этого риска. Министерство юстиции указало, что «есть случаи, когда конкурс на вакантное место судьи приходится объявлять повторно, так как претенденты или вовсе отсутствуют, или не назначаются на должность в связи с их несоответствием минимальному уровню знаний и профессиональных навыков, определенному в нормативных актах». Например, в 2008 году из 71 объявленного конкурса в 4 конкурсах не было ни одного кандидата, а в 13 конкурсах ни один из кандидатов по конкурсу не прошел (*см. стр. 18, 19 тома 2 материалов дела*).

Вторая проблема заключается в том, что судьи могут оставить работу в суде в пользу работы в другой юридической профессии, которая может предоставить им возможность вести достойную жизнь, соответствующую их знаниям и квалификации. В аннотации к законопроекту указано следующее: «Регулирование, включенное в законопроект, может способствовать возникновению ситуации, в которой судьи решат отказаться от продолжения карьеры судьи в пользу другой, более высокооплачиваемой работы. Таким образом, могут возникнуть проблемы с обеспечением эффективного выполнения функций суда, в результате чего сроки рассмотрения дел в судах могут возрасти.»

21.3. Для оценки адекватности оплаты труда судей следует использовать только такие сравнения должностного оклада судьи с другими окладами, которые можно считать обоснованными.

В странах Европейского Союза средний должностной оклад судьи в начале карьеры в 3,3 раза превышает оклад судьи такого же уровня в Латвии, в свою очередь самое высокое вознаграждение превышает вознаграждение латвийского судьи в 12,4 раза [см.: *European judicial systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, Council of Europe, September 2008, p. 185, 186*]. Законодателя нельзя упрекать в назначении судьям недостаточного должностного оклада только по той причине, что он слишком мал в сравнении с должностными окладами судей в других странах Европейского Союза. Однако такой разнице в вознаграждениях следовало бы побудить законодателя рассмотреть причины и возможные риски, связанные с этой разницей.

21.4. Принцип разделения власти не устанавливает специальных арифметических пропорций между уровнями вознаграждения в различных ветвях власти, как он не устанавливает их и между

уровнями вознаграждения лиц, занимающих, по всей видимости, сравнимые должности. С учетом различных сложных факторов, характеризующих должность, сравнение должностей в разных ветвях власти всегда является спорным. Речь зачастую идет об абсолютно разной работе, связанной с разным уровнем ответственности. В меньшей мере различаются и характер работы, степень стабильности пребывания в должности, полномочия, связанные с выполняемыми функциями, срок пребывания в должности. По этой и другим схожим причинам нет оснований сравнивать должности и требовать, чтобы должностные лица, принадлежащие к одной ветви власти, зарабатывали столько же, сколько зарабатывают должностные лица, принадлежащие к другой ветви власти (см. *решение Конституционного трибунала Польской Республики от 18 февраля 2004 года по делу №12/03* http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_12_03_GB.pdf). В ходе решения вопросов, связанных с вознаграждением судей, некоторые конституционные суды (например, суды Эстонии, Канады, Польши) указали, что выравнивание вознаграждения в различных ветвях власти не должно становиться целью. Конституционный суд Литвы указал, что «в некоторых государствах вознаграждение судей превышает вознаграждение премьер-министра – и это никого не удивляет» (см. *решение Конституционного суда Литовской Республики от 6 декабря 1995 года по делу №3/95* http://www.lrkt.lt/dokumen_tai/1995/n5a1206a.htm). В свою очередь Конституционный суд Словении сравнивает оплату труда судьи суда низшего уровня с минимальной оплатой труда министра и члена парламента (см. *пункт 33 решения Конституционного суда Словенской Республики от 11 декабря 2009 года по делу U-I-159/08-18*).

Конституционный суд ранее уже указывал, что назначение должностных окладов находится в компетенции законодателя и в известной степени представляет собой политический выбор. Однако даже политические решения ограничиваются Конституцией. Принцип равенства обеспечивает возможность применения сокращения вознаграждений ко всем в условиях экономического спада при условии предоставления правового обоснования такой необходимости, однако интерпретация принципа равенства, в результате которой для всех ветвей власти устанавливается одинаковый уровень вознаграждения, все же неприемлема. В Европейской хартии «О статусе судей» также сделан выбор в пользу условия, гласящего, что уровень вознаграждения должен быть достаточным для защиты судей от давления, а не условия, указывающего на то, что уровень вознаграждения следовало бы согласовывать с вознаграждением высших должностных лиц законодательной или исполнительной властей, так как такое сравнение невозможно (см.: *European Charter on the Status of Judges, para. 6.1*).

21.5. Для привлечения на должность судьи самых компетентных и знающих специалистов судьи должны получать адекватную оплату труда в сравнении с оплатой труда других высококвалифицированных юристов.

Конституционный трибунал Польши указал, что заработная плата судьи должна быть равноценна вознаграждению, получаемому практикующими профессиональными юристами – адвокатами, юридическими консультантами, нотариусами (см. решение Конституционного трибунала Польской Республики от 4 октября 2000 года по делу №9/00 http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk_odp.asp?sygnatura=P%208/00). Понятно, что цель такого сравнения

вознаграждений заключается в привлечении на должность судьи высококвалифицированных юристов, однако было бы некорректно сравнивать вознаграждение судей с доходами представителей свободных юридических профессий, пользующихся финансовой самостоятельностью в своей профессиональной деятельности. Необходимо отметить, что финансовая самостоятельность означает не только возможность более высоких заработков, но и известные риски и дополнительные расходы (инвестиции в место ведения практики, пенсия). Поэтому Конституционный суд согласен с Сазьмой в том, что нет оснований сравнивать вознаграждение судьи с, например, вознаграждением присяжного адвоката. В дополнение к установленной законом оплате труда судьям также обеспечиваются социальные гарантии и надлежащие условия труда.

Однако утверждение Сазьмы о том, что «в ходе оценки вознаграждения судей необходимо учитывать и вознаграждение сотрудников судов» неприемлемо. Вознаграждение сотрудников судов несомненно должно соответствовать их должностным обязанностям и необходимой квалификации. Кроме того, Сазьма сама указала в письме, что заработная плата сотрудников судов «и так уже низка» (*см. стр. 163 тома 5 материалов дела*). Однако то, что сотрудники судов получают низкое вознаграждение, не дает никаких оснований утверждать, что по этой причине следовало бы снизить вознаграждение судей, то есть что вознаграждение судей следовало бы приравнять к вознаграждению сотрудников судов (*см. стр. 161 тома 5 материалов дела*).

Также некорректно сравнение с оплатой труда прокурора, так как сам законодатель, установив размер должностного оклада прокуроров в законе О прокуратуре, предусмотрел принцип пропорциональности оплаты труда прокуроров и судей.

21.6. Адекватность вознаграждения судей также невозможно объективно оценить, если в качестве критерия используются индивидуальные материальные потребности судьи. Для того, чтобы выяснить, является ли уровень вознаграждения судей надлежащим, его следует оценивать во взаимосвязи с тенденциями и соотношением вознаграждений в государственном секторе.

Сэйма утверждает, что «обеспечена разумная соразмерность в установлении размера вознаграждения за равноценную работу судьям и работникам юридической профессии, занятым в государственном управлении» (*стр. 161 тома 5 материалов дела*). В рамках дела была затребована информация о вознаграждении представителей других ветвей государственной власти, работающих в юридической профессии, руководителей независимых учреждений и высших чиновников государства – государственных секретарей министерств.

Конституционный суд констатирует, что должностной оклад судей уже с 2007 года был значительно ниже среднего должностного оклада руководителей юридических департаментов министерств, в свою очередь должностной оклад государственных секретарей министерств в два раза превышает должностной оклад судьи. Средний должностной оклад руководителей независимых учреждений превышает должностной оклад судьи в 3,6 раза в 2007 году и в 4,3 раза в 2008 году, в свою очередь должностной оклад членов советов независимых учреждений превышает должностной оклад судьи в 2,6 раза в 2007 году и в 3,6 раза в 2008 году. Кроме того, в дополнение к должностному окладу должностные лица государственного управления до 2009 года также получали доплаты, таким образом, среднее общее вознаграждение высших должностных лиц государственного управления в 2007 и 2008 годах превышало

вознаграждение судей в три раза (вознаграждение государственных секретарей отдельных министерств в 2007 и 2008 годах в 5,5 раз превышало вознаграждение судьи и в 10 раз – вознаграждение судьи отделения земельной книги).

В 2007 году рост среднего должностного оклада в государственном управлении (68–88 процентов) и в прочих независимых учреждениях (25 процентов) значительно превысил рост должностного оклада судей (16 процентов). Кроме того, в 2008 году, когда должностные оклады судей уже были «заморожены», должностные оклады высших чиновников государственного управления выросли на 17–19 процентов, а должностные оклады руководителей прочих независимых учреждений – на 20 процентов.

Относясь с уважением ко всем профессиям и должностям, не ставя под сомнение влияние и значимость принимаемых решений, но вместе с тем принимая во внимание значение справедливого и независимого суда в сфере защиты прав и свобод человека и обеспечения правопорядка, а также обязанности, ответственность судей, применимые к ним ограничения и требования к их компетентности, упомянутую разницу между вознаграждением судей и представителей других ветвей власти нельзя признать разумной и соразмерной.

22. Министерство юстиции указало, что уровень адекватного вознаграждения, установленный законом, до сих пор так и не был достигнут, так как переходный период неоднократно продлевался с учетом «экономической ситуации в государстве» (*см. стр. 17 тома 2 материалов дела*). Утверждение о том, что вознаграждение судей и в более ранние годы было «заморожено» из-за экономической ситуации в государстве, является необоснованным, так как материалы, полученные в ходе подготовки дела, свидетельствуют об

обратном. В ответном письме Сазэйма указала, что экономическое развитие существенно ухудшилось в 2008 году, и первая информация о падении валового внутреннего продукта была получена от Центрального статистического управления Латвии 7 ноября 2008 года (см. стр. 159 тома 5 материалов дела). Об этом также свидетельствует резкий рост средней заработной платы лиц, занятых в общественном секторе, в том числе осуществленное в 2008 году повышение заработной платы министров, депутатов Сазэймы и должностных лиц независимых учреждений. На заседании Сазэймы 11 декабря 2008 года Президент министров И.Годманис в своем обращении к депутатам Сазэймы указал, что уже в 2007 году повышение заработной платы достигло в некоторых случаях 30 процентов, и в настоящее время мы «просто не можем позволить себе такого роста заработной платы, какой позволяли в предыдущие годы» (см. стенограмму заседания Сазэймы 11 декабря 2008 года <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/081211/st081211.htm>, дата последнего обращения: 26 декабря 2009 года). Оплата труда судей была понижена в то самое время, когда месячный должностной оклад многих работников государственного сектора был значительно повышен.

Следовательно, принимая решения о понижении вознаграждения судей, Сазэйма не оценила его сбалансированности с изменениями в размере вознаграждений должностных лиц других ветвей власти, а также не учла применимых к судьям ограничений на совмещение должностей и всех возможных последствий и рисков, следующих из вышеупомянутого.

23. Конституционный суд уже указывал, что финансовая безопасность судей гарантируется исключительно стабильной

оплатой труда (см. пункт 11.3 настоящего решения). До момента возбуждения рассматриваемого дела изменения, влияющие на расчет должностного оклада судей, вносились в переходные правила закона «О судебной власти» посредством поправок от 23 февраля 2006 года, 8 ноября 2007 года и оспариваемых поправок от 14 ноября 2008 года. В решении констатировано, что изменения, внесенные посредством поправок к закону в 2006 и 2007 годах, не были связаны с исключительной ситуацией или какими-либо особыми обстоятельствами. Поправки к закону, принятые в 2006 и 2007 годах, не оцениваются в рамках настоящего дела, однако Конституционный суд указывает, что они повлияли не только на стабильность системы оплаты труда судей, но вместе с оспариваемыми нормами продолжают влиять на теперешний объем должностного оклада судей, а значит и на его соответствие статусу судьи.

Нельзя согласиться с утверждением Министерства юстиции о том, что в отношении порядка расчета вознаграждения судей «требование о соответствии нормы права системе и актуальным оценкам имеет приоритетное значение в сравнении с принципом правовой стабильности и со строгим соблюдением прежней практики, если она стала неприемлемой» (стр. 17 тома 2 материалов дела). Конституционный суд уже констатировал, что система оплаты труда судей эластична и адаптируется к общей экономической ситуации в государстве, поэтому необходимость отступить от этой системы может возникнуть только в особых исключительных обстоятельствах. В таком случае кратковременное и соответствующее Конституции отступление от принципов установления размера должностного оклада, предусмотренных в законе, а значит и от общего запрета на понижение вознаграждения судей, не подрывает стабильности системы оплаты труда. В свою

очередь такие изменения в нормативных актах, которые оказывают необоснованное влияние на стабильность оплаты труда судей, не соответствуют требованиям о финансовой безопасности судей.

Следовательно, действующее правовое регулирование установления размера оплаты труда судей, подвергавшееся влиянию неоднократно вносившихся поправок к закону, в том числе оспариваемых норм, нельзя считать стабильным.

24. Принцип разделения власти не позволяет исполнительной власти решать вопросы, оказывающие прямое влияние на деятельность судебной власти и функционирование судов, то есть вопросы о финансировании, количестве судей, необходимом персонале, требованиях к его компетенции, вознаграждении и другие вопросы. Поэтому именно законодатель должен предоставить возможность судебной власти или независимому учреждению, представляющему судебную власть, выразить свое мнение по вопросам, влияющим на деятельность судов и находящимся в компетенции законодателя. Законодатель вправе не согласиться с мнением судебной власти, однако должен выслушать его и относиться к нему с уважением и истинным пониманием.

Чтобы выяснить, соблюдалась ли законодателем независимость ветвей власти, включенная в принцип разделения государственной власти, при принятии оспариваемых норм, Конституционный суд оценит порядок принятия упомянутых норм.

24.1. Оспариваемые нормы включены в законопроект «Поправки к закону «О судебной власти»», разработанные Министерством юстиции в рамках «выполнения пункта 9 §1 протокола заседания №62 Кабинета министров от 4 сентября 2008 года, в котором министерствам предписывается оценить и в случае необходимости подготовить поправки к нормативным актам с учетом объема

расходов, одобренного в пункте 3 соответствующего параграфа». Как указано в письме Министерства юстиции, «законопроект и аннотацию к нему было необходимо разработать в течение одной недели, так как законопроект направлялся на рассмотрение на заседании Кабинета министров одновременно с другими законопроектами, входившими в пакет законопроектов, связанных с бюджетом 2009 года» (стр. 15 тома 2 материалов дела).

В аннотации к законопроекту указано, что «посредством внесения изменений в упомянутый порядок расчета месячного должностного оклада, закрепленный в законе, косвенным образом оказывается влияние на принцип независимости судебной власти и судей, закрепленный в статье 83 Конституции Латвийской Республики и в законе «О судебной власти», а также затрагивается принцип правового доверия. Таким образом, возможны негативные последствия в отношении дальнейшего развития судебной системы, в том числе трудности с заполнением должностей судей и судей отделений земельной книги».

В разделе V аннотации, в котором обычно указывается информация об обязательствах, следующих из международных договоров, а также дается «оценка соответствия», содержится пометка «неприменимо». В соответствии с пунктом 4 действовавшей на момент разработки законопроекта инструкции Кабинета министров от 18 декабря 2007 года №20 «Порядок заполнения аннотации проекта нормативного акта» запись «неприменимо» делается по тем пунктам аннотации, которых проект нормативного акта не касается. Упомянутая инструкция определяет, что необходимо оценивать соответствие юдикатуре Европейского суда по правам человека. Так как в аннотации законопроекта было указано, что внесенные поправки к закону влияют на независимость

судебной власти и судей, в разделе V аннотации следовало оценить юдикатуру Европейского суда по правам человека в отношении требования об обеспечении прав на независимый суд, включенного в статью 6 Конвенции.

Верховный суд также категорически возражал против законопроекта, так как «поправки окажут существенное влияние на принцип независимости судебной власти и судей, закрепленный в статье 83 Конституции Латвийской Республики. Принцип независимости судебной власти и судей не допускает возможности ситуации, когда представителям судебной власти «нужно торговаться» для получения финансовых средств, необходимых для обеспечения функций суда, предусмотренных законом. Такая ситуация ставит под удар не только принцип независимости судов, но и обеспечиваемые Конституцией и международными документами права каждого лица на независимый и беспристрастный суд, в том числе она может дать пищу для сомнений в объективности решений суда» (*стр. 84 тома 1 материалов дела*).

В письме Президенту министров от 30 сентября 2008 года министр юстиции Гайдис Берзиньш указывал следующее: «Внесение изменений в упомянутый порядок расчета месячного должностного оклада, закрепленный в законе, косвенным образом влияет на принцип независимости судебной власти и судей» (*стр. 86 тома 1 материалов дела*). В свою очередь на заседании Кабинета министров 7 октября 2008 года министр юстиции представил свое отдельное мнение о законопроекте, указав на угрозу для принципа независимости судей. Министр также обратил внимание на юдикатуру конституционных судов других стран и предупредил, что такой шаг в международном масштабе может оцениваться как нехарактерная для демократических государств попытка повлиять на

независимость судебной власти (см. стр. 57 и 91 тома 1 материалов дела).

Несмотря на все вышесказанное, Кабинет министров не устранил недостатков, упомянутых в аннотации, и не оценил высказанных возражений.

24.2. На заседании Сээймы 16 октября 2008 года, на котором решался вопрос о передаче законопроекта комиссиям, депутат С. Аболтиня просила не поддерживать законопроект и указала следующее: «Судьи и работники судов – единственные, кому повышение заработной платы установлено законом [...]. То есть сегодня мы готовимся поддержать поправки, которые легко отменить через Конституционный суд» (стенограмма заседания Сээймы от 16 октября 2008 года, [http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/314baab01ee91aeeec22574e90030c1ff/\\$FILE/LP0902_0.htm](http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/314baab01ee91aeeec22574e90030c1ff/$FILE/LP0902_0.htm), дата последнего обращения: 26 декабря 2009 года).

На заседании Сээймы 30 октября 2008 года законопроект был признан срочным и принят без дебатов в первом чтении (см. стенограмму заседания Сээймы от 30 октября 2008 года <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/B249E1AF4F1AB4CFC22574F90049798A?OpenDocument>, дата последнего обращения: 2 декабря 2009 года).

Чтобы признать, что понижение заработной платы является оправданным, одной важной цели недостаточно. Цель должна быть соразмерна используемым для ее достижения средствам, то есть законодатель должен доказать, что выбранные средства соразмерны.

В ответном письме Сээйма указывает, что «перед принятием законопроекта в окончательном чтении были тщательно рассмотрены возможные альтернативы» (см. стр. 96 тома 1 материалов дела). То есть Сээйма указывает на представленное Юридическим бюро

Сазймы предложение о возможности получения судьями и судьями отделений земельной книги компенсации за убытки, если таковые будут причинены посредством законопроекта (см. стр. 161–162 тома 5 материалов дела).

Из материалов дела можно констатировать, что Юридическое бюро Сазймы в своем заключении касательно законопроекта обратило внимание комиссии на несколько обстоятельств, требующих рассмотрения, то есть на необходимость оценить соответствие поправок принципу независимости судей, содержащемуся в статье 83 Конституции, и принципу правового доверия, следующему из статьи 1 Конституции. Юридическое бюро также указало на то, что в поправках следовало бы предусмотреть щадящий переход к новому регулированию и компенсацию причиненных убытков (см. стр. 192 – 195 тома 6 материалов дела).

Упомянутые предложения не получили поддержки, и 14 ноября 2008 года законопроект без дебатов был принят во втором чтении (см. стенограмму заседания Сазймы от 14 ноября 2008 года <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/5053320642BBC31DC22575200054D9B7?OpenDocument>, дата последнего обращения: 26 декабря 2009 года).

Несмотря на то, что Сазйма признаёт, что «это не помогло бы достижению легитимной цели в достаточной степени», в материалах дела отсутствуют подтверждения тому, что оценивались не только альтернативные решения, но и соответствие поправок статье 83 Конституции и принципу правового доверия, следующему из статьи 1 Конституции (см. стр. 96 тома 1 материалов дела).

Следовательно, при принятии оспариваемых норм альтернативные решения не были рассмотрены законодателем с

надлежащим тщанием с целью констатации наличия менее ограничивающих средств.

24.3. В ответном письме Сазймы указано, что «Латвия осуществила международные займы, получение и использование которых зависело от соблюдения некоторых условий, в том числе условий, относящихся к урезанию вознаграждений» (*стр. 193 тома 1 материалов дела*). В рамках уточнения данного аргумента Сазйма указала, что порядок получения и использования международного займа регламентируется известными условиями, «включенными в Меморандум о взаимопонимании между Европейскими Сообществами и Латвийской Республикой, в пункте 2 которого предусмотрено сокращение размера вознаграждения и количества сотрудников в государственных органах и органах самоуправления» (*стр. 168 тома 5 материалов дела*).

Оспариваемые нормы были приняты 14 ноября 2008 года, а Меморандум о взаимопонимании между Европейскими Сообществами и Латвийской Республикой был подписан 28 января 2009 года. Таким образом, ссылка Сазймы на требования, содержащиеся в упомянутом меморандуме, некорректна.

Конституционный суд уже указывал, что международные кредиторы в рамках своей компетенции намечают перед государством главные цели, однако выбор наиболее адекватных и подходящих для достижения этих целей средств остается за самим государством. Конституционному суду не была предоставлена информация, которая свидетельствовала бы о том, что международные кредиторы в качестве необходимого условия для выдачи займа выдвинули именно принятие оспариваемых норм (*см. пункт 30.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009*

года по делу №20019-43-01). Кроме того, международные обязательства, принятые Кабинетом министров, не могут служить аргументом в пользу ограничения независимости судей, предусмотренной в статье 83 Конституции.

24.4. Из материалов дела можно констатировать, что Юридическая комиссия Сазймы получила большое количество писем от латвийских судов в связи с законопроектом. На заседании Юридической комиссии 29 октября 2008 года член комиссии Винета Муйжнице указала: «От судов получены письма с обстоятельной аргументацией, с выраженным несогласием, однако мы одновременно являемся и политиками, ответственными за ситуацию в государстве, и поэтому должны принять решение о продвижении проекта» (*стр. 35 тома 7 материалов дела*).

На заседании Сазймы 30 октября 2008 года депутат С. Аболтиня в отношении принятия бюджета и заработной платы судей указала, что «никто, за исключением министра юстиции, не пытался ничего согласовывать с судьями и добиться компромисса». Сазйма также не отрицает того, что в ходе принятия решений об оспариваемых поправках мнение судебной власти выслушано не было. В ответном письме Сазйма прямо указала, что «такие консультации не имели бы значения», кроме того, вопрос был очень срочным (*см. стр. 96 тома 1 материалов дела*).

Обязанность выслушать мнение органа, представляющего судебную власть, следует из принципа разделения власти и принципа независимости судей. Аргумент о срочности и неотложности вопроса не может служить оправданием нарушению упомянутых принципов. Кроме того, из материалов дела можно констатировать, что представители судебной власти выражали свое мнение. В свою

очередь Саэйма не предоставила материалов, которые свидетельствовали бы о том, что она рассматривала мнение судей и указанные ими аргументы.

Следовательно, при принятии оспариваемых норм законодателем не был соблюден принцип разделения власти.

25. В настоящем решении констатирован ряд несоответствий, влияющих на финансовую безопасность судей, а значит и на их независимость. Оценка существующих обстоятельств показывает, что внесенные изменения и констатированные нарушения нельзя считать разумными и приемлемыми. Остальные гарантии независимости судебной власти, которые, несомненно, также имеют большое значение, не могут компенсировать констатированное несоразмерное ограничение финансовой безопасности судей.

Так как путем несоразмерного ограничения финансовой безопасности судей нарушен принцип независимости судей, оспариваемые нормы не соответствуют статье 83 Конституции.

26. Согласно практике Конституционного суда в случае, когда оспариваемые нормы признаются не соответствующими какой-либо норме Конституции, суд не оценивает соответствия этих норм другим нормам Конституции.

27. При рассмотрении дела Конституционный суд связан границами требования, то есть он должен проверить соответствие оспариваемых норм нормам высшей юридической силы с учетом аргументации Заявителей и мотивов и соображений, отраженных в заявлениях. В рассматриваемом деле Заявители оспаривают второе предложение пункта 7 и пункт 17 (в редакции закона от 14 ноября

2008 года) переходных правил закона «Поправки к закону «О судебной власти»». Как уже указано в настоящем решении, во время подготовки рассматриваемого дела и ведения судопроизводства в оспариваемые нормы были внесены дополнительные поправки законом от 12 декабря 2008 года «Поправки к закону «О судебной власти»», законом от 16 июня 2009 года «Поправки к закону «О судебной власти»» и законом от 1 декабря 2009 года «Поправки к закону «О судебной власти»». Поправки к закону, принятые в июне и декабре 2009 года, среди прочего предусматривают продление «замораживания» должностных окладов судей на 2010 и 2011 годы, а в случае с судьями отделений земельной книги – и на 2012 год. То есть второе предложение оспариваемого пункта 7 в действующей на настоящий момент редакции определяет, что «месячный должностной оклад судьи, за исключением месячного должностного оклада судьи отделения земельной книги, в 2007, 2008, 2009, 2010 и 2011 годах рассчитывается с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2005 год с сохранением коэффициента в размере 4,5 неизменным». В свою очередь оспариваемый пункт 17 предусматривает, что месячный должностной оклад судьи отделения земельной книги рассчитывается «в 2010 и 2011 годах – с учетом среднемесячной оплаты труда брутто трудящихся за 2006 год с применением коэффициента 2,9; в 2012 году – согласно среднемесячной оплате труда брутто трудящихся в государстве, опубликованной в официальном статистическом отчете Центрального статистического управления за прошлый год, округленной в латах, с применением коэффициента 3,5».

Так как принцип «замораживания» в одинаковой степени действует как в отношении 2009 года, так и в отношении 2010, 2011 и 2012 годов, новые редакции оспариваемых норм в той степени, в

которой они продлевают период «замораживания» должностного оклада, по сути сохраняют установленное оспариваемыми нормами положение судей еще на несколько лет.

Поэтому с учетом принципа процессуальной экономии у Конституционного суда есть основания расширить границы требования и распространить свои заключения на пункты 7 и 17 переходных правил в той мере, в которой они устанавливают аналогичный установленному оспариваемыми нормами порядку порядок расчета заработной платы судей на 2010, 2011 и 2012 годы.

28. Конституционный суд ранее уже заключал, что оспариваемые нормы предусматривали ограниченный срок действия сокращения оплаты труда судьи (*см. пункт 18 настоящего решения*). Так как констатировано, что принцип «замораживания» также распространяется на 2010 и 2011 годы, а в случае с судьями отделений земельной книги – и на 2012 год, можно заключить, что период сокращения оплаты труда судей был значительно продлен. В сущности, «замораживание» заработной платы установлено на период с 2007 года по 2011 год, до тех пор, пока заработная плата рассчитывается на основании средней оплаты труда за 2005 год.

Однако с учетом того, что в 2009, 2010 и 2011 годах различные ограничения, связанные с вознаграждением, применены и к представителям остальных ветвей власти, Конституционный суд может согласиться с утверждением о том, что сокращение оплаты труда до 2012 года следует считать терминированным. Законодатель постановил, что судьи начнут получать оплату труда в полном объеме с 2012 года, а судьи отделений земельной книги – с 2013 года.

Следовательно, законодатель предусмотрел терминированное сокращение оплаты труда судей и четко определил в законе окончание срока сокращения оплаты труда.

29. Согласно пункту 11 статьи 31 закона О Конституционном суде в случае, если Конституционный суд признает норму права не соответствующей норме права высшей юридической силы, он должен определить момент, начиная с которого соответствующая норма теряет силу. В рассматриваемом деле Заявители просили признать оспариваемые нормы не имеющими силы со дня их вступления в силу, то есть с 9 декабря 2008 года. Таким образом, Конституционный суд должен рассмотреть вопрос о том, с какого момента оспариваемые нормы следует признать не имеющими силы.

Часть третья статьи 32 закона О Конституционном суде определяет, что норма права (акт), признанный Конституционным судом не соответствующим норме права высшей юридической силы, следует считать не имеющим силы со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не постановил иначе. То есть законодатель наделил Конституционный суд свободой действий при принятии решения о том, с какого момента теряет силу оспариваемая норма, признанная не соответствующей норме права высшей юридической силы. Для того, чтобы признать оспариваемую норму не имеющей силы не со дня опубликования решения, а с другого момента, Конституционный суд должен обосновать свое мнение.

Определяя момент, начиная с которого оспариваемые нормы о сокращении оплаты труда судей теряют силу, Конституционный суд должен в рамках своих возможностей позаботиться о том, чтобы не был причинен вред интересам соответствующих лиц, то есть

незаконно удержанную оплату труда следовало бы вернуть. Несмотря на то, что депутаты Сазьмы осведомлены о возможных последствиях, так как депутат С. Аболтиня указала, что экономия, полученная в результате сокращения вознаграждения судей, «иллюзорна», и средства «придется вернуть» (*стенограммы заседаний Сазьмы от 16 октября 2009 года и 30 октября 2008 года*), Конституционный суд все же должен рассмотреть конкретные обстоятельства, так как нельзя допустить возникновения ситуации, которая еще в большей мере не соответствовала бы Конституции, чем ситуация, при которой последствия оспариваемых норм длились бы еще некоторое время. Кроме того, выплата должностных окладов судей в полном объеме и возмещение всех невыплаченных сумм могут создать существенную угрозу стабильности основного бюджета государства, а значит и благополучию всего общества, в том числе самих Заявителей. В практике Конституционного суда признано следующее: даже если нормы признаны не соответствующими Конституции, немедленное увеличение объема подлежащих выплате финансовых средств без предусмотрения возможности принятия продуманных мер для обеспечения выплат, может оказать существенное влияние на платежи, предусмотренные для других лиц, затруднить выполнение функций учреждений и, таким образом, затруднить выполнение функций государства в целом (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 4 января 2007 года по делу №2006-13-0103*).

В случае отмены оспариваемых норм размер должностного оклада судей следовало бы определять согласно статьям 119¹ и 120¹ закона «О судебной власти» в той мере, в которой размер упомянутого оклада не ограничен поправками к закону, предусматривающими процентное сокращение оплаты труда судей. С

учетом констатированного в настоящем решении факта, что должностной оклад судей, выплачиваемый согласно оспариваемым нормам, рассчитывается путем умножения средней оплаты труда на коэффициент 2,78, а в случае с судьями отделений земельной книги – на коэффициент 1,89, а не на коэффициенты 4,5 или 3,5, как это ранее предусматривалось законом, можно заключить, что если бы должностной оклад судей выплачивался в полном объеме, то есть согласно условиям системы оплаты труда судей, то он возрос бы почти в два раза.

Немедленное исполнение решения могло бы оказать неблагоприятное воздействие на бюджет государства. Еще более неблагоприятные последствия создала бы отмена оспариваемых норм со дня их вступления в силу, то есть с 1 января 2009 года. Следовательно, Конституционный суд должен назначить более соответствующий обстоятельствам момент, с которого оспариваемые нормы утратят силу.

30. Пункт 12 статьи 31 закона О Конституционном суде по существу предусматривает права, аналогичные правам, предоставленным конституционным судам других стран для обеспечения исполнения их решений, то есть наделяет конституционный суд полномочиями самостоятельно определять важные правовые последствия своих решений. Кроме того, закон не только наделяет конституционный суд полномочиями, но и возлагает на него ответственность за то, чтобы его решения в социальной реальности обеспечивали правовую стабильность, ясность и мир (*см. пункт 35.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01*).

Конституционный суд ранее уже заключал, что он должен по мере возможности заботиться о том, чтобы ситуация, которая может возникнуть с момента, когда оспариваемые нормы теряют свою силу, не стала причиной ущемления основных прав, гарантированных Конституцией Заявителям и другим лицам, а также не причинила существенного вреда интересам государства или общества (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу №2005-12-0103 и пункт 35.1 решения от 21 декабря 2009 года по делу №2009-43-01).

Если бы Конституционный суд не решил вопросов, связанных с исполнением настоящего решения, то есть не назначил бы момента, с которого оспариваемые нормы теряют силу, возникла бы ситуация, которая могла бы создать угрозу стабильности бюджета государства.

Постановляющая часть

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

постановил:

1. Признать второе предложение пункта 7 переходных правил закона «О судебной власти» в редакциях закона от 14 ноября 2008 года, 16 июня 2009 года и 1 декабря 2009 года не соответствующим статье 83 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силы с 1 января 2011 года.

2. Признать пункт 17 переходных правил закона «О судебной власти» в редакциях закона от 14 ноября 2008 года, 16 июня 2009 года и 1 декабря 2009 года не соответствующим статье 83 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силы с 1 января 2011 года.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г.

Кутрис