



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

Именем Латвийской Республики

Рига, 22 июня 2010 года

по делу №2009-111-01

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

секретарь судебного заседания – Лива Розентале,

с участием представительницы заявителей Инесе Никульцевой и

представительницы органа, издавшего оспариваемый акт – Сазймы
(Парламента) – присяжного адвоката Юлии Ерневой,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1
статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 19² закона О
Конституционном суде,

на открытом судебном заседании в Риге 18 мая 2010 года рассмотрел
дело

**«О соответствии второго предложения пункта 7, второго
предложения пункта 20 (в редакции от 16 июня 2009 года) и третьего
предложения пункта 20 переходных правил закона «О судебной власти»
статьям 1, 83 и 107 Конституции Латвийской Республики».**

Констатирующая часть

1. Порядок расчета оплаты труда судей определен в законе «Поправки к
закону «О судебной власти»» от 19 июня 2003 года, вступившем в силу 1 июля

2003 года. Реформа вознаграждения судей, начатая посредством вышеупомянутого 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 независимого, профессионального и справедливого суда.

1.1. Согласно статье 119¹ закона «О судебной власти» ежемесячный должностной оклад судьи был привязан к средней величине брутто оплаты труда трудящихся в государстве за предыдущий год с применением коэффициента 4,5. В то же время был предусмотрен постепенный переход к размеру вознаграждения, определенному в законе. До 2006 года месячный должностной оклад судьи рассчитывался от средней величины брутто оплаты труда трудящихся за 2001 год. Кроме того, согласно переходным правилам закона «О судебной власти» (далее в тексте также именуемым переходными правилами) 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 средней величине брутто оплаты труда трудящихся не до 2006 года, а до 31 декабря 2006 года. Кроме того, во втором предложении пункта 7 переходных правил было определено, что месячный должностной оклад судей в 2007 и 2008 годах рассчитывался с учетом средней величины брутто месячной оплаты труда трудящихся за 2005 год, а в 2009 году – с учетом средней величины брутто месячной оплаты труда трудящихся за 2006 год, при этом коэффициент в размере 4,5 оставался неизменным.

1.3. Законом «Поправки к закону «О судебной власти»» от 14 ноября 2008 года пункт 7 переходных правил получил новую редакцию. 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 средней величины брутто месячной оплаты труда трудящихся за 2005 год с сохранением коэффициента в размере 4,5 неизменным.»

1.4. 12 декабря 2008 года Сазэйма приняла закон «Поправки к закону «О судебной власти»», посредством которого пункт 7 переходных правил был дополнен таким образом, чтобы предусматривать, что «в 2009 году месячный должностной оклад судьи, за исключением месячного должностного оклада судьи отделения земельной книги, следует определять согласно пункту 20 переходных правил», и переходные правила были дополнены пунктом 20 в следующей редакции: «Вознаграждение, определенное согласно настоящему закону (должностной оклад, премии и пр.), в 2009 году устанавливается в соответствии с законом «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления в 2009 году».»

1.5. 16 июня 2009 года Сазэйма приняла закон «Поправки к закону «О судебной власти»», посредством которого действие механизма расчета должностного оклада, предусмотренного во втором предложении пункта 7 переходных правил, было продлено до конца 2010 года. В свою очередь пункт 20 переходных правил был дополнен и впредь предусматривал следующее: «Со дня вступления в силу поправок к закону «О бюджете государства на 2009 год», принятых в июне 2009 года, до 31 декабря 2010 года вознаграждение судей и судей отделений земельной книги следует определять в размере 85% от оплаты труда, определенной согласно пунктам 7 и 17 настоящих переходных правил» (далее в тексте – оспариваемое второе предложение пункта 20).

1.6. 1 декабря 2009 года Сазэйма приняла закон «Поправки к закону «О судебной власти»», вступивший в силу 1 января 2010 года.

Посредством упомянутых поправок действие механизма расчета должностного оклада, предусмотренного во втором предложении пункта 7 переходных правил, было продлено до конца 2011 года: «Месячный должностной оклад судьи, за исключением месячного должностного оклада судьи отделения земельной книги, в 2007, 2008, 2009, 2010 и 2011 годах рассчитывается с учетом средней величины брутто оплаты труда трудящихся за 2005 год, при этом коэффициент в размере 4,5 остается неизменным.» (далее в тексте – оспариваемое второе предложение пункта 7).

При этом было определено, что выплата 85 процентов вознаграждения согласно второму предложению пункта 20 переходных правил будет осуществляться до 31 декабря 2009 года, и упомянутый пункт был дополнен третьим предложением: «С 1 января 2010 года по 31 декабря 2011 года вознаграждение судей и судей отделений земельной книги устанавливается в размере 73% от оплаты труда, определенной согласно пунктам 7 и 17 настоящих переходных правил, но не может превышать вознаграждения Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления»» (далее в тексте – оспариваемое третье предложение пункта 20. Оспариваемое второе предложение пункта 7, оспариваемое второе предложение пункта 20 и оспариваемое третье предложение пункта 20 далее в тексте также именуется оспариваемыми нормами).

1.7. Решением от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01 «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» (далее в тексте – решение от 18 января 2009 года) Конституционный суд признал 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. Заявители – Даце Абеле, Мадара Абеле, Инга Акменьлаука, Дзинтра Америка, Сандра Амола, Ингуна Амолия, Илзе Амона, Лолита Андерсоне, Дзинтра Апине, Илзе Апсе, Лала Апшениеце, Айя Ава, Ина Байко, Дайна Балта, Дзинтра Балта, Бригита Балтрайте, Долореса Бамбере, Алфс Бауманис, Янис Базевичс, Марика Бебриша, Инесе Белицка, Светлана Беяева, Каспарс Беркис, Санта Бернхарде, Анита Берзиня, Дагния Берзиня, Ивета Берзиня, Мартиныш Биркманис, Интарс Бистерс, Ингрида Бите, Марута Бите, Даце Блума, Стелла Блума, Олита Блумфелде, Лига Блуминя, Дина Бондаре, Татьяна Бормане, Хелмутс Брасовс, Сандра Брике, Ивета Бримерберга, Тамара Брода, Рита Бруце,

Скайдрите Буйвиде, Бригита Бумейстере, Илзе Целминя, Андис Целмс, Дзинтра Данберга, Сигне Дектере, Улдис Данга, Агита Дмитренко, Вилис Донанс, Диана Думбре, Имантс Дзенис, Анита Дзерве, Диана Дзервиниеце, Айга Фреймане, Гунта Фреймане, Илзе Фреймане, Илзе Фреймане, Юрис Фрейманис, Виестурс Гайдукевичс, Лигита Гаваре, Борис Гейманс, Сандра Гинтере, Солвита Глаудане, Смайда Глязере, Инесе Грауда, Лелде Грауда, Элита Григоровича, Эрика Гулбе, Лига Хазенфусе, Рихардс Хлевицкис, Бирута Хоруна, Скайдрите Хребтова, Аэлита Игнатьева, Байба Якобсоне, Инара Яневича, Даце Янсоне, Ирина Янсоне, Байба Екабсоне, Инта Екабсоне, Ингрида Юнгхане, Агнесе Юревица, Дайга Калниня, Инта Калниня, Сигне Калниня, Кристине Калване-Радзиня, Ирина Калинина, Санита Каненберга, Лига Карлсоне, Даце Кантсоне, Адрия Касаковска, Карина Казарова, Астра Клайше, Дайнис Петерис Клявиньш, Регина Кнабе, Юрис Кокинс, Илута Ковалёва, Ренате Красовска, Ирена Крастиня, Карина Крастиня, Лайма Крауле, Ивета Кревица, Гуна Криевиня, Инга Кригена-Юрконе, Ивета Кромане, Сандра Круминя, Агия Кудревича, Зита Купце, Любовь Кушнире, Лигита Кузмане, Гунтарс Квеска, Бирута Кейре, Даце Кейре, Зинаида Лагздиня, Селга Лапеева, Гундега Лапиня, Илзе Лаздиня, Элмарс Леншс, Риналда Лиепиня, Станислав Линкевичс, Ирена Логина, Свенс Лоренцс, Сармите Луцава, Ирина Маковска, Валерий Максимовс, Светлана Маршане, Дзинтарс Мелбардис, Ивета Мелдере, Сандра Мелиня, Сандра Мертена, Рудите Мигла, Анна Михайлова, Уна Михайлова, Андрей Михальченко, Ирена Миллере, Майя Милтиня, Анита Мисиуна, Анита Мольника, Инесе Муделе, Айна Ницмане, Маргарита Османе, Илзе Ошиня, Арвидс Озерскис, Инета Озола, Санита Озола, Сигита Озола, Байба Озолия, Гунта Озолия, Розе Паэгле, Агита Папуле, Айя Павеле, Зане Петерсоне, Илона Петровска, Лидия Плича, Корнелия Поча, Оярс Приедитис, Викторс Прудниковс, Ингуна Прейса, Солвита Пуяте, Инга Путра, Винета Рамба, Иева Рейкмане, Силва Рейнхолде, Айя Рейтупе, Гунта Резгориня, Каспарс Ринчс, Нормундс Ринькис, Ивета Рисберга, Инара Розите, Инта Рубене, Инесе Рубина, Санита Рутенберга, Силвия Себриня, Риналдс Силакалнс, Велта Силамикеле, Вия Силиниесе, Инесе Силиневича, Юрис Силиньш, Даце Скраупле, Инесе Скудра, Ливия Слица, Санта Сондаре, Висвалдис Спрудзанс,

Карлис Старастс, Элита Стелте-Аузиня, Санита Стракше, Инара Страутиня, Зиедонис Страздс, Инесе Стрелча, Сандра Стренце, Инесе Строде, Ивета Стуберовска, Юрис Стуканс, Гунтарс Стурис, Янис Стурманис, Элга Сударе, Дина Суипе, Мартиньш Свикис, Марита Шалта, Инета Шкутане, Майрита Шкендере, Марис Шлякота, Гатис Штауэрс, Инара Штейнерте, Лаума Штейнерте, Марианна Терюхана, Дайна Трейя, Айварс Уминскис, Гвидо Унгурс, Винета Вайтейка, Сармите Вамжа, Илзе Ванага, Кристине Ванага, Аэлита Ванцане, Валдис Ваздикис, Линда Вебере, Агнесе Вейта, Линда Вебере, Жанета Вевере, Ивета Виганте, Алдис Вискне, Сигне Вилне, Дайга Вилсоне, Гунта Вилумсоне, Линда Винкална, Рита Вива, Вита Вятере, Лаума Волберга, Вивита Воронова, Инта Заля, Айварс Загерис, Зайга Зайцева, Санита Закревска, Йоланта Зашкина, Милда Зелмене, Дзинтра Земитане, Инесе Лаура Земите, Валда Зоммере, Антра Зуте, Дзинтра Звайгзнескална-Жагаре, Ария Жданова и Жанете Жиманте (далее в тексте – Заявители) считают, что посредством оспариваемых норм установлено более неблагоприятное в сравнении с ранее действовавшим регулированием регулирование, так как до 31 декабря 2009 года вознаграждение судьи было установлено в размере 85 процентов, а с 1 января 2010 года – в размере лишь 73 процентов от расчетной оплаты труда. Кроме того, по мнению Заявителей при внесении поправок в порядок расчета оплаты труда судей и повторном урезании объема вознаграждения судей не был соблюден принцип солидарности в отношении установления и понижения вознаграждений во всех ответвлениях власти.

2.1. Заявители указывают, что из статьи 107 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция), которая, среди прочего, определяет право всех трудящихся на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, следует, что адекватной оплатой является оплата, которая помимо прочего отражает и характер выполняемой работы. Таким образом, при определении адекватной оплаты, по мнению Заявителей, необходимо учитывать работу, выполняемую лицом, необходимые навыки, а также ответственность, установленные ограничения и значимость принимаемых решений. Из права на оплату, адекватную выполняемой работе, по мнению Заявителей, также следует, что при установлении вознаграждения судей необходимо принимать во

внимание принцип независимости судов. То есть, вознаграждение судей следует признавать адекватным выполняемой работе только в том случае, если при его установлении учитывается принцип независимости судов. Вознаграждение судей, по мнению Заявителей, должно быть соразмерно почетности должности судьи и налагаемому этой должностью грузу ответственности.

Ситуация, когда вознаграждение должностных лиц государственного управления, подготавливающих административные акты или контролирующих их правомерность, превышает вознаграждение судей, контролирующих деятельность упомянутых должностных лиц, указывает, по мнению Заявителей, на то, что размер вознаграждения судьи не является адекватным. Несоразмерное урезание оклада судьи делает эту должность непривлекательной для высококвалифицированных юристов.

2.2. Заявители выражают мнение, что в ходе определения вознаграждения судей был нарушен принцип правового доверия, принцип правовой стабильности (статья 1 Конституции) и принцип независимости судов (статья 83 Конституции).

Доверие судей к регулированию установления должностного оклада, включенному в закон «О судебной власти», подлежит защите, так как следует принимать во внимание несколько факторов, связанных с должностью судьи. Карьера судьи представляет собой долгосрочный выбор, поэтому важны стабильные гарантии. Должность судьи связана со строгими ограничениями на совмещение должностей, вследствие чего изменения вознаграждения затрагивают судей особенно сильно, так как у них имеется очень мало возможностей для нахождения других способов получения дополнительного заработка. В случае временного прекращения карьеры судьи должность за судьей не сохраняется, и карьеру судьи необходимо начинать заново. Заявители указывают, что судьям не было предоставлено достаточно времени для того, чтобы они могли адаптироваться к понижению вознаграждения, то есть перепланировать свой быт, связанный с удовлетворением своих основных потребностей и основных потребностей членов своих семей, и пересмотреть взятые на себя обязательства.

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

2.3. Заявители не усматривают ни логических, ни правовых оснований для ограничения, определенного в оспариваемом третьем предложении пункта 20, то есть для ограничения, гласящего, что вознаграждение судьи не может превышать вознаграждения Президента министров. Интерпретация принципа равенства, в результате которой для всех ответвлений власти устанавливается одинаковый уровень вознаграждения, неприемлема. Принимая во внимание различные факторы, например, характер работы, степень стабильности занимаемой должности, полномочия, связанные с выполняемыми функциями, срок нахождения в должности, нет оснований сравнивать должности и требовать, чтобы должностные лица, принадлежащие к одному ответвлению власти, зарабатывали столько же, сколько зарабатывают должностные лица, принадлежащие к другому ответвлению власти.

2.4. На судебном заседании **представительница Заявителей Инесе Никульцева** дополнительно указала на то, что из статьи 107 Конституции во взаимосвязи со статьей 83 следует, что даже в условиях кризиса судьям необходимо обеспечить условия, в которых они могут вершить суд без какого-либо давления, объективно и независимо, обладая определенной финансовой защищенностью и экономической независимостью. Даже в условиях кризиса вознаграждение должно быть соразмерно ответственности, требованиям к квалификации, почету и престижу профессии и связанным с данной должностью ограничениям. Недопустима ситуация, в которой государство урезает вознаграждение судей до такой степени, что судья, взявший на себя соразмерные оплате труда финансовые обязательства, становится неплатежеспособным, и его независимость ставится под угрозу. Со ссылкой на практику Федерального конституционного суда Германии И.Никульцева указала, что доходы государственного служащего должны обеспечивать его

правовую и экономическую независимость и не только удовлетворение его основных потребностей, но и предоставление ему минимального бытового комфорта.

И.Никульцева подчеркнула, что принцип разделения власти требует соблюдения баланса между тремя ответвлениями государственной власти, поэтому при принятии решений о финансировании судебной власти необходимо соблюдать несколько критериев. Законодатель должен был выслушать представителей судебной власти, рассмотреть их аргументы, а также обосновать, почему мнение представителей судебной власти не принимается во внимание. По мнению Заявителей, упомянутые критерии не были учтены законодателем при принятии оспариваемых норм, таким образом, был нарушен принцип разделения власти.

В ходе дебатов И.Никульцева выразила мнение, что судьи не живут в социальном вакууме, и к ним данная конкретная ситуация, создавшаяся в государстве, относится так же как и к другим людям. Она указала, что судьи готовы морально и юридически участвовать в преодолении кризиса наряду с другими социальными группами, а также продемонстрировать социальную солидарность, принимая во внимание обстоятельства и принципы, упомянутые в обращении, утвержденном Конференцией судей. Это означает, что судьи никогда не считали, что находятся в особом или исключительном положении. Судьи выражали мнение, что в условиях кризиса их вознаграждение тоже может быть понижено, если эти меры временны, преследуют серьезную социальную цель, и если при этом соблюдаются принципы, определенные в Конституции. Однако при принятии оспариваемых норм упомянутые принципы были нарушены, поэтому оспариваемые нормы не соответствуют Конституции.

3. Орган, издавший оспариваемые нормы, – Сазэйма – просит признать оспариваемые нормы соответствующими Конституции.

В ответном письме Сазэйма указывает, что принятие оспариваемых норм было связано с резким экономическим спадом, который продолжается по сей день. Чтобы компенсировать недостаток финансов, Латвия осуществила международные займы, получение и использование которых связано с

некоторыми условиями, в том числе относящимися к понижению вознаграждений в органах, финансируемых из бюджета государства, а также к обеспечению соразмерности заработной платы во всех областях занятости. Таким образом, меры по устранению экономического спада направлены на достижение целей, упомянутых в статье 116 Конституции – защита прав других лиц и благополучие общества. Кроме того, оспариваемые нормы введены на ограниченный срок.

3.1. Одновременно Сазйма указывает, что принцип независимости судов нельзя связывать только лишь с объемом оплаты труда судьи, определенным в нормативных актах. Соблюдение данного принципа необходимо оценивать комплексно и системно. Независимость судебной системы (в институциональной перспективе) и судей (в индивидуальной перспективе) следует из многих критериев: невмешательство других ответвлений 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, в данном случае нет причин говорить о нарушении статьи 107 Конституции.

3.2. По мнению Сазймы установление размера вознаграждения входит в сферу социальных прав, которые неразрывно связаны с финансовыми возможностями государства. Поэтому в области осуществления социальных прав законодателю дана широкая свобода действий, и к нему нельзя выдвигать

столь же строгих требований, как по отношению к обеспечению других прав человека.

С учетом того, что вознаграждение было урезано всем лицам, получающим таковое из бюджета государства, в том числе Президенту государства, Президенту министров, министрам и депутатам Сазймы, Сазйма считает, что при принятии оспариваемых норм был соблюден принцип солидарности.

3.3. Сазйма не согласна и с мнением Заявителей, что оспариваемые нормы не соответствуют принципу правового доверия. Принцип правового доверия является, по мнению Сазймы, одним из краеугольных камней демократического государства, однако он не запрещает вносить в существующее правовое регулирование поправки, соответствующие 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 приходится выбирать наиболее подходящее и соответствующее конкретной ситуации 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.

3.4. В ходе судебного заседания **представительница Сазймы присяжный адвокат Юлия Ернева** в дополнение к уже упомянутым аргументам о необходимости и соразмерности оспариваемых норм указала, 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 означает ухудшение 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 урезание вознаграждений.

Ю.Ернева выразила мнение, что в деле следовало бы уточнить объем, в котором подлежит оценке соответствие оспариваемого третьего предложения пункта 20 нормам права высшей юридической силы. Со ссылкой на расчеты, включенные в аннотацию к законопроекту, Сазыма выражает мнение, что слова «но не может превышать месячного оклада Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления»», содержащиеся в оспариваемом третьем предложении пункта 20, не ущемляют основных конституционных прав ни одного из Заявителей. Таким образом, в рамках дела следовало бы оценивать только содержащиеся в оспариваемом третьем предложении пункта 20 слова «С 1 января 2010 года по 31 декабря 2011 года вознаграждение судей и судей отделений земельной книги устанавливается в размере 73% от оплаты труда, определенной согласно пунктам 7 и 17 настоящих переходных правил» в той мере, в которой они определяют вознаграждение судей.

3.5. В ответном письме по делу №2010-24-01 Сазыма указала, что статья 83 Конституции предусматривает только один конкретный порог вознаграждения, который должен обеспечиваться всем судьям с целью защиты независимости судов и судей и с тем, чтобы все судьи «чувствовали себя одинаково защищенными и призванными выполнять свою обязанность – вершить справедливый суд.» Мнение Сазымы таково: «Конституция обязует законодателя обеспечить всем судьям минимальное не подлежащее понижению вознаграждение, обеспечивающее независимость судов и судей. Однако законодатель пользуется свободой действий при разработке детальной системы вознаграждения судей в соответствии с принципами современной теории управления.»

В распоряжении Сазымы нет «сведений, что после принятия оспариваемой нормы создалась ситуация, в которой суды более не могут вершить независимый суд. Можно констатировать, что в этом отношении границы свободы действий законодателя нарушены не были».

Что касается консультаций с судебной властью, для Сазймы обязательным к исполнению является регламент Сазймы, который «не выдвигает в качестве обязательного условия для принятия оспариваемой нормы консультаций с представителями судебной власти, а также не предоставляет представителям судебной власти права вето.» Вместе с тем в ответном письме указано, что с представителями судебной власти проводились регулярные встречи и велся диалог.

Сазйма считает, что «для нормативного регулирования месячного должностного оклада судей не была характерна достаточная стабильность, которая могла бы внушить судьям правовое доверие к применению статьи 119¹ закона «О судебной власти» в строго оговоренный год. Действия законодателя, заключающиеся в последовательном продлении переходного периода касательно определения месячного должностного оклада судей, не обеспечивают правового доверия в той мере, в которой это было бы необходимо для того, чтобы лица могли полагаться на неизменность нормативного регулирования.»

3.6. Кроме того, Ю.Ернева показала следующее: если Конституционный суд признает оспариваемые нормы не соответствующими Конституции, и они будут отменены со дня их вступления в силу, как того требуют Заявители, бюджету государства потребуются дополнительные 36,5 миллионов латов для покрытия разницы в вознаграждениях. Это означает, что денежные средства придется искать путем пересмотра расходов, предназначенных для выплаты вознаграждений другим социальным группам. Однако в условиях кризиса всем бы следовало соблюдать принцип солидарности касательно урезания вознаграждений.

4. Приглашенное лицо – председатель Бюджетной и финансовой (налоговой) комиссии Сазймы Гунтис Берзиньш – в ходе судебного заседания указал на то, что в конце 2008 года Кабинету министров пришлось принять так называемый кризисный бюджет на 2009 год, а также просить помощи у Международного валютного фонда и Комиссии Европейского Союза в размере 7,5 миллионов евро. На тот момент прогнозировалось, что в 2009 году

валовой внутренний продукт снизится на 12 процентов, а спустя несколько месяцев прогнозировался уже спад в размере 18 процентов. Таким образом, была необходима консолидация в размере 500 миллионов латов, то есть необходимо было либо повысить доходы, либо урезать расходы.

При принятии бюджета прогнозировалось, что доходы в 2009 году составят приблизительно 5,3 миллиардов латов, однако фактически было получено лишь 3,9 миллиарда латов. Разница между прогнозом и реальной ситуацией к концу 2009 года составляла 1,4 миллиард латов или 26 процентов. Рассматриваемое дело является частью описанной общей экономической ситуации.

В течение первых трех месяцев 2010 года средняя оплата труда составляла 431 лат – на 26,3 процентов меньше чем в 2008 году. Это почти точно соответствует понижению вознаграждения, включенному в оспариваемые нормы.

В настоящий момент должностной оклад судьи составляет 808 латов. Вознаграждение, превышающее 800 латов, получает лишь десятая часть лиц, занятых в общественном секторе, поэтому вознаграждение судей следует признать адекватным. Оно соразмерно требованиям, выдвигаемым к должности судьи, а также профессионализму судьи и его общественному положению.

При рассмотрении оспариваемых норм на заседаниях Бюджетной и финансовой (налоговой) комиссии не был заслушан ни один представитель судебной власти, но Г.Берзиньш пояснил, что в соответствующей комиссии отсутствует практика, согласно которой заинтересованные лица приглашались бы высказывать свое мнение. Однако как в июне, так и в ноябре 2009 года комиссия была проинформирована о том, что вопрос о заработной плате судей с судьями обсуждался. Например, в конце 2009 года вопрос об оплате труда судей обсуждался на нескольких заседаниях Кабинета министров с участием представителей судебной власти.

5. Приглашенное лицо – председатель подкомиссии по работе с Законом о судеустройстве Юридической комиссии Сазймы Солвита Аболтиня – в ходе судебного заседания указала, что оспариваемые нормы

были приняты с целью консолидации бюджета 2010 года и защиты государства от банкротства. Данные нормы не были направлены против судей. При принятии поправок было оценено их соответствие Конституции. В ситуации экономического кризиса подобные понижения вознаграждения оправданны. Финансовое положение в государстве резко ухудшилось, и создавшаяся ситуация была намного хуже ситуации на конец 2008 года, когда была заморожена заработная плата судей.

С.Аболтиня не согласна с тем, что перед принятием оспариваемых норм не было обеспечено выслушивание мнения судей. Как в Юридической комиссии, так и в подкомиссии по работе с Законом о судоустройстве проходит диалог с судьями. В ходе работы над законопроектом закона «О судоустройстве» и подготовки поправок к закону «О судебной власти» мнение судей выслушивается регулярно. Мнения судей по многим вопросам разнятся. Кроме того, общества судей находят возможность выразить свое мнение комиссии в каждом конкретном случае.

С.Аболтиня указала, что в апреле 2009 года на Конференции судей обсуждался вопрос о снижении вознаграждения судей, и судьям было предложено создать рабочую группу, которая участвовала бы в разработке соответствующих поправок к закону. Судьи не создали такой группы, указав, что диалог проходит в достаточном объеме. Кроме того, с председателями всех судов встречался и вопрос о вознаграждении обсуждал и министр юстиции Марекс Сеглиньш. Помимо этого в заседании Кабинета министров, на котором обсуждались соответствующие поправки, участвовал заместитель председателя Верховного суда сенатор Павелс Грузиньш, который выразил поддержку урезанию вознаграждений с сохранением системы вознаграждения судей в рамках закона «О судебной власти».

Судьи, по словам С.Аболтини, входят в число тех должностных лиц государства, которым были сохранены социальные гарантии. Должность судьи оплачивается в достаточной мере, об этом свидетельствует и тот факт, что в конкурсах на одно место судьи претендует несколько кандидатов.

Оглядываясь назад на систему вознаграждения судей, включенную в закон «О судебной власти», С.Аболтиня указала, что до 2003 года вознаграждение судей не было адекватным.

6. Приглашенные лица – представительница Министерства юстиции директор Департамента суда Европейских Сообществ Министерства юстиции Кристине Древиня указала, что Министерство юстиции присоединяется к мнению, выраженному Сазьмой, о том, что оспариваемые нормы не несут в себе нарушений прав, определенных в статьях 1, 83 и 107 Конституции.

К.Древиня подчеркнула, что должность судьи все еще является достаточно престижной, достаточно хорошо оплачиваемой и предлагающей достаточные социальные гарантии. Поэтому нет оснований считать, что судьи оставят свои должности из-за вознаграждения. Об этом свидетельствуют и некоторые цифры: в 2007 году по собственному желанию от должности было освобождено 12 судей, в 2008 году – семеро, тогда как в кризисном 2009 году – лишь двое судей, а в 2010 году до настоящего момента по собственному желанию от должности был освобожден только один судья. С 4 июня 2009 года до дня судебного заседания на должность было назначено девять новых судей. В ходе проведенных конкурсов на одну должность судьи в среднем претендовало 4,36 кандидата.

В настоящее время очень резко падают и доходы других высококвалифицированных юристов. Например, средний месячный должностной оклад нотариуса в 2009 году по сравнению с 2008 годом снизился на 29 процентов. В свою очередь должностной оклад государственного секретаря Министерства юстиции с ноября 2008 года снизился на 40 процентов. В среднем, в Министерстве юстиции заработная плата снизилась на 29 процентов, заработная плата ведущего персонала – на 30 процентов, при этом заработная плата ни одного из сотрудников не была снижена менее чем на 20 процентов.

К.Древиня указала, что обязанность советоваться с судебной властью была выполнена, например, 6 марта 2009 года были организованы собрания с

участием председателей районных и окружных судов, вопрос о вознаграждении судей обсуждался на ежегодной Конференции судей, участники которой, помимо прочего, договорились своего представителя для дальнейших переговоров не выдвигать и подчеркнули существовавшее до того момента хорошее сотрудничество с Министерством юстиции. На упомянутой конференции было принято обращение к Президенту государства, Саэйме и Кабинету министров, в котором подтверждалась готовность судей принять солидарное участие в преодолении экономического кризиса.

19 мая 2009 года министр юстиции пригласил председателей районных и окружных судов на разговор об экономической ситуации в государстве и влиянии урезания бюджетных расходов на деятельность судов. А 21 сентября Министерство юстиции в письменной форме проинформировало суды о призыве, высказанном Кабинетом министров, к солидарному урезанию расходов, и попросило председателей судов представить предложения о том, как это можно осуществить наилучшим образом. Кроме того, 13 и 16 октября 2009 года Кабинет министров принял к сведению возражения, высказанные заместителем председателя Верховного суда сенатором П.Грузиньшем касательно включения должности судьи в единую систему вознаграждений, поэтому соответствующее снижение заработной платы было включено в закон «О судебной власти».

К.Древиня подчеркнула, что Министерство юстиции рассмотрело и несколько альтернативных решений. Например, не было поддержано предложение снизить вознаграждение судей на 20 или 30 процентов, а также планируется снизить загруженность судов. Кроме того, были увеличены государственные пошлины, что позволило дополнительно получить 1,5 миллиона латов. Упомянутые средства направлены на то, чтобы оплата труда судей была снижена по возможности наиболее щадящим образом.

Представитель Министерства юстиции государственный секретарь Мартиньш Лаздовскис обратил внимание на то, что понижение вознаграждения судей было неотъемлемой составляющей частью урезания бюджета Министерства юстиции. Без урезания вознаграждения судей было бы

невозможно обеспечить выполнение функций Министерства юстиции в рамках выделенного бюджета.

7. Приглашенные лица – представитель Министерства финансов директор Департамента правовых актов Министерства финансов Мартиньш Бренцис охарактеризовал финансовую ситуацию в стране. Бюджет 2009 года пришлось финансировать из займа, поэтому в государстве были внедрены резкие меры по обеспечению фискальной дисциплины.

Снижение вознаграждения затронуло широкие слои общества: во всем государственном управлении оплата труда была снижена на 25 процентов, а в центральных аппаратах министерств – на 33 процента. Средняя заработная плата (в марте – 440 латов) на данный момент также на 25 процентов ниже, чем в конце 2008 года. Понижение заработной платы затронуло и судей, так как в бюджете государства существенно снизилось финансирование Министерства юстиции. Фактическое понижение заработной платы составило 28 процентов для районных судей, 20 процентов для окружных судей и 32 процента для судей отделений земельной книги. В свою очередь вознаграждение депутатов Сазймы было снижено на 15 процентов 1 марта 2009 года и до сих пор заморожено. Вознаграждение членов Кабинета министров также было снижено на 20 процентов с 1 июля 2009 года и заморожено до сих пор.

При разработке единой системы вознаграждения, в которую планировалось включить и вознаграждение сотрудников судебной власти, в качестве наивысшего было выбрано вознаграждение Президента министров. Однако представители судебной власти не поддержали данное решение, настояв на сохранении уже существующей системы вознаграждения судей в рамках закона «О судебной власти». При принятии оспариваемых норм мнение представителей судебной власти было учтено, однако их вознаграждение было ограничено величиной вознаграждения Президента министров. Таким образом вознаграждение судей было приравнено к вознаграждению сотрудников государственного управления.

В свою очередь представительница Министерства финансов, руководитель Отдела политики вознаграждения работников

общественного сектора Департамента управления и методологии Инга Ошина в ходе судебного заседания, рассматривая процесс создания системы единого вознаграждения, подчеркнула, что необходимо учитывать и исторические аспекты. В государственном управлении по существу реформ в сфере оплаты труда не было с 1998 года. Вознаграждение возросло за счет роста минимальной заработной платы и бюджета учреждений. В результате создалась ситуация, в которой разница между квалифицированными сотрудниками и сотрудниками, не обладающими квалификацией и выполняющими физическую работу, была очень мала. Реформа заработной платы была серьезно начата в 2005 году, когда был разработан каталог должностей, а с 2006 года до середины 2007 года была полностью введена и система оплаты труда. В 2007 и 2008 годах в бюджете государства было предусмотрено финансирование, предназначенное для повышения заработной платы.

И.Ошина указала, что изначально вознаграждение Президента министров было привязано к средней оплате труда в государстве, помноженной на коэффициент 9. С течением времени вознаграждение Президента министров несколько раз менялось и в данный момент оно равно 1908 латам. В рамках единой системы вознаграждений вознаграждение Президента министров является самым высоким вознаграждением с коэффициентом 4,05 от средней оплаты труда в государстве. К остальным сотрудникам государственного сектора применяются более низкие коэффициенты.

И.Ошина признала, что установление вознаграждения Президента министров было политическим решением. Оно может меняться в зависимости от политической ситуации в стране. Кроме того, вознаграждение Президента министров не основано на расчетах или других объективных критериях.

Представительница Министерства финансов директор Департамента бюджета Илонда Степанова указала, что было принято решение урезать расходы на выплату вознаграждений на 20 процентов для всех учреждений. При принятии данного решения расчет его влияния на различные группы лиц не производился. Учреждения понижали вознаграждений осуществляли самостоятельно. При планировании своих расходов

Министерство юстиции в первый раз вознаграждение судей урезало лишь на 15 процентов, так как министерством была найдена возможность увеличить свои доходы от полученных государственных пошлин.

8. Приглашенные лица – представительница Омбудсмана Латвийской Республики юрисконсульт Санта Тиваненкова указала, что оспариваемые нормы соответствуют статьям 1, 83 и 107 Конституции.

С.Тиваненкова подчеркнула, что статью 107 Конституции следует оценивать во взаимосвязи с Международным пактом ООН об экономических, социальных и культурных правах. Нормы упомянутого пакта требуют, чтобы участвующие в пакте государства признали право каждого человека на труд и его защиту, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается.

Понятие «оплата, соответствующая выполняемой работе», включенное в статью 107 Конституции, можно интерпретировать так, что вознаграждение судьи должно соответствовать квалификации судьи и требованиям, выдвигаемым по отношению к судьям, то есть образованию, опыту работы, безупречной репутации, и такая работа должна вознаграждаться в соответствии с возлагаемым бременем и требуемой квалификацией.

При принятии поправок к пунктам 7 и 20 переходных правил закона «О судебной власти» легитимной целью законодателя являлась защита благополучия государства и сохранение экономической стабильности, и соответствующее ограничение принято на основании закона в связи с неотложной общественной необходимостью.

С.Тиваненкова указала, что судебная власть, являясь независимой, все же не функционирует в отрыве от источника своего финансирования. Бюджет государства и обстоятельства экономического спада могут влиять на вознаграждение судей.

В 2002 году, когда была утверждена Концепция, правительство не могло предусмотреть, что в 2008 году под влиянием глобального экономического кризиса экономическое положение государства ухудшится настолько, что

придется урезать вознаграждение всех сотрудников учреждений, финансируемых из бюджета государства. Поэтому приостановление действия Концепции в условиях кризиса было логичным шагом, в котором нельзя усмотреть нарушений принципа правового доверия. Благо, извлекаемое обществом из данной меры, несомненно превышает ограничение, наложенное на судей.

Вознаграждение судей нельзя признать несправедливым. Согласно положениям Европейской социальной хартии к вознаграждению, среди прочего, причисляются премии и другие блага, в том числе социальные гарантии. Закон «О судебной власти» предусматривает несколько социальных гарантий для судей: пятидневный отпуск и предоставление дополнительного отпуска после пяти лет, проработанных в должности судьи, возможность страхования жизни и здоровья. Следовательно, оспариваемые нормы соответствуют статьям 1 и 107 Конституции.

В свою очередь соответствие статье 83 Конституции следует оценивать во взаимосвязи с Основными принципами, касающимися независимости судебных органов, утвержденными ООН. Данный документ не содержит ссылок на оплату труда как основу независимости судебной власти. Следовательно, государству следует стараться обеспечить судьям надлежащее вознаграждение, однако вознаграждение не следует связывать с понятием судьи о справедливости и с гарантированием независимости судьи. Действующее вознаграждение является адекватным и не влияет на независимость судей, следовательно, оно соответствует статье 83 Конституции.

Часть выводов

I

9. Одно из требований, содержащихся в заявлениях, таково: оценить соответствие оспариваемого второго предложения пункта 7 статьям 1, 83 и 107 Конституции.

18 января 2010 года Конституционный суд принял решение по делу №2009-11-01, признав 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 и не имеющим силы с 1 января 2011 года.

Пункт 5 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде предусматривает, что судопроизводство по делу может быть прекращено до оглашения решения постановлением Конституционного суда, если о том же самом предмете требования было оглашено решение по другому делу.

Следовательно, содержащееся в деле требование о соответствии оспариваемого второго предложения пункта 7 статьям 1, 83 и 107 Конституции следует считать решенным, и судопроизводство в части, касающейся данного требования, следует прекратить.

II

10. В ответном письме и в ходе судебного заседания Саэйма просила прекратить судопроизводство по делу в части о соответствии слов «но не может превышать месячного оклада Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления»» в оспариваемом третьем предложении пункта 20 статьям 1, 83 и 107 Конституции, так как данное требование не соответствует требованиям части первой статьи 19² закона О Конституционном суде.

Пункт 3 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде предусматривает, что судопроизводство по делу может быть прекращено до оглашения решения постановлением Конституционного суда, если Конституционный суд констатировал, что решение о возбуждении дела не соответствует требованиям части пятой статьи 20 закона О Конституционном суде. Упомянутая статья, помимо прочего, гласит, что конституционная жалоба должна соответствовать требованиям статьи 19² закона О Конституционном суде. В свою очередь из части первой статьи 19² следует условие, что лицо может обратиться в Конституционный суд лишь в том случае, если существует

тесная связь между ограничением основных прав данного лица и оспариваемой в заявлении нормой права.

Конституционный суд ранее неоднократно указывал на то, что конституционная жалоба может быть подана в случаях, во-первых, непосредственного, конкретного ущемления основных прав, при котором оспариваемая норма затрагивает самого заявителя и, во-вторых, когда ущемление существует на момент подачи заявления (*см., например, решение Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу №2002-01-03 и постановление от 11 ноября 2002 года о прекращении судопроизводства по делу №2002-07-03*) или же когда существует совокупность обстоятельств, требующих, чтобы дело было рассмотрено «уже в настоящий момент» (*см., например, пункт 2.4 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу №2001-06-03*).

Со ссылкой на расчеты, представленные в аннотации к законопроекту, Саэйма считает, что слова «но не может превышать месячного оклада Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления»», содержащиеся в оспариваемом третьем предложении пункта 20, не ущемляют основных конституционных прав ни одного из Заявителей.

Поэтому Конституционный суд выяснит, ущемляют ли процитированные слова из оспариваемого третьего предложения пункта 20 основные права Заявителей.

Упомянутые слова были включены в законопроект, аннотация к которому содержала расчеты, основанные на нормах, которые были признаны антиконституционными и не имеющими силы с 1 января 2011 года решением от 18 января 2010 года. Таким образом, с 1 января 2011 года заработная плата судей будет рассчитываться согласно статье 119¹ закона «О судебной власти» с учетом оспариваемого третьего предложения пункта 20, то есть должностной оклад устанавливается в размере 73 процентов от оплаты труда, предусмотренной в законе, и не может превышать вознаграждения Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления».

Следовательно, даже в том случае, если должностной оклад судьи устанавливается в размере 73 процентов, ограничение максимального размера вознаграждения может коснуться нескольких Заявителей – районных и окружных судей с наивысшими классами квалификации.

В практике Конституционного суда закреплен вывод, что ущемлением основных прав следует признавать и ожидаемое в будущем или потенциальное ущемление (см. пункт 2.4 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу №2001-06-03 и решение от 20 мая 2002 года по делу №2002-01-03). В доктрине права существует мнение, что теория ущемления основных прав позволяет признать реальным ожидаемое в будущем и потенциальное ущемление. То есть потенциальное, а также ожидаемое в будущем ущемление означает, что существует обоснованная и правдоподобная вероятность того, что применение оспариваемой нормы может создать неблагоприятные последствия для заявителя конституционной жалобы. При оценке ограничения прав лица необходимо учитывать как риск того, что данное ограничение неизбежно затронет конкретное лицо, так и возможное ущемление правовых интересов лица (см. пункт 12.1 решения Конституционного суда от 18 февраля 2010 года по делу № 2009-74-01).

Большая часть Заявителей – судьи, утвержденные в должности решением Сазймы без ограничения срока полномочий. С 1 января 2011 года оспариваемое третье предложение пункта 20 будет относиться к таким Заявителям. Следовательно, вопрос об ограничении, устанавливаемом оспариваемым третьим предложением пункта 20, следует решить в рамках рассматриваемого дела.

Таким образом, судопроизводство по делу в данной части следует продолжить.

11. Заявители просят оценить соответствие включенного в оспариваемое третье предложение пункта 20 ограничения – то есть ограничения, гласящего, что оплата труда судьи не может превышать вознаграждения Президента министров – принципу равенства, следующему из статьи 1 Конституции.

В нескольких своих решениях Конституционный суд ранее уже указывал, что принцип правового равенства не позволяет государственным органам издавать нормы, допускающие неодинаковое отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сравнимых обстоятельствах, без разумных на то оснований (см., например, пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу №2001-07-0103). Вместе с тем Конституционный суд ранее уже подчеркивал, что принцип правового равенства допускает и даже требует неодинакового отношения к лицам, находящимся в неодинаковых обстоятельствах. Только в случае констатации объективных и разумных оснований принцип равенства позволяет неодинаковое отношение к лицам, находящимся в одинаковых обстоятельствах, или одинаковое отношение к лицам, находящимся в неодинаковых обстоятельствах (см., например, пункт 14 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу №2006-07-01).

Для выяснения соответствия оспариваемой нормы принципу правового равенства необходимо оценить, находятся ли лица в одинаковых и сравнимых обстоятельствах, предусматривает ли оспариваемая норма неодинаковое или одинаковое отношение, и имеются ли объективные и разумные основания для неодинакового отношения, то есть имеется ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности – пропорциональное (соразмерное) соотношение выбранных средств и намеченных целей.

11.1. Система оплаты труда судей разработана с целью поощрения карьерного роста судьи и предусматривает разное вознаграждение для судей судов различных уровней, обеспечивая таким образом адекватную оплату труда. Судье, переходящему на работу в суд более высокого уровня, необходима более высокая квалификация, так как возрастает сложность рассматриваемых дел и значимость принимаемых решений, поэтому предусмотрен и более высокий должностной оклад. Таким образом, судья ориентирован на собственное развитие и повышение своей квалификации (см. пункт 17.3 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). Принцип, согласно которому оплата труда среди судей разных судов отличается, действует во всех демократических странах. Разница между

вознаграждением судьи суда более низкого и более высокого уровня отличается в зависимости от страны. В Европейском Союзе в среднем она варьируется более чем в два раза, а в некоторых странах – даже более чем в три раза [см. *European judicial systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, Council of Europe, September 2008, p.p. 185, 186*]. В Латвии эта разница составляет 2,3 раза.

Разное вознаграждение в законе предусмотрено и для судей суда одного уровня, а также для председателя суда и заместителя председателя суда, которые одновременно являются и судьями.

Так как в суде более высокого уровня необходима более высокая квалификация, кроме того, возрастает сложность рассматриваемых дел, судьи разных судов не находятся в одинаковых и сравнимых обстоятельствах. В неодинаковых обстоятельствах находятся и судья и председатель соответствующего суда, так как председатель параллельно выполнению обязанностей судьи руководит работой учреждения.

11.2. Конституционный суд ранее уже констатировал, что ограничение, не позволяющее превышать вознаграждение Президента министров, с 1 января 2011 года будет относиться к судьям с наиболее высокой квалификацией, в том числе ко многим председателям судов.

Таким образом создастся ситуация, в которой судьям судов различного уровня и различной квалификации за разный объем работы будет устанавливаться одинаковое вознаграждение.

12. Для того, чтобы определить, имеются ли объективные и разумные основания для такого неодинакового отношения, необходимо выяснить, преследует ли оно легитимную цель и соблюден ли при этом принцип соразмерности.

Легитимная цель ограничения, связанного с вознаграждением Президента министров и включенного в оспариваемое третье предложение пункта 20, не указана в ответных письмах Сэймы, ее также невозможно констатировать, основываясь на материалах дела. Конституционный суд допускает, что цель ограничения состояла в упорядочении системы оплаты

труда в государственном управлении. Президент министров руководит работой Кабинета министров и является высшим должностным лицом исполнительной власти, поэтому решение законодателя постановить, что месячная заработная плата Президента министров является самой высокой заработной платой в государственном управлении, является совершенно обоснованным и логичным.

13. 15 мая 2008 года Сазыма приняла закон Об устройстве Кабинета министров, в котором была определен месячный оклад Президента министров, который, по мнению законодателя, был адекватен выполняемой Президентом министров работе. Правовое регулирование, действующие в настоящий момент, предусматривает более чем в два раза меньшую заработную плату для Президента министров, чем было изначально предусмотрено законодателем. В ходе судебного заседания представительница Министерства финансов указала, что это было политическим решением. По ее мнению, вознаграждение Президента министров не является адекватным, принимая во внимание его обязанности.

Как выбор кандидата на должность Президента министров, так и его утверждение, а также срок его полномочий и вознаграждение могут быть вопросом политического выбора, поэтому законодателю не нужно обосновывать и мотивировать размер месячного оклада Президента министров с правовой точки зрения.

В рамках рассматриваемого дела Конституционный суд не оценивает ни размер месячного оклада Президента министров, ни действующую систему оплаты труда в государственном управлении.

14. Установление любого должностного оклада, выплачиваемого из бюджета государства, находится в компетенции законодателя, и в известной степени всегда представляет собой политическое решение. Однако даже политические решения ограничиваются Конституцией, поэтому объем свободы действий Сазымы при принятии решений о вознаграждении Президента министров и судей не одинаков.

Вознаграждение Президента министров допустимо устанавливать в свободном порядке, без проведения оценок. В свою очередь установление вознаграждения судей аналогичным образом, основываясь лишь на политической воле законодателя, противоречит принципу разделения власти и независимости судов. Если бы законодателю было присвоено неограниченное право влиять на заработную плату судей, руководствуясь своим политическим выбором, понятие независимости судов потеряло бы всякий смысл (*см. пункт 11.3 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

В Европейской хартии «О статусе судей» также признается важным условие о том, что уровень вознаграждения судей должен быть таким, чтобы защитить судей от давления, а не определено, что уровень вознаграждения необходимо согласовывать с вознаграждением высших должностных лиц законодательной или исполнительной власти, так как такое сравнение невозможно (*см. European Charter on the Statute of Judges and Explanatory Memorandum, Council of Judges, 8–10 July 1998, para. 6.1*).

15. В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд заключил, что «принцип разделения власти не устанавливает специальных арифметических пропорций между уровнями вознаграждения в различных ответвлениях власти [...]. С учетом различных сложных факторов, характеризующих каждую должность, сравнение должностей в разных ответвлениях власти всегда является спорным. Зачастую речь идет о совершенно разной работе с разным объемом ответственности. В такой же мере отличается и характер работы, степень стабильности пребывания в должности, полномочия, связанные с выполняемыми функциями, время пребывания в должности. По этой и другим аналогичным причинам нет оснований сравнивать различные должности и требовать, чтобы должностные лица, принадлежащие к одному ответвлению власти, зарабатывали столько же, сколько зарабатывают должностные лица, принадлежащие к другому ответвлению власти.» (*пункт 21.4 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

Несколько конституционных судов (например, в Эстонии, Канаде, Польше) при решении вопросов, связанных с вознаграждением судей, указали, что не следовало бы ставить целью уравнивание вознаграждения в различных ответвлениях власти (см. пункт 21.4 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

Конституционный суд уже констатировал, что нет оснований ставить под сомнение решение законодателя установить месячный оклад Президента министров в качестве самого высокого оклада в государственном управлении (см. пункт 12 настоящего решения). Такое ограничение включено в несколько законов. Однако вместе с тем данное ограничение не применено к вознаграждению депутатов Сазймы, а также к вознаграждению должностных лиц нескольких независимых учреждений и государственных предприятий.

Конституционный суд уже заключил, что такое ограничение не обеспечивает неодинакового отношения к судьям различной квалификации и судов разного уровня, то есть к лицам, находящимся в неодинаковых обстоятельствах. Для такого уравнивания вознаграждения, так же как для механического уравнивания вознаграждения в разных ответвлениях власти, нет объективных и разумных оснований.

Следовательно, ограничение, содержащееся в оспариваемом третьем предложении пункта 20 – то есть ограничение, гласящее, что оплата труда судей не может превышать вознаграждения Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления», – не соответствует принципам равенства и разделению власти.

Следовательно, слова «но не может превышать месячного оклада Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления», содержащиеся в оспариваемом третьем предложении пункта 20, не соответствуют статье 1 Конституции.

III

16. 10 декабря 2009 года Конституционный суд возбудил дело №2009-111-01 «О соответствии второго предложения пункта 7 и второго предложения пункта 20 (в редакции от 16 июня 2009 года) переходных правил закона «О судебной власти» статьям 1, 83 и 107 Конституции Латвийской Республики». В упомянутом деле оспаривается пункт 20 переходных правил закона «О судебной власти» в редакции, действовавшей до 1 января 2010 года. В свою очередь 9 апреля 2010 года было возбуждено дело №2010-24-01, в котором оспаривается норма пункта 20 переходных правил закона «О судебной власти», регулирующая вознаграждение судей с 1 января 2010 года.

В делах №2009-111-01 и №2010-24-01 нормы оспариваются в той мере, в которой они относятся к вознаграждению судей. В заявлениях содержится требование оценить, соответствует ли процентное понижение вознаграждения судей и ограничение, не позволяющее вознаграждению превышать вознаграждение Президента министров, статьям 1, 83 и 107 Конституции. Следовательно, в рамках данного дела второе и третье предложения пункта 20 также не оцениваются с точки зрения их применения к судьям отделов земельной книги.

Процентное понижение вознаграждения судей определено как в оспариваемом втором предложении пункта 20, где с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2010 года (в последующих поправках к закону эта дата была заменена на 31 декабря 2009 года) предусмотрено установить вознаграждение в размере 85 процентов от оплаты труда, так и в оспариваемом третьем предложении пункта 20, где предусмотрено с 1 января 2010 года по 31 декабря 2011 года установить вознаграждение в размере 73 процентов от оплаты труда.

Процентные понижения вознаграждения судей относятся к различным отрезкам времени, кроме того отличается и объем понижения оплаты труда судей – на 15 и 27 процентов. Данные понижения осуществлены от месячного должностного оклада судей, который заморожен еще с 2007 года и который Конституционный суд признал не соответствующим статье 83 Конституции в решении от 18 января 2010 года. Однако ни Заявители, ни Сазьма не указали на разницу в фактических обстоятельствах принятия двух оспариваемых предложений пункта 20 и на соображения правового характера, по причине

которых эти нормы следовало бы оценивать отдельно. Не предоставлена и информация, свидетельствующая о том, что оспариваемые процентные понижения создают различное по существу ущемление прав Заявителей.

Следовательно, при оценке соответствия оспариваемых норм нормам Конституции необходимо оценивать действующее процентное понижение, относящееся к вознаграждению судей, которое уже признано не соответствующим статье 83 Конституции (далее в тексте – процентное понижение вознаграждения судей).

17. В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд уже заключил, что статья 83 Конституции содержит запрет на понижение установленного в законе вознаграждения судьи во время действия его полномочий. Одновременно с этим Конституционный суд указал, что в особых обстоятельствах – в ситуации экономического спада, когда государство вынуждено проводить всеобщее понижение заработной платы в органах, финансируемых из бюджета, – от принципа запрета на снижение вознаграждения судей можно отступить (*см. пункты 10.2 и 10.3 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

Оспариваемое третье предложение пункта 20 предусматривает выплату вознаграждения судьи в размере 73 процентов на ограниченный срок – до 31 декабря 2011 года. Таким образом, процентное понижение вознаграждения судей допустимо, если соблюдаются принципы, следующие из Конституции (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

18. Заявители оспаривают соответствие процентного понижения вознаграждения судей принципу правового доверия (правовой стабильности), следующему из статьи 1 Конституции, и принципу солидарности, принципу независимости судов, следующему из статьи 83 Конституции, и статье 107 Конституции.

Несмотря на то, что заявления содержат требование оценить соответствие оспариваемых норм статье 107 Конституции в целом, из заявлений

и высказываний представительницы Заявителей в ходе судебного заседания следует, что по существу оспаривается соответствие упомянутых норм словам «каждый трудящийся имеет право на получение оплаты, соответствующей выполняемой работе» статьи 107 Конституции.

19. Чтобы оценить соответствие процентного понижения вознаграждения судей статье 107 Конституции, необходимо проверить, ограничивает ли упомянутое понижение право на получение оплаты, соответствующей выполняемой работе, в контексте статьи 107 Конституции.

19.1. С учетом заключений, сделанных в решении от 18 января 2010 года, адекватной следует считать такую оплату труда судьи, которая соразмерна ответственности и нагрузке, связанным с должностью, требованиям к независимости, ограничениям, следующим из должности, а также рангу должности в конституционно-правовом строе (см. пункт 21 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). Адекватной должности судьи следует считать такую оплату труда, которая «во-первых, достаточно конкурентоспособна для того, чтобы привлечь к должности судьи способных и компетентных юристов. Во-вторых, [...] достаточна для того, чтобы, принимая во внимание значимость и влияние принимаемых судьями решений, запрет на совмещение должностей, установленный в законе, а также объем работы судьи, судьи пользовались подобающей им экономической независимостью» (пункт 20 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

19.2. Права, содержащиеся в статье 107 Конституции, относятся к сфере социальных прав. Ранее Конституционный суд уже заключил, что данная статья защищает в том числе и право судей на получение оплаты, соответствующей выполняемой работе. Одновременно с этим надлежащая оплата труда судей входит и в понятие независимости судей, содержащееся в статье 83 Конституции (см. пункты 6 и 8.2 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). Уже в решении от 18 января 2010 года Конституционный суд заключил, что вопрос об установлении вознаграждения

судей принадлежит не только к сфере социальных прав, в которой законодатель обладает широкой свободой действий, но и к иной сфере, в которой свобода действий законодателя ограничена более строгими ограничениями (см. пункт 20 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

Следовательно, соответствие правам на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, содержащимся в статье 107 Конституции, в отношении судей следует оценивать во взаимосвязи с требованием о независимости, содержащимся в статье 83 Конституции.

19.3. Несмотря на то, что Конституция *expressis verbis* не определяет размера вознаграждения судей, принцип независимости судов, включенный в статью 83 Конституции, содержит в себе требование к законодателю гарантировать финансовую безопасность судьи (см. пункт 8.2 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). В 2003 году законодатель, создав систему оплаты труда судей, способную гарантировать финансовую безопасность судей в объеме, позволяющем защитить независимость судей, и включив ее в раздел 20 закона «О судебной власти», выбрал вариант, согласно которому должностной оклад, соответствующий должности, следует рассчитывать с учетом средней месячной величины брутто оплаты труда трудящихся в государстве за предыдущий год, опубликованной в официальном статистическом обзоре Центрального статистического управления с применением коэффициента 4,5.

Утвердив упомянутую систему, законодатель признал, что ее следует считать адекватной должности судьи, то есть, во-первых, что она предусматривает оплату труда, являющуюся достаточно конкурентоспособной для того, чтобы привлечь на должность судьи способных и компетентных юристов. Во-вторых, что заработная плата, определенная таким образом, достаточна для того, чтобы, принимая во внимание значимость принимаемых судьями решений, запрет на совмещение должностей, установленный в законе, а также объем работы судьи, судьи пользовались подобающей им экономической независимостью (см. пункт 20 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

Упомянутая система соответствует балансу ответвлений власти и обеспечивает отсутствие необходимости для судебной власти в обсуждении размеров заработной платы судей с исполнительной или законодательной властью, что могло бы поставить под угрозу независимость судебной власти. Одновременно такая система является эластичной – она обеспечивает корректировку размера заработной платы судьи в зависимости от средней оплаты труда в государстве.

Следовательно, законодатель уже определил, что оплатой, адекватной работе, выполняемой судьей, и обеспечивающей подобающую ему экономическую независимость, следует считать оплату, в 4,5 раза превышающую среднюю величину брутто месячной оплаты труда трудящихся в государстве за предыдущий год.

19.4. Система оплаты труда судей в свое время была разработана из-за того, что в государстве создалась ситуация, в которой оплата труда судей не соответствовала их должностным обязанностям и ответственности. В ходе введения упомянутой системы в аннотации к законопроекту было указано, что слишком низкая оплата труда судей является причиной отсутствия серьезной конкуренции на должность судьи, вследствие чего невозможно обеспечить привлечение высококвалифицированных юристов к работе в судах, кроме того таким образом создаются условия для коррупции (*см. пункт 17 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

В ежегодных докладах Комиссии Европейского Союза, в которых анализировался прогресс Латвии как страны-кандидата на вступление в Европейский Союз в плане выполнения критериев на вступление, и в 2000, и в 2001, и в 2002 годах указывалось на низкое вознаграждение судей, недостаточное финансирование судебной системы и связанные с этим риски [*см. Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession, Brussels, 9.10.2002., SEC(2002) 1405, 13.11.2001., SEC(2001) 1749, 8.11.2000., <http://www.mfa.gov.lv/lv/eu/3883/3903/>, дата последнего обращения: 26 мая 2010 года*]. В свою очередь в Мониторинговом докладе 2003 года позитивно оценивается тот факт, что в рамках решения проблем, связанных с независимостью судов, были разработаны и 1 июля 2003 года вступили в силу

поправки к закону «О судебной власти», предусматривающие постепенное повышение заработной платы судьи до 2006 года, когда заработная плата судьи будет в несколько раз превышать заработную плату, существовавшую до начала реформы оплаты труда судей (см. *Comprehensive Monitoring Report on Latvia's Preparations for Membership*, <http://www.mfa.gov.lv/iv/eu/3883/3903/>, дата последнего обращения: 26 мая 2010 года). С.Аболтиня в ходе судебного заседания также указала на то, что до реформы заработной платы судей, проведенной в 2003 году, вознаграждение судей не было адекватно должности судьи (см. стр. 123 тома 5 материалов дела).

Оценивая размер вознаграждения судей до введения системы оплаты труда судей, Конституционный суд констатировал, что должностной оклад судьи в 1,8 – 2,5 раза превышал среднюю величину брутто месячной оплаты труда трудящихся в государстве согласно официальному статистическому обзору за предыдущий год, опубликованному Центральным статистическим управлением. Можно заключить, что как эксперты Комиссии Европейского Союза, так и законодатель признали должностной оклад судьи, рассчитанный с применением коэффициента от 1,8 до 2,5, не соответствующим должности судьи.

Вознаграждение судьи районного суда в 2010 году, так же как в 2007, 2008 и 2009 годах, рассчитывается на основе средней величины брутто месячной оплаты труда трудящихся за 2005 год с применением коэффициента 4,5. Посредством оспариваемых норм упомянутое вознаграждение урезано еще на 27 процентов. Таким образом, общее понижение вознаграждения состоит как из процентного понижения, так и из того факта, что должностной оклад судьи в 2010 году рассчитывается путем применения коэффициента к средней величине брутто месячной оплаты труда не за 2008, а за 2005 год. Таким образом, в 2010 году размер должностного оклада судьи районного суда таков, каким бы он был, если бы к средней величине брутто месячной оплаты труда за 2008 год применялся коэффициент 1,7.

Следовательно, в 2010 году при определении вознаграждения судей фактически применяется коэффициент 1,7, который почти в три раза

меньше коэффициента, определенного законодателем для расчета адекватного должностного оклада.

19.5. В ходе судебного заседания представительница Министерства юстиции упомянула, что за последний год в конкурсах на одно вакантное место судьи в среднем претендовало 4,36 кандидата. Конституционный суд указывает на то, что количество кандидатов еще не свидетельствует о том, что в государстве даже в условиях высокого уровня безработицы существует настоящая и достаточная конкуренция, позволяющая на должность судьи выбирать самых квалифицированных юристов. Кроме того, согласно информации, предоставленной Министерством юстиции, из 529 судейских должностей 28 все еще вакантны (*см. стр. 181 тома 5 материалов дела*).

Уже в решении от 18 января 2010 года Конституционный суд указал на следующее: для привлечения на должность судьи самых компетентных и знающих специалистов, судьи должны получать адекватную в сравнении с другими высококвалифицированными юристами оплату труда. Вместе с тем суд обратил внимание на то, что вознаграждение судьи не подлежит прямому сравнению с доходами адвокатов, юридических консультантов или нотариусов. Понятно, что целью такого сравнения является привлечение на должность судьи высококвалифицированных юристов, однако прямое сравнение было бы некорректным, принимая во внимание риски и дополнительные расходы, возникающие в результате финансовой самостоятельности упомянутых должностей. Чтобы определить, является ли уровень вознаграждения судей надлежащим, его следует оценивать в увязке с общими тенденциями и соотношениями уровня вознаграждения в государственном секторе. Суд также констатировал, что необходимо обеспечить разумную соразмерность при определении вознаграждения судьям и представителям юридической профессии в сфере общественного управления (*см. пункты 21.5 и 21.6 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

В ходе судебного заседания как представители Саэймы, так и представители министерств, стараясь аргументировать адекватность вознаграждения судей, сравнивали его и со средней заработной платой работников государственного управления и учреждений, финансируемых из

бюджета государства, и с вознаграждением представителей других профессий, например, врачей, учителей и работников тюремной охраны, однако не предоставили обоснований тому, почему упомянутые социальные группы следовало бы сравнивать между собой. Конституционный суд ранее уже указал на то, что для оценки адекватности оплаты труда судей следует использовать только такие сравнения с другими окладами, которые можно считать обоснованными (см. пункт 21.3 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). С учетом ранга должности судьи в конституционно-правовом строе, ответственности, связанной с данной должностью, требований к компетентности, квалификации и опыту, относящихся к данной должности, а также требований к независимости и ограничений, следующих из должности судьи, следует заключить, что вознаграждение судьи не подлежит прямому сравнению с вознаграждением ни одной из упомянутых групп. Размер средней заработной платы также не является корректным сравнением, так как работники государственного сектора выполняют работу различного уровня квалификации, и вознаграждение высококвалифицированных работников, удельный вес которых не очень велик, значительно превышает среднее вознаграждение. Кроме того, создав систему оплаты труда судей, законодатель уже признал, как следует оценивать вознаграждение судьи относительно средней величины брутто месячной оплаты труда трудящихся в государстве.

В ходе судебного заседания представительница Министерства юстиции указала на то, что для судей законом предусмотрены существенные социальные гарантии, в том числе страхование жизни и здоровья, которые тоже следует принимать во внимание в рамках оценки адекватности оплаты труда судей. Из материалов дела следует, что, например, страхование здоровья судьи районного суда в 2010 году государству обходится в 159 латов, а страхование жизни – менее чем в 20 латов (см. стр. 62 тома 5 материалов дела). Несомненно, что страхование здоровья и жизни является дополнительной социальной гарантией для судей, однако с учетом ее стоимости на одного судью нельзя считать, что эта гарантия существенно увеличивает вознаграждение судей.

Одновременно с этим Конституционный суд констатировал, что должностной оклад судьи все еще значительно ниже должностных окладов руководителей юридических департаментов министерств и заработной платы других ведущих специалистов в области юриспруденции, занятых в других ответвлениях власти и независимых учреждениях (*см. стр. 1 – 61 тома 5 материалов дела*). Следовательно, вознаграждение судьи не является вознаграждением, способным привлечь на должность судьи самых квалифицированных юристов.

19.6. Уже в аннотации к закону «Поправки к закону «О судебной власти»» (в редакции от 14 ноября 2008 года) было указано, что «в 2009 году судьям и судьям отделений земельной книги не будет обеспечено вознаграждение, соответствующее объему и характеру работы». На те же самые риски указано и в аннотациях к закону от 16 июня 2009 года и закону от 1 декабря 2009 года. Однако ни Саэйма, ни представители министерств не смогли предоставить информации о том, как оценивались упомянутые риски в ходе принятия законов и как планировалось их минимизировать или предотвращать.

Аналогичным образом Конституционному суду не были предоставлены материалы, которые обосновывали бы выраженное в ответном письме Саэймы заключение о том, 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» (*см. стр. 6 тома 2 материалов дела*). Еще в 2008 году в ходе принятия решения о замораживании должностного оклада судьи в аннотации к законопроекту было указано на возможные риски. Однако ни законодатель, ни исполнительная власть не произвели оценки упомянутых рисков, и понижение вознаграждения судей было осуществлено чисто механическим образом. Только 10 февраля 2010 года на заседании Юридической комиссии Саэймы, посвященном решению вопроса о выполнении решения Конституционного суда от 18 января 2010 года, депутаты впервые попросили Министерство финансов и

Министерство юстиции оценить сбалансированность оплаты труда (см. стр. 69 – 76 тома 4 материалов дела).

Следовательно, права судей на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, содержащиеся в статье 107 Конституции, если оценивать их во взаимосвязи с требованием о независимости, содержащимся в статье 83 Конституции, ограничены.

20. Чтобы проверить соответствие ограничения основных прав статье 107 Конституции, Конституционному суду необходимо убедиться, что данное ограничение установлено законом, имеет легитимную цель и является соразмерным.

21. Оспариваемые нормы включены в закон «О судебной власти» посредством законов «Поправки к закону «О судебной власти»», принятых Сазьмой 16 июня 2009 года и 1 декабря 2009 года. Законы опубликованы в газете «Латвияс Вестнесис» и являются действующими законами.

Ограничение прав на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, установлено законом.

22. Конституционный суд ранее уже заключал, что, когда государство находится в сложной финансовой ситуации, преодоление экономического спада следует считать действием, направленным на защиту прав других лиц и на благополучие общества, таким образом его следует признать стремлением к достижению легитимной цели.

Следовательно, оспариваемое ограничение имеет легитимную цель.

23. Чтобы оценить соразмерность ограничения, необходимо учитывать как то, что права, включенные в статью 107 Конституции, являются социальными правами, так и то, что требование назначить судье подобающее (адекватное) вознаграждение следует из статьи 83 Конституции. Следовательно, Конституционному суду необходимо проверить, следует ли считать понижение оплаты труда судей разумным и справедливым, то есть соблюдала ли Сазьма

границы свободы действий законодателя – принципы, следующие из Конституции – в ходе принятия оспариваемых норм (см. пункты 11.4, 11.5, 16 и 20 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

24. Заявители оспаривают соответствие процентного понижения вознаграждения судей принципам солидарности и правового доверия (правовой стабильности), следующим из статьи 1 Конституции, и принципу независимости судов, следующему из статьи 83 Конституции.

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

Конституционный суд указал, что в соответствии с принципом правового доверия государственные учреждения должны быть последовательны в своих действиях в отношении издаваемых ими нормативных актов и должны принимать во внимание правовое доверие, могущее возникнуть у лиц согласно конкретной норме права. В свою очередь индивидуум, согласно данному принципу, может полагаться на постоянство и неизменность (правовую стабильность) нормы права, изданной законным образом. Он может смело планировать свое будущее в том, что касается прав, присвоенных ему такой нормой (см., например, пункт 3.2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу №2001-12-01 и пункт 21 решения от 8 ноября 2006 года по делу №2006-04-01).

Тем не менее принцип правового доверия не исключает возможности государства вносить поправки в существующее правовое регулирование. В противном случае это привело бы к неспособности государства реагировать на изменчивые жизненные обстоятельства. Однако и при внесении изменений в

правовое регулирование законодатель должен учитывать границы свободы своих действий.

В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд констатировал, что законодатель имеет некоторую свободу действий при установлении оплаты труда судей, однако в данной сфере существуют строгие ограничения (см. пункт 20 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). С учетом принципа разделения власти и принципа независимости судов, а также того, что одной из составных частей независимости суда и судей является стабильность заработной платы, свобода действий законодателя при принятии решений о заработной плате судей отличается от свободы действий при принятии решений об ограничениях в других общественных областях (см. пункт 11.4 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

При оценке соответствия нормы права принципам права, следующим из основных конституционных ценностей, определенных в статье 1 Конституции, необходимо учитывать, что проявление этих принципов может быть различным в разных сферах права. Характер оспариваемых норм и их связь с другими нормами Конституции также неизбежно влияют на контроль, осуществляемый Конституционным судом. То есть широта свободы действий законодателя в рамках регулирования конкретного вопроса может варьироваться, и Конституционный суд должен оценить, соответствует ли использованный Сазимой объем свободы действий объему, определенному в Конституции. (см. пункты 15.2 и 15.3 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу №2006-04-01). Таким образом, соответствие оспариваемых в настоящем деле норм принципу правового доверия следует оценивать во взаимосвязи со статьей 83 Конституции и со следующим из упомянутой статьи требованием о финансовой безопасности судей, гарантируемой стабильной системой вознаграждения (см. пункт 11.3 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

Чтобы оценить, соответствует ли правовой акт, устанавливающий отступление от присвоенных лицу прав, принципу правового доверия, необходимо выяснить следующее:

1) создано ли у лица правовое доверие к сохранению или реализации данных конкретных прав, и

2) соблюдено ли разумное равновесие между защитой правового доверия лица и обеспечением интересов общества (см. пункт 23 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу №2009-08-01).

26. В ответном письме Саэйма указывает, что «для нормативного регулирования месячного должностного оклада судей не была характерна достаточная стабильность, которая могла бы внушить судьям правовое доверие к применению статьи 119¹ закона «О судебной власти» в строго оговоренный год. Действия законодателя, заключающиеся в последовательном продлении переходного периода касательно определения месячного должностного оклада судей, не обеспечивают правового доверия в той мере, в которой это было бы необходимо для того, чтобы лица могли полагаться на неизменность нормативного регулирования.»

Уже в решении от 18 января 2010 года Конституционный суд признал, что система оплаты труда судей должна быть стабильной в долгосрочной перспективе (см. пункт 11.5 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). Вместе с тем суд также констатировал, что законодатель неоднократно вносил изменения в правовое регулирование, продлевая период вступления в силу системы оплаты труда судей и тем самым влияя на реальную величину вознаграждения судей. С учетом заключений, содержащихся в решении от 18 января 2010 года, такие действия законодателя ограничивают принцип независимости судов. Поэтому они не могут служить оправданием повторным аналогичным действиям законодателя.

27. В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд указал, что регулирование, включенное в закон «О судебной власти», наделило судей правом полагаться на то, что, начиная с 2010 года, их должностные оклады будут выплачиваться в полном объеме, то есть согласно статье 119¹ закона «О судебной власти» (см. пункт 17.8 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

Вместе с тем при оценке того, в какой мере Конституция защищает правовое доверие судей на установленное законом вознаграждение, необходимо учитывать, что кратковременное понижение вознаграждения судей допустимо, если существуют серьезные, социально оправданные причины, и если понижение осуществляется с соблюдением принципов, закрепленных в Конституции. Законодатель постановил, что судьи будут получать оплату труда в полном объеме, начиная с 2012 года. Таким образом, срок действия процентного понижения вознаграждения ограничен.

В рамках рассматриваемого дела не существует спора о том, что в 2009 году вознаграждение было понижено и в других ответвлениях власти. Из имеющихся в деле материалов можно констатировать, что среднее понижение вознаграждения в государственных бюджетных учреждениях составило примерно 20–30 процентов (*см. стр. 95-106 тома 4 материалов дела*).

В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд подчеркнул, что «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 средней величины брутто месячной оплаты труда трудящихся в государстве» (*пункт 17.2 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*). Однако 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. Тем не менее законодатель должен был учесть возможные последствия двойного понижения и оценить справедливость принятых решений с учетом объемов понижения.

Процентное понижение вознаграждения судей допустимо, если оно осуществляется в процентном объеме, равноценном объему понижения вознаграждений в остальных ответвлениях власти, и рассчитывается от такой оплаты труда судей, на которую они могли полагаться по закону.

В результате процентного понижения вознаграждения судей коэффициент, применяемый для расчета должностного оклада судьи, был понижен с 4,5 до 1,7. Таким образом, оплата труда, на которую судьи могли обоснованно полагаться по закону, была фактически снижена на 62 процента.

Следовательно, процентное понижение вознаграждения судей, установленное в оспариваемых нормах, несмотря на его временный характер, следует считать несоразмерным и не соответствующим принципу правового доверия.

28. В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд констатировал, что даже в условиях экономического спада финансирование может быть снижено исключительно только с соблюдением конституционных принципов, в том числе принципа солидарности (*см. пункт 19 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

В ходе принятия оспариваемых норм, предусматривающих процентное понижение вознаграждений судей, ни законодатель, ни исполнительная власть не оценивали и не обосновывали объемов понижения для каждой группы сотрудников общественного сектора в отдельности, также не сравнивалось и не оценивалось отношение к различным социальным группам. В ходе судебного заседания представители министерств предоставили информацию об осуществленной теперь оценке. Предоставленное сравнение представляет собой лишь информацию о результатах понижения оплаты труда и охватывает только среднюю заработную плату. В нем не учтено указанное в решении от 18 января 2010 года обстоятельство, что в годы, предшествовавшие принятию оспариваемых норм, оплата труда лиц, занятых в государственном управлении, была существенно увеличена, в то время как должностной оклад судей оставался замороженным в течение нескольких лет (*см. пункт 21.6 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*). Следовательно, представленное министерствами сравнение изменений в оплате труда является необоснованным. Использование средней заработной платы в качестве критерия также некорректно. (*см. пункт 19.5 настоящего решения*).

В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд констатировал следующее: «При принятии решения о равноценном и солидарном понижении оплаты труда необходимо учитывать не только объем вознаграждения конкретных лиц, но и объем работы всех ответвлений власти – судей, представителей законодательной и исполнительной властей, а также независимых учреждений, их различные функции, требования и ограничения, связанные с должностью, кроме того, необходимо рассмотреть возможность отказа от выполнения некоторых функций или возможность уменьшения количества должностей. Понижение заработной платы не является солидарным, если оно относится абсолютно ко всем лицам, занятым в общественном секторе, но при этом не оценен и не обоснован объем понижения для каждой группы лиц, занятых в общественном секторе, в отдельности.» (пункт 19 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01).

Следовательно, понижение заработной платы не было солидарным.

29. 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.

В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд признал, что независимость судей тесно связана с реализацией принципа разделения власти (см. пункт 7.3 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01). Значит, действия законодателя в сфере установления оплаты труда судей, помимо прочего, регулируются принципом разделения власти. Чтобы выяснить, была ли соблюдена законодателем независимость ответвлений власти, являющаяся частью принципа разделения власти, при принятии оспариваемых норм, Конституционный суд должен оценить порядок принятия оспариваемых норм.

29.1. Как в аннотации к законопроекту, посредством которого вознаграждение судей было установлено в размере 85 процентов, так и в аннотации к законопроекту, посредством которого оно было сокращено до 73 процентов, указано, что консультации с судебной властью не проводились.

Кроме того, не предоставлено и обоснование отсутствия таких консультаций. Министерство юстиции утверждает обратное. А именно, что министр юстиции участвовал в ежегодной Конференции судей, что проводились встречи с председателями судов, предоставлялись ответы на письма судей (*см. стр. 167-211 тома 2 материалов дела*).

В решении от 18 января 2010 года Конституционный суд указал, что до принятия решений о деятельности судов – как по вопросам бюджета, так и по другим вопросам, связанным с выполнением функций судов – 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 (*см. пункты 8.1 и 11.5 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*). Требование о том, что именно законодатель обязан предоставить судебной власти возможность выразить свое мнение о вопросах, влияющих на деятельность судов, но находящихся в компетенции законодателя, не запрещает исполнительной власти контактировать с органом, представляющим судебную власть, или с самой судебной властью по существенным для нее вопросам. Однако такие отношения между исполнительной и судебной властями не заменяют коммуникации, осуществляемой самим законодателем.

Кроме того, уже в решении от 18 января 2010 года Конституционный суд указал следующее: выслушивание мнения судебной власти в контексте разделения власти означает, что в случае, если это мнение не принимается во внимание или принимается во внимание лишь частично, законодатель обязан обеспечить обоснование своих действий в таком объеме, чтобы это обоснование содержало всю информацию, необходимую суду для проверки соразмерности, в случае, если суду придется оценивать соответствие действий законодателя (принятого решения) Конституции (*см. пункт 11.5 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

Одновременно необходимо заметить, что вовлечение отдельных представителей судебной власти в решение вопросов, связанных с вознаграждением судей, может повлиять на доверие общества к независимости

и объективности судов. В том, что касается обсуждения вопросов бюджета, судебная власть, несомненно, находится в более уязвимом положении, чем остальные ответвления власти. Поэтому прямые переговоры между законодателем и отдельными представителями судебной власти по таким вопросам – не самый подходящий способ коммуникации между ответвлениями власти, так как в ходе таких переговоров законодатель имеет возможность, пусть только кажущуюся, оказывать влияние на судебную власть и принимаемые ею решения, но даже такая кажущаяся вероятность неприемлема. [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].

29.2. И Сэйма в своем ответном письме, и представители Министерства юстиции в ходе судебного заседания, со ссылкой на решение Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу №2004-18-0106 указали, что выслушивание мнения судебной власти приравнивается к консультациям с каждым лицом или социальной группой и таким образом уравниваются противоречивые интересы разных членов общества. В упомянутом решении Конституционный суд указал, что принцип справедливости требует достижения по возможности наиболее справедливого равновесия между противоречивыми интересами разных членов общества. Одним из путей реализации данного принципа является обеспечение соблюдения прав лица на участие в принятии различных решений и формировании политической воли. Не оценивая эффективность политики, Конституционный суд вместе с тем указал на то, что оспариваемую норму нельзя признать соответствующей статье 1 Конституции, если процесс ее разработки и принятия не соответствует принципам демократической республики (см. пункт 7 решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу №2004-18-0106).

Выслушивание мнения судебной власти при решении существенных для ее функционирования вопросов является обязанностью законодателя, следующей из принципа разделения власти. Таким образом, существенно отличается не только объем свободы действий законодателя, то есть его обязанность выслушать судебную власть и обосновать свое решение, но и

компетенция Конституционного суда в рамках оценки того, было ли заслушано и учтено мнение судебной власти или было ли предоставлено обоснование в случае, если упомянутое мнение не было учтено или было учтено частично (см. пункт 29.1 настоящего решения).

29.3. Из имеющихся в деле материалов можно констатировать, что в аннотациях к представленным Сэйма законопроектам «Поправки к закону «О судебной власти»» (как в редакции закона от 16 июня 2009 года, так и в редакции закона от 1 декабря 2009 года) содержалась информация о возможных проблемах и рисках. В них указывалось, что «[...] повторное сокращение оплаты труда судей может отразиться на принципе независимости судов, [...] в 2010 и 2011 годах судьям не будет обеспечено вознаграждение, соответствующее объему и характеру их работы, [...] возможны негативные последствия в отношении дальнейшего развития судебной системы, в том числе трудности с заполнением вакансий на должности судей и судей отделений земельной книги, [...] изменение упомянутого порядка расчета месячного должностного оклада судьи, закрепленного в законе, косвенным образом влияет на принцип независимости судебной власти и судей, закрепленный в статье 83 Конституции Латвийской Республики и в законе, при этом также затронутым оказывается и принцип правового доверия.» Сэйма была проинформирована о том, что Верховный суд высказал возражения против сокращения вознаграждения судей. Законодателем была получена и резолюция собрания Латвийского Общества судей от 20 ноября 2009 года, в которой указано на несоответствие вознаграждения судей, а также на то, что планирование бюджета и обсуждение связанных с ним законопроектов осуществляются неприемлемым для демократического правового государства образом (см. стр. 49 тома 4 материалов дела).

Материалы дела и информация, предоставленная в ходе судебного заседания, свидетельствуют о том, что законодатель осознавал риски, связанные с оспариваемыми нормами, а также был информирован о возражениях судебной власти, и тем не менее не счел нужным рассмотреть соответствующую ситуацию – ни фактические ее обстоятельства, ни юридические аргументы.

В правовом государстве недопустима ситуация, когда законодатель недостаточно серьезно относится к прогнозам о рисках, высказанным специалистами, и не принимает своевременных мер для оценки риска. Если риски своевременно не устранять, это может ослабить судебную систему до такой степени, что восстановление ее нормального функционирования потребует более продолжительного времени и намного больше ресурсов. Кроме того, в таком случае могут возникнуть сомнения в том, что государство является правовым государством.

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

30. Процентное понижение вознаграждения судей в 2009 году осуществлялось дважды, кроме того, оно осуществлялось на основе месячного должностного оклада судьи, который был заморожен еще с 2007 года и который Конституционный суд признал не соответствующим статье 83 Конституции решением от 18 января 2010 года. Конституционный суд заключил, что суммарное сокращение вознаграждения несоразмерно велико и что при его установлении был нарушен принцип правового доверия.

В отношении принципов солидарности и независимости судов Конституционный суд заключил, что при принятии оспариваемых норм была нарушена процедура.

Законодателем не были соблюдены границы свободы действий законодателя, оспариваемое суммарное процентное сокращение вознаграждения судей не является соразмерным и не соответствует статье 107 Конституции во взаимосвязи со статьей 83 Конституции.

31. Закон не только наделяет Конституционный суд полномочиями, но и налагает на него ответственность за то, чтобы его решения обеспечивали правовую стабильность, ясность и мир в социальной реальности (*см. пункт 35.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу №2009-43-01 и пункт 30 решения от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01*).

Конституционный суд ранее уже заключал, что он должен в меру своих возможностей заботиться о том, чтобы ситуация, которая может возникнуть с момента, когда оспариваемые нормы теряют свою силу, не создавала ущемления гарантированных Конституцией основных прав Заявителей и других лиц, а также не наносила 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).

32. Принцип справедливости требует добиться по возможности наиболее справедливого равновесия между противоречивыми интересами разных членов общества (см. пункт 7 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу №2004-18-0106 и пункт 23 решения от 15 марта 2010 года по делу №2009-44-01). В данной конкретной ситуации Конституционный суд должен взвесить интересы общества, связанные с обеспечением стабильности основного бюджета государства, право судей на получение оплаты, адекватной выполняемой работе, и интересы общества, связанные со справедливым и независимым судом.

Для того, чтобы законодатель мог устранить нарушения, констатированные в настоящем решении, ему необходимо время. На разработку существенных поправок к закону или решение вопросов, связанных с бюджетом, Конституционный суд обычно выделяет шесть месяцев, таким образом, законодателю для этих целей необходимо время до 1 января 2011 года.

Если бы Конституционный суд решил, что оспариваемое процентное понижение вознаграждения судей следует отменить со дня его вступления в силу, выплата должностного оклада судей в полном объеме и возмещение всех невыплаченных сумм могли бы создать существенную угрозу стабильности основного бюджета государства, а следовательно – и благополучию всего общества, в том числе и самих Заявителей.

Необходимо учитывать и то, что в решении от 18 января 2010 года определено следующее: 1 января 2011 года теряет силу 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. Таким образом, с 1 января 2011 года вознаграждение судей будет установлено в размере 73 процентов от оплаты труда, адекватной работе судьи, определенной в статье 119¹ закона «О судебной власти». Кроме того, упомянутое сокращение временно – до 31 декабря 2011 года (*см. пункт 17 настоящего решения*). Следовательно, при оценке правовых последствий настоящего решения необходимо учитывать содержание решения от 18 января 2010 года.

Конституционный суд также учитывает выраженную Заявителями готовность солидаризироваться со всем обществом (*см. стр. 179 тома 5 материалов дела*). Кроме того, необходимо обеспечить органичное включение судебной власти в общество. Уважение и почтение общества к судебной власти могут пошатнуться, если в ситуации, когда сокращено вознаграждение всех социальных групп, к судьям такое сокращение относиться не будет.

Таким образом, процентное понижение вознаграждения судей, предусмотренное в законе, допустимо, и его следует считать солидарным, если оно кратковременно и осуществляется на основе того предусмотренного законом вознаграждения, на которое судьи могли по праву полагаться, согласно решению Конституционного суда от 18 января 2010 года.

Постановляющая часть

На основании пункта 5 части первой статьи 29 и статей 30–32 закона О Конституционном суде Конституционный суд постановил:

1. Признать второе предложение пункта 20 и слова «с 1 января 2010 года по 31 декабря 2011 года вознаграждение судей устанавливается в размере 73% от оплаты труда, определенной согласно пункту 7 настоящих переходных правил» третьего предложения пункта 20 переходных правил закона «О судебной власти» соответствующими статьям 1, 83 и 107 Конституции Латвийской Республики, если с 1 января 2011 года оплата труда устанавливается и выплачивается в соответствии со статьей 119¹ закона «О судебной власти», т.е. в соответствии с решением Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу №2009-11-01.

2. Признать слова «но не может превышать вознаграждения Президента министров, определенного согласно закону «О вознаграждении должностных лиц и сотрудников государственных органов и органов самоуправления»», содержащиеся в третьем предложении пункта 20 переходных правил закона «О судебной власти», не соответствующими статье 1 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силы с 1 января 2011 года.

3. Прекратить судопроизводство в части о соответствии второго предложения пункта 7 переходных правил закона «О судебной власти» статьям 1, 83 и 107 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис