



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

Именем Латвийской Республики

Рига, 21 декабря 2009 года

по делу № 2009-43-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Кристине Крума и Викторс Скудра, по конституционной жалобе Илмарса Дрезиньша, Бориса Яриновскиса, Юриса Лябиса, Неруты Атваре, Астриды Креслы, Улдиса Атренса, Мартиньша Драудиньша, Альберта Кролса, Даумантса Знатнайса, Иварса Мауриньша, Ольги Бормане, Гунты Рубине, Валдиса Крисбергса, Майи Крумини, Аркадия Богданса, Мариса Мертенса, Евгения Древицкиса, Бориса Виноградова, Татьяны Третьяковой, Олега Алимова, Эдиты Гайделе, Александра Демеховса, Андрея Рокпелниса, Константина Заболоцкиса, Леонида Сазоновса, Вероники Кулаковой, Виктора Мацулевичса, Владимира Дудинса, Тамары Смирновой, Арии Калныни, Аниты Старастниече, Юриса Трунковса, Маргариты Берке, Лидии Пешерской, Силвии Янеле, Тайсы Сидоровой, Айры Звейниече, Альберта Мозги, Валдиса Фрейса, Витаутса Гаросса, Хелдурса Кескса, Зенты Амбулте, Валдиса Приедитиса, Мирдзы Приедите, Мариса Земтуриса, Хелги Земтуре, Эдмунда Слуки, Яниса Далецкиса, Зинаиды Каспаране, Валентины Ломовацки, Гайсмы Ливии Сондоры, Эмилии Крамини, Марии Марковски, Илмарса Трамса, Викторса Сутоцкинса, Андриса Рутенбергса, Илгварса Эрнестовскиса, Владислава Одорскиса, Ольгертса Акменса, Василия Ситарукса, Богдана Григьянса, Мартиньша Кришлаукса, Яниса Тендерса, Александра Валахи, Леона Одовскиса, Зигмундса Мазистабса, Петро Музыка, Айны Ахмедовой, Янины Гершебеки, Бориса Мошчинскиса, Галины Мошчински, Веры Кудряшовой, Раймонда Павилса, Хелены Бируты Штале, Любови Косовецы, Анатолия Косовеца, Илгварса Ушкуриса-Барчса, Вии Сторке, Любови Смирновой, Гунты Шевчуки, Эдвина Линде, Мариса Страздыньша, Зенты Рутки, Галины Юзвяки, Анны Ягдхолды, Василия Никифорова, Арии Кушнере, Юриса Шалмса, Зайги Гобы, Ингриды Шкерстыни, Язепса Шемьянко, Яниса Упиниекса, Юрия Климова, Яниса Делертса, Риммы Делерте, Александра Лытвинса, Нелли Юрченко,

Тимура Хайровса, Гунтса Яниса Брикиса, Гунтса Иммерса, Гунарса Павловскиса, Арвидса Гайланса, Арии Микелсоне, Зинаиды Рутки, Видевудса Арийса Лапсы, Виктора Мироновса, Марии Мацкайте, Эммы Краже, Вии Амолы, Освалдса Звейсалниекса, Александры Артюховой, Айварса Грубе, Дайлы Зубкиной, Илги Похевичи, Светланы Шибяевой, Велги Валии Жагаре, Эдвинса Пиликсерса, Викторса Зиничса, Илзе Балодэ, Яниса Гутанса и Ларисы Парамоновой и по заявлению двадцати депутатов 9 Сазьмы (Парламента) Латвийской Республики – Айгарса Штокенбергса, Андрея Клементьева, Яниса Урбановичса, Ивана Клементьева, Ивана Рыбакова, Алексея Видавскиса, Бориса Цилевичса, Валерия Агешина, Сергея Фёдорова, Михаила Землинскиса, Сергея Мирскиса, Яниса Тутинса, Николая Кабанова, Александра Голубова, Алексея Холостова, Игоря Пименова, Олега Денисова, Виталия Орлова, Артиса Пабрикса и Артура Рубикса (далее в тексте – Заявители),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пунктов 3 и 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 23 ноября 2009 года в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии части первой статьи 2 закона «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год» статьям 1 и 109 Конституции Латвийской Республики и соответствии части первой статьи 3 статьям 1, 91, 105 и 109 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 16 июня 2009 года Сазьма (Парламент) Латвийской Республики приняла закон «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год» (далее в тексте – Закон о выплатах). Цель закона указана в его первой статье: «предоставить лицам социальное обеспечение в рамках имеющегося финансирования согласно законам о бюджете государства на очередной год в период времени с 1 июля 2009 года по 2012 год».

Согласно Закону о выплатах на упомянутый период времени устанавливается сокращение отдельных платежей из специального бюджета социального страхования. Так часть первая статьи 2 Закона о выплатах предусматривает, что «в течение периода времени с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2012 года государственная пенсия по старости и пенсия по выслуге лет, назначенная согласно положению «О пенсиях по выслуге лет» и положению «О пенсиях сотрудников рядового и командного составов учреждений внутренних дел (пенсиях

работодателя)», выплачиваются лицу в размере 90 процентов от суммы пенсии, назначенной согласно нормативным актам».

В свою очередь часть первая статьи 3 Закона о выплатах определяет, что «в течение периода времени с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2012 года государственная пенсия по старости и пенсия по выслуге лет, назначенная согласно положению «О пенсиях по выслуге лет» и положению «О пенсиях сотрудников рядового и командного составов учреждений внутренних дел (пенсиях работодателя)», лицу, к которому согласно закону «О государственном социальном страховании» применяется обязательное социальное страхование (лицу, работающему по найму, или самостоятельно занятому лицу), выплачиваются в размере 30 процентов от суммы пенсии, назначенной согласно нормативным актам, начиная с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором получатель пенсии стал лицом, к которому согласно закону «О государственном социальном страховании» применяется обязательное социальное страхование (лицом, работающим по найму, или самостоятельно занятым лицом)»» (часть первая статьи 2 и часть первая статьи 3 Закона о выплатах далее в тексте – оспариваемые нормы).

Конституционным судом было возбуждено несколько дел, в которых оспаривалось соответствие части первой статьи 2 либо части первой статьи 3 Закона о выплатах различным нормам Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция). При подготовке дела к рассмотрению и на основании части шестой статьи 22 закона О Конституционном суде, а также на основании пунктов 125 и 126 регламента Конституционного суда 28 августа 2009 года было принято решение объединить дела № 2009-43-01, № 2009-47-01, № 2009-48-01, № 2009-49-01, № 2009-50-01, № 2009-52-01, № 2009-53-01, № 2009-54-01, № 2009-55-01, № 2009-57-01, № 2009-58-01, № 2009-59-01, № 2009-60-01, № 2009-61-01, № 2009-62-01, № 2009-63-01, № 2009-64-01, № 2009-65-01, № 2009-66-01, № 2009-68-01, № 2009-70-01, № 2009-71-01, № 2009-72-01, № 2009-73-01 и № 2009-75-01 в одно дело. Объединенному делу № 2009-43-01 было присвоено название «О соответствии части первой статьи 2 закона «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год» статьям 1 и 109 Конституции Латвийской Республики и соответствии части первой статьи 3 статьям 1, 91, 105 и 109 Конституции Латвийской Республики».

В свою очередь 27 октября 2009 года было принято решение объединить в одно дело дела № 2009-43-01, № 2009-81-01, № 2009-82-01, № 2009-83-01, № 2009-84-01, № 2009-87-01, № 2009-91-01, № 2009-92-01 и № 2009-99-01. Для данного объединенного дела № 2009-43-01 было сохранено его прежнее название.

2. Заявители указывают, что из статьи 1 Конституции следует несколько основополагающих принципов права – принцип правового доверия, принцип соразмерности, принцип власти закона, принцип социального государства, принцип хорошего управления и принцип социальной солидарности. Приняв оспариваемые нормы, предусматривающие уменьшение назначенной пожизненно пенсии по старости на 10 процентов для неработающих пенсионеров и на 70 процентов для работающих пенсионеров, законодатель нарушил упомянутые принципы.

Пенсии по старости являются вопросом социальной политики, которому присущ долгосрочный характер и в отношении которого необходима стабильность. Поэтому правовое регулирование в данной сфере должно быть достаточно стабильным и неизменным для того, чтобы индивидум мог уверенно планировать свое будущее, руководствуясь нормами права. При оценке соответствия оспариваемых норм принципу правового доверия необходимо учесть то, было ли со стороны лица законно, обоснованно и разумно полагаться на права, установленные прежним правовым регулированием, и является ли правовое регулирование по своей сути достаточно определенным и неизменным для того, чтобы ему можно было доверять. Также важно принять во внимание то, отступил ли законодатель от прав, которые были изначально гарантированы частным лицам, приняв оспариваемые нормы.

2.1. Порядок, предусмотренный в законе от 2 ноября 1995 года «О государственных пенсиях», сформирован в виде системы страхования – пенсия лица зависит от взносов, осуществленных в течение периода занятости. Порядок расчета и назначения всех типов государственных пенсий находится в силе уже продолжительное время и основан на определенных принципах.

Получатели пенсии по старости представляют собой особую часть общества, так как в основном их единственным источником средств к существованию является назначенная пенсия. Таким образом, по мнению Заявителей, нет сомнений в том, что лица, имеющие право на пенсию по старости, положились на правовое регулирование расчета и назначения пенсий по старости, что с их стороны было законно, разумно и обоснованно. Правовое регулирование оставалось в силе продолжительное время и являлось достаточно определенным и неизменным.

Несмотря на ухудшение экономической ситуации в государстве, принцип правового доверия продолжает играть существенную роль в существовании правового государства. Государство обязано обеспечить правовую стабильность, а лица имеют право рассчитывать на то, что

государство будет честно выполнять свою обязанность. Кроме того, по мнению Заявителей, недопустимой является ситуация, при которой важное для государства решение принимается в срочном порядке всего лишь за два дня.

Одновременно с этим следует признать и неабсолютный характер принципа правового доверия. Однако отступление от упомянутого принципа должно соответствовать конституционным принципам, закрепленным в Конституции, а законодатель, внося поправки такого рода, должен предусматривать «щадящий» переход к новому правовому регулированию. Щадящий переход может выражаться как в предоставлении определенного срока для перехода к новому правовому регулированию, так и в компенсации убытков.

В заявлениях особо акцентируется, что законодатель не предусмотрел обязанности компенсировать или вернуть получателям пенсии по старости удержанную вследствие урезания государственной пенсии часть. Совсем напротив – Саэйма, по мнению Заявителей, отклонила предложение, предусматривавшее установление порядка возврата удержанной части пенсии.

2.2. При оценке соответствия оспариваемых норм принципу соразмерности необходимо принимать во внимание, что польза, получаемая обществом, благодаря принятию конкретной нормы права или правового регулирования, должна превышать вред, наносимый правовым интересам лица. Кроме того, при принятии нормы права законодатель, по мнению Заявителей, должен оценить ее влияние на каждую группу лиц, которой такая норма может коснуться.

В заявлениях указано, что экономия средств государственного бюджета сама по себе может являться легитимной целью оспариваемых норм, однако экономия средств государственного бюджета за счет столь незащищенной части общества, а именно за счет получателей пенсий по старости, по мнению Заявителей, недопустима.

Аналогичным образом, легитимной целью оспариваемых норм не может являться цель, указанная в Законе о выплатах – «предоставление лицам социального обеспечения в рамках имеющегося финансирования». Совсем наоборот, государство должно обеспечить такое финансирование обеспечения социальных нужд, которое предусмотрено в нормативных актах.

При оценке соразмерности оспариваемых норм и того, нельзя ли было достичь их целей другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права лиц, необходимо учитывать, что социальные

права отличаются от других прав человека, так как зависят от экономической ситуации в каждом государстве и от доступных государству ресурсов. Если финансирования в социальном бюджете государства недостаточно для обеспечения упомянутых принципов, то государство должно искать другие возможности.

В дополнительных пояснениях, содержащихся в заявлении, полученном от депутатов Сазймы, указано, что другие возможности таковы: во-первых, увеличение доходов посредством усовершенствования взимания уже имеющихся налогов; во-вторых, сокращение других расходов в бюджете; в-третьих, введение новых налогов или увеличение уже имеющихся налогов. О несоответствии оспариваемых норм Конституции свидетельствует и упомянутый в аннотации к законопроекту риск того, что данные нормы, возможно, противоречат статьям 1 и 109 Конституции.

2.3. В отношении части первой статьи 3 Закона о выплатах существенным недостатком следует признать и то, что во время подготовки законопроекта консультаций с экспертами не проводилось. Таким образом, фискальный эффект данной нормы не был оценен должным образом и является сомнительным. В равной мере возможна и ситуация, при которой фискальный эффект данной нормы окажется прямо противоположным и объем средств в бюджете государственного социального страхования сократится.

Аналогично, нет никакого обоснования тому, почему законодатель включил в оспариваемые нормы именно такое урезание пенсионных выплат – 70 процентов. В заявлениях также ставится под сомнение утверждение о том, что оспариваемые нормы приняты по той причине, что таковы были требования международных заимодателей Латвии – Комиссии Европейского Союза и Международного валютного фонда (далее в тексте – МВФ).

Часть первая статьи 3 Закона о выплатах не соответствует статье 91 Конституции, так как она предусматривает постановку работающих пенсионеров в неравную ситуацию по сравнению с неработающими пенсионерами. В качестве альтернативного решения для данной нормы, по словам Заявителей, было высказано предложение установить одинаковый размер удержаний для всех пенсионеров, например, в размере 15 процентов. Однако возможность использования такого решения даже не рассматривалась. Работающие пенсионеры также поставлены в неравную ситуацию по сравнению с работающими лицами, не являющимися пенсионерами. В данном контексте критерием неравного отношения, по мнению Заявителей, является возраст, а дискриминацию по возрастному признаку следует признать одним из

видов дискриминации, запрещенных как в Латвии, так и в Европейском Союзе.

Необоснованным является пояснение Кабинета министров о том, что применение части первой статьи 3 Закона о выплатах является щадящим, так как оно не распространяется на отдельных самостоятельно занятых лиц. Такое мнение является общим и необоснованным, так как нет информации о точном числе тех лиц, к которым урезание пенсионных выплат применяться не будет. Также необходимо учитывать, что лица, доходы которых не превышают одной минимальной месячной заработной платы не являются лицами, к которым в контексте закона «О государственном социальном страховании» в обязательном порядке применяется социальное страхование, поэтому применительно к ним не осуществляется перерасчет назначенной государственной пенсии по старости согласно осуществленным ими взносам государственного социального страхования.

При оценке оспариваемых норм в аспекте статьи 105 Конституции следует принимать во внимание то, что латвийская пенсионная система основана на принципе страхования. Каждое лицо или его работодатель осуществляет взносы, которые в свою очередь формируют пенсионный капитал каждого лица. Таким образом, по крайней мере ту часть пенсии, которая была начислена, начиная с 1 января 1996 года, следует признать заработанной самим лицом, и государство обязалось выплатить ее по достижении лицом конкретного возраста.

Часть первая статьи 3 Закона о выплатах несоразмерно ограничивает право лица на собственность, так как рассчитанная пенсия остается неизменной, а выплачиваются лишь 30 процентов от суммы рассчитанной пенсии. Таким образом нарушается само ядро права на собственность и снижается дальнейшее доверие ко всей пенсионной системе. Если государство, например, определило бы, что такие удержания из пенсии следует признать займами, подлежащими дальнейшему возврату, ограничение являлось бы соразмерным.

2.4. При оценке соответствия оспариваемых норм статье 109 Конституции следует учитывать следующее: если государство включило какое-либо основное право в конституцию, то оно обязано его осуществлять.

При принятии изменений в сфере социальных прав государство должно предусмотреть определенный период времени для того, чтобы лица, которых такие изменения касаются, могли к ним надлежащим образом подготовиться. В данном случае время, отведенное на такую подготовку, было равно лишь двум неделям. Даже в аннотации к

представленному Кабинетом министров законопроекту прямо указывается, что применение Закона о выплатах с 1 июля 2009 года невозможно, так как за период времени с 1 июля 2009 года до введения нового порядка возникнут переплаты пенсий и пособий.

Латвия ратифицировала ряд международных договоров, относящихся к сфере социальных прав. Из этих документов следует вывод о том, что в рамках осуществления прав человека предпочтение необходимо отдавать тем нормам права, которые определяют более широкое содержание прав человека и бо́льшие возможности для защиты прав человека. Обязанность защищать и обеспечивать права человека в определенном объеме не запрещает государству менять условия осуществления соответствующих прав человека, однако соответствующие изменения не должны сужать содержание прав человека.

С учетом вышеизложенного Заявители просят Конституционный суд признать, что часть первая статьи 2 Закона о выплатах не соответствует статьям 1 и 109 Конституции, а часть первая статьи 3 не соответствует статьям 1, 91, 105 и 109 Конституции, а также признать обе оспариваемые нормы не имеющими силы со дня их принятия.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазьма – не согласен с аргументами Заявителей и просит Конституционный суд признать заявления необоснованными и отклонить их.

3.1. При оценке соответствия оспариваемых норм Конституции нельзя игнорировать факты, связанные с экономической ситуацией в государстве и с возможностями бюджета латвийского государства. Начиная с 2008 года, экономическое развитие значительно пошатнулось. Спад валового внутреннего продукта во втором квартале 2009 года достиг 19,6 процентов в сравнении с соответствующим периодом предыдущего года. Таким образом, было необходимо принять эффективные меры для приостановления экономического спада в государстве.

Согласно Декларации о намеченной деятельности Кабинета министров от 11 марта 2009 года правительство обязалось обеспечить снижение дефицита бюджета. Это следовало как из обязательств перед Комиссией Европейского Союза и МВФ, так и из намерения остановить экономический спад в государстве.

Сильный спад экономической активности повлек за собой и существенный спад в доходах бюджета государства. Вследствие этого в законе «Поправки к закону «О бюджете государства на 2009 год»» в бюджетах министерств и других центральных государственных учреждений было запланировано существенное урезание расходов с

целью обеспечения консолидации бюджета в размере 500 миллионов латов. С учетом ситуации с бюджетом государства был разработан и Закон о выплатах. Упомянутые меры, направленные на консолидацию бюджета, основаны на заключенном 11 июня 2009 года соглашении между политическими партиями, входящими в состав правительства, Союзом свободных профсоюзов Латвии, Конфедерацией работодателей Латвии, Союзом самоуправлений Латвии, Торгово-промышленной палатой Латвии и Федерацией пенсионеров Латвии (далее в тексте – соглашение от 11 июня).

Сэйма указывает, что принципом действия специального бюджета социального страхования является самофинансирование, то есть нормативные акты, регулирующие социальное страхование, предусматривают самую тесную связь между взносами социального страхования и услугами социального страхования.

Пенсии и пособия принадлежат к услугам социального страхования и, по мнению Сэймы, обеспечиваются получателям из взносов социального страхования, осуществляемых работающими. В ответных письмах подчеркивается, что расходы специального бюджета непрерывно росли под влиянием резкого повышения заработной платы в предыдущие годы. В результате этого вырос размер пенсий и пособий, а также количество получателей отдельных услуг. Несмотря на то, что на 1 января 2009 года остаток социального бюджета равнялся 951,1 миллиону латов, к 1 августа 2009 года он снизился на 153,5 миллиона латов. Таким образом, если бы не были приняты оспариваемые нормы с учетом исполнения специального бюджета социального страхования и прогнозируемых доходов, а также планируемых расходов на следующие годы, накопления специального бюджета государства были бы потрачены уже за пару лет.

3.2. Принцип правового доверия, следующий из статьи 1 Конституции, не запрещает законодателю отступать от прежней практики, даже если она была стабильной. Такое отступление не только допустимо, но и необходимо в случаях, когда необходимо выбрать более подходящее и явно более адекватное решение.

Принцип правового доверия обладает конституционной ценностью, однако не меньшую конституционную ценность имеют и защита прав других лиц и благосостояние общества, которое может быть обеспечено путем эффективного перераспределения общих благ и сбалансированности доходов и расходов государства. Принцип правового доверия не означает, что в законы никогда не будут вноситься поправки. В противном случае регулирующие возможности государства будут все больше уменьшаться до тех пор, пока государство, наконец, не «застынет».

3.3. По мнению Сазймы, часть первая статьи 3 Закона о выплатах соответствует статье 91 Конституции, так как цель социального обеспечения состоит в том, чтобы гарантировать лицу средства к существованию в случаях, когда такое лицо по разным причинам не способно принимать активное участие в правовых трудовых отношениях и само себя содержать. Возраст является одним из случаев, в которых лицо получает социальное обеспечение – пенсию по старости. Установление разного объема урезания государственной пенсии по старости для работающих пенсионеров в сравнении с неработающими пенсионерами и пенсионерами с другими доходами обосновано тем, что у работающих пенсионеров в дополнение к государственной пенсии по старости имеются и доходы, полученные от наемного труда, позволяющие им, по мнению Сазймы, самим себя обеспечивать.

Содержащееся в части первой статьи 3 Закона о выплатах неодинаковое отношение к лицам, к которым применима данная норма, соразмерно пользе, получаемой обществом. Посредством оспариваемой нормы гарантируется выплата услуг социального страхования, а установленные ограничения прав сбалансированы с учетом возраста лица как социального риска, оказывающего влияние на способность лица обеспечивать себя средствами к существованию и самостоятельно себя содержать.

В свою очередь работающие пенсионеры и работающие лица трудоспособного возраста не находятся в одинаковых и сравнимых обстоятельствах относительно части первой статьи 3 Закона о выплатах, таким образом нет оснований анализировать, предусматривает ли часть первая статьи 3 Закона о выплатах неодинаковое отношение и имеется ли объективное и разумное основание для такого неодинакового отношения.

3.4. Оценивая соответствие части первой статьи 3 Закона о выплатах статье 105 Конституции, Сазйма указывает, что «осуществление взносов социального страхования нельзя считать формированием собственности, и мнение о том, что согласно закону «О государственных пенсиях» пенсионная система является системой, формирующей «собственность», так как она основывается на принципе осуществления лицом определенных взносов, необоснованно.» По словам Сазймы, несмотря на то, что Конституционный суд в своем решении по делу № 2007-01-01 констатировал соответствие прав на выплату пенсии содержанию понятия «собственность», включенного в первое предложение статьи 105 Конституции, было бы целесообразно пересмотреть данный вопрос именно в контексте части первой статьи 3 Конституции.

3.5. Оспариваемые нормы не нарушают и статью 109 Конституции, так как социальные права являются особыми и разными правами. Осуществление этих прав зависит от экономической ситуации и имеющихся в наличии ресурсов каждого конкретного государства.

Экономический рост и занятость являются необходимыми условиями для системы социальной защиты более высокого уровня. В период времени с 2002 года по 2008 год, с повышением темпов экономического роста государства и соответствующим ему ростом доходов специального бюджета, был произведен ряд различных изменений в пенсионной сфере для поддержки получателей пенсий, при этом акцент делался на получателей небольших пенсий.

К моменту принятия оспариваемых норм существенно снизились трудовые доходы работающего населения, а также выросла безработица. В результате этого существенно сократились доходы специального бюджета, в основном состоящие из взносов социального страхования. Поэтому было необходимо сбалансировать расходы и доходы в рамках упомянутого бюджета.

Принятие оспариваемых норм следует считать необходимым действием, и цель этого действия не могла быть достигнута другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума. Так как доходы специального бюджета формируются взносами социального страхования, экономия в данном бюджете могла быть достигнута только посредством урезания размера назначенного лицам социального обеспечения.

3.6. Оспариваемые нормы, предусматривающие, по мнению Сазймы, небольшое и терминированное урезание размера государственной пенсии, необходимо рассматривать в контексте того обстоятельства, что в период времени, когда экономическая ситуация улучшилась и доступные ресурсы выросли, размер государственных пенсий тоже был существенно увеличен на протяжении нескольких лет.

Сазйма особо обращает внимание Конституционного суда на то, что установленное в оспариваемых нормах ограничение намечено лишь в качестве временного решения, и в статью 9 Закона о выплатах включен постоянный механизм проверки упомянутого закона, предусматривающий возможность публичного контроля.

С учетом вышеизложенного Сазйма просит Конституционный суд признать, что часть первая статьи 2 Закона о выплатах соответствует статьям 1 и 109 Конституции, а часть первая статьи 3 – статьям 1, 91, 105 и 109 Конституции.

4. Аргументы приглашенного лица – **Кабинета министров** – в пользу соответствия оспариваемых норм Конституции схожи с аргументами Сазймы.

В ответ на вопросы Конституционного суда указывается, что указание на возможные противоречия Конституции включено в аннотацию к Закону о выплатах с целью обращения внимания на возможный риск, который надлежит особо оценивать на каждом этапе обсуждения законопроекта. Упомянутое указание в аннотации является информативным, а не фактологическим, так как не содержит ни конкретных фактов, ни аргументов, которые свидетельствовали бы о нарушении соответствующих статей Конституции.

В ходе переговоров международные заимодатели неоднократно обращали внимание Кабинета министров на то, что даже после заморозки индексации пенсий долговечность социального бюджета будет находиться под угрозой. Однако социальная сфера по мере возможности оберегалась, и такие урезания пенсий по старости, которые предусмотрены оспариваемыми нормами, не были включены ни в один из изначальных договоров о займах. Они были внесены только на последнем этапе: в отношении Европейского Сообщества – в Дополнительный меморандум о взаимопонимании от 13 июля 2009 года; в отношении МВФ – в дополненную программу стабилизации и развития экономики Латвии, утвержденную Сазймой 16 июня 2009 года. Кабинет министров обращает внимание Конституционного суда на то, что на основании заключения обзорной миссии, рассматриваемого правлением МВФ, МВФ может не предоставить очередную часть займа, если намерения, включенные в протоколы о намерениях, не выполняются.

В ходе переговоров, посвященных разработке соглашения от 11 июня, рассматривались и обсуждались и другие, альтернативные варианты урезания пенсий, однако в результате дискуссий договоренность была достигнута только об одном конкретном решении. На основании упомянутого соглашения и с учетом того, что оно было поддержано не только политическими партиями, входящими в состав правительства, но и довольно большой частью общества, был подготовлен соответствующий проект Закона о выплатах. Так как данный законопроект точно отражал достигнутое соглашение, то во время его подготовки обсуждать другие решения или дополнительно консультироваться у экспертов было бы нерационально. Снизить дефицит бюджета было необходимо незамедлительно, в противном случае было бы поставлено под угрозу получение международного займа.

Кабинет министров указывает, что к части лиц, получающих пенсию по старости и, кроме того, являющихся самостоятельно занятыми

лицами, не применяется урезание пенсии, как оно применяется к работающим пенсионерам. Принимая во внимание цель пенсии по старости как части системы социального обеспечения – уберечь лица от полной потери доходов в случаях, когда по причине возраста лица более не могут работать и получать трудовые доходы, Кабинет министров считает, что урезание пенсий работающих пенсионеров соответствует принципу справедливости. По мнению Кабинета министров, это является единственным возможным решением, что следует из того факта, что в государстве царит глубочайший кризис с самым большим в Европе спадом валового внутреннего продукта. Кабинет министров также указывает, что урезание расходов в других разделах бюджета началось уже летом 2008 года, и к июлю 2009 года все возможности в этом смысле были исчерпаны.

Кабинет министров информирует, что государственное управление находится в непрерывном развитии, и структурные реформы были начаты еще до ухудшения экономических показателей. Например, общее сокращение расходов государственного бюджета, предусмотренных для выплаты вознаграждений в учреждениях прямого государственного управления, в сравнении с 2008 годом составляет 296,7 миллионов латов.

5. Приглашенное лицо – Министерство финансов – указывает, что согласно части второй статьи 34 закона Об управлении бюджетом и финансами исполнители бюджета государства, в случае специального бюджета – Агентство государственного социального страхования (далее в тексте – АГСС) – имеют право заключить соглашение с Государственной кассой о размещении остатка средств специального бюджета в виде вкладов, а также инвестировать остаток таких средств в ценные бумаги Латвийского государства. Согласно договорам, заключенным между АГСС и Государственной кассой, и в сроки, определенные в упомянутых договорах, процентные доходы от размещения остатка средств специального бюджета на срочный вклад и доходы от использования остатка счетов специального бюджета зачисляются на счета специального бюджета социального страхования и направляются на покрытие расходов согласно закону о бюджете государства на очередной год. Средства специального бюджета государственного социального страхования размещаются в Государственной кассе согласно ставкам финансового рынка.

Министерство финансов обращает внимание Конституционного суда на то, что показатели исполнения бюджета государства, в том числе объем доходов, расходов и требующего финансирования дефицита специального бюджета государства, а также источник финансирования такого дефицита определяются в ежегодном законе о бюджете

государства и не связаны с фактическим остатком ресурсов на единых бюджетных счетах Государственной кассы в Банке Латвии.

Проект Закона о выплатах был разработан Министерством благосостояния, поэтому Министерство финансов не может предоставить подробную информацию ни о рассмотренных альтернативных решениях, ни о включенных в аннотацию к законопроекту расчетах экономии социального бюджета, ни информацию о консультациях с экспертами.

Министерство информирует, что по истечении восьми месяцев 2009 года общая задолженность налогоплательщиков бюджету государственного социального страхования составила 108,0 миллионов латов, то есть на 32,9 миллиона латов или 43,8 процента больше, чем в соответствующий период 2008 года.

Также указывается, что с учетом уровня кредитного рейтинга государства возможности заимствований на финансовых рынках в этом году были ограничены. Поэтому международные займы являются главным источником финансирования дефицита бюджета. Полученные займы позволили как увеличить объемы эмиссии ценных бумаг внутреннего государственного займа, обеспечив таким образом финансирование, необходимое для выполнения обязательств по бюджету государства, так и не использовать предоставленные во второй половине 2009 года средства международного займа.

6. Приглашенное лицо – Государственная касса – указывает, что при выполнении задач, определенных в законе Об управлении бюджетом и финансами, и функций, определенных в положении о Государственной кассе, Государственная касса, помимо прочего, открывает счета для исполнения бюджета государства, распоряжается счетами средств бюджета государства в Банке Латвии и других кредитных учреждениях, обеспечивает ресурсы, необходимые для финансирования дефицита бюджета государства и выполнения долговых обязательств, а также осуществляет вложение средств бюджета в рамках управления финансовыми средствами бюджета государства. С 1 января 2007 года средства накоплений специального бюджета вместе с другими доступными ресурсами используются для обеспечения общего денежного потока на единых бюджетных счетах Государственной кассы в Банке Латвии, таким образом своевременно обеспечивается доступность средств для исполнения бюджета государства согласно утвержденному ежегодному закону о бюджете государства и для выполнения других финансовых обязательств.

Государственная касса обращает внимание Конституционного суда на то, что показатели исполнения бюджета государства, в том числе

объем доходов, расходов и дефицита финансирования специального бюджета государства, а также источник финансирования упомянутого дефицита, определяются в ежегодном законе о бюджете государства и не связаны с фактическим остатком ресурсов на единых бюджетных счетах Государственной кассы в Банке Латвии.

Согласно закону «О бюджете государства на 2009 год» источником финансирования дефицита специального бюджета государства является накопленный в предыдущие годы остаток средств. Принимая во внимание то, что средства, находящиеся на счетах специального бюджета государства на конец года, могут быть использованы в следующем хозяйственном году, утверждение о том, что остаток средств социального бюджета уже потрачен, некорректно. По данным Государственной кассы в конце августа 2009 года накопления специального бюджета государства составляли 845,4 миллиона латов, из которых 522,5 миллиона латов были размещены на срочных вкладах, а 322,9 миллиона латов – на остатках счетов в Государственной кассе. Государственная касса, в рамках единой практики управления финансами, заботится о наличии соответствующих ресурсов для расходов специального бюджета государства, предусмотренных в ежегодном законе о бюджете государства.

7. Приглашенное лицо – Министерство благосостояния – указывает, что принципом действия системы социального страхования является самофинансирование. То есть текущие выплаты получателям пенсий и пособий покрываются из взносов социального страхования, осуществляемых трудящимися в настоящее время. По словам Министерства благосостояния, с ухудшением экономической ситуации в государстве, ростом безработицы и снижением трудовых доходов населения снижаются и доходы бюджета государственного социального страхования. В результате доходы бюджета не покрывают расходов, и функционирование системы социального страхования, а вместе с ней – и пенсий, находится под угрозой.

Оценка текущей ситуации специального бюджета социального страхования и прогнозы на будущие годы ясно показывают, что в случае, если расходы специального бюджета социального страхования не будут пересмотрены в срочном порядке, финансовые средства на выплату услуг социального страхования станут ограниченными, накопления бюджета государственного социального страхования будут потрачены, и в бюджете возникнет реальный дефицит.

Проект Закона о выплатах требовалось разработать в очень сжатые сроки, поэтому рассмотреть альтернативы было невозможно. По этой же причине было невозможно полноценно и всесторонне оценить

соответствие предусмотренных в законопроекте ограничений на выплату государственных пенсий и государственных пособий определенным в Конституции или следующим из ее норм принципам права. Это соответствующим образом указано в аннотации к законопроекту.

Министерство благосостояния обращает внимание Конституционного суда на то, что к части лиц, получающих пенсию по старости и одновременно являющихся самостоятельно занятыми лицами, урезание пенсии, относящееся к работающим лицам, применяться не будет. В свою очередь получателям пенсии, трудовые доходы которых равны или близки к размеру минимальной заработной платы, а размер назначенной пенсии равен среднему размеру пенсии в государстве или превышает его, необходимо сделать выбор – продолжать или не продолжать правовые трудовые отношения.

8. Приглашенное лицо – Государственное агентство занятости – указывает, что оценка влияния Закона о выплатах на изменение количества свободных рабочих мест показывает, что количество свободных рабочих мест не претерпело существенных изменений в связи со вступлением закона в силу и возможным уходом пенсионеров с работы. Однако в отдельных случаях филиалами агентства было констатировано, что в конце июня и начале июля этого года работодателями заявлялись вакансии на основании прекращения правовых трудовых отношений с работающими пенсионерами.

Одновременно указывается, что на количество заявленных на настоящий момент свободных рабочих мест влияние оказывают и общие экономические факторы. Из-за них предприятиям приходится сокращать количество сотрудников. Таким образом, уход пенсионеров с работы может являться одним из возможных способов сокращения количества сотрудников и ликвидации рабочих мест предприятиями.

9. Приглашенное лицо – Банк Латвии – указывает, что в июне 2009 года дефицит консолидированного бюджета государства, накопленный с начала того же года, достиг 458 миллионов латов или 3,5 процентов от прогнозируемого годового валового внутреннего продукта. В то время прогнозировалось, что упомянутый дефицит может достичь 1,3 миллиарда латов до конца года. Если бы дефицит бюджета не был уменьшен на 500 миллионов латов, под угрозу было бы поставлено и получение международного займа, и осуществление функций государства, и по возможности наискорейшее возобновление экономической активности в государстве.

Принятие оспариваемых норм являлось частью фискальной консолидации, и планировалось, что влияние оспариваемых норм на

урезание расходов в 2009 году будет равняться 88 миллионам латов. Банк Латвии считает, что таким образом законодателю удалось достичь выдвинутой им основной цели.

Существовали различные альтернативные пути урезания дефицита бюджета. Возможность экономически более обоснованных альтернатив или альтернатив, ввиду иных причин являющихся более подходящими для достижения поставленной законодателем цели, может быть непосредственно определена в рамках составления бюджета. В компетенцию Банка Латвии входит предоставление консультаций Саэйме и Кабинету министров. Составление же и утверждение бюджета находятся в компетенции Кабинета министров и Саэймы.

В распоряжении Банка Латвии нет информации о том, что международные заимодатели требовали урезания пенсионных выплат, определенного в оспариваемых нормах.

10. Приглашенное лицо – Государственный контроль – указывает, что оно не проводило ревизий, в рамках которых оценивались бы действия правительства, направленные на устранение экономического кризиса.

В то же время Государственный контроль обращает внимание Конституционного суда на то, что в 2008 году в целом было проведено 32 ревизии законности и о нарушениях норм права, констатированных в ходе 11 ревизий законности, было сообщено Генеральной прокуратуре. Упомянутые нарушения связаны с растратой финансовых средств и имущества государства и самоуправлений, нарушениями в бухгалтерском учете, несоблюдением нормативных актов, регулирующих налоговую и финансовую сферы и сферу закупок, ситуациями конфликта интересов и другими нарушениями различного характера. Констатированные нарушения норм права квалифицированы и как растрата финансовых средств и имущества государства и самоуправлений, и как халатное исполнение обязанностей государственного должностного лица, и как превышение полномочий государственных должностных лиц, и как нецелесообразное распоряжение средствами бюджета государства и бюджетами самоуправлений.

Государственный контроль также указывает, что в ходе проведения ревизии «О годовом отчете Латвийской Республики об исполнении бюджета государства за 2008 год и о бюджетах самоуправлений» было констатировано, что отдельные государственные учреждения не соблюдали установленных правовыми актами ограничений на выплату премий и материальное стимулирование. Таким образом, средства

бюджета не были использованы эффективным образом или были использованы вопреки нормативным актам.

11. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее в тексте – Омбудсмен) – указывает, что право на социальное обеспечение принадлежит к числу социальных прав, являющихся очень важными, но одновременно и особыми и разными правами человека, так как их осуществление зависит от экономической ситуации в каждом отдельном государстве и от доступных ресурсов. Поэтому и в международных документах социальные права сформулированы как общие обязанности государства с предоставлением государствам-членам широкой свободы действий в плане реализации данных прав. В то же время следует учитывать, что данные права включены в конституцию и, следовательно, государство не может отказаться от их реализации. Вышеприведенный вывод следует и из принципа социально ответственного государства. Законодатель установил в Законе о выплатах ограничения пенсионных выплат на время, сузив таким образом основные права лиц, гарантированные в статье 109 Конституции.

Со ссылкой на практику Конституционного суда и Конституционного суда Литвы Омбудсмен признаёт, что оспариваемые нормы следует оценивать также в контексте статьи 105 Конституции. В ходе выяснения легитимной цели оспариваемых норм сделан вывод о том, что в качестве такового следует признать сбалансирование доходов и расходов специального пенсионного бюджета. Особо подчеркнуть следует необходимость предотвращения дефицита в специальном бюджете государственных пенсий, а также обеспечение того, чтобы выплата пенсий была возможна и в будущем.

Оценивая соразмерность оспариваемых норм, Омбудсмен присоединяется к указанному в ответном письме Сазймы мнению о том, что в данном случае нельзя игнорировать экономические факторы. То есть в чрезвычайных ситуациях в правовое регулирование пенсий могут вноситься поправки, в том числе уменьшающие размер пенсий в той мере, в которой это необходимо для обеспечения жизненно важных интересов общества и государства и защиты других конституционных ценностей.

Такая группа как пожилые люди особенно зависима от экономической и социальной ситуации в государстве. В данную группу также входит большое количество лиц, у которых нет адекватных средств к существованию и которые являются малозащищенными в социальном плане. Законодатель не предусмотрел минимального объема прав, который следовало бы гарантировать лицу в любом случае для того, чтобы оно могло обеспечить свои основные потребности. Упомянутое следует считать невыполнением основных обязанностей государства,

чему, по мнению Омбудсмана, нет оправдания. Такая обязанность государства следует и из принципа социально ответственного государства, цель которого – выровнять наиболее существенные социальные различия в обществе и обеспечить соответствующий жизненный стандарт каждой группе жителей. Социальная справедливость включает в себя заботу о выравнивании социальных различий, защите наиболее слабых членов общества и равенстве возможностей.

Омбудсмен подчеркивает, что согласно оспариваемым нормам работающие пенсионеры подвергаются косвенной дискриминации в сравнении с работающими лицами, не достигшими пенсионного возраста, так как ограничиваются возможности пенсионеров свободно выбирать род занятий. Оспариваемая норма, по мнению Омбудсмана, ставит пенсионеров перед вынужденным выбором – либо получать полную пенсию, либо продолжать работать.

Кроме того, противоречива информация об альтернативах оспариваемым нормам. Нет возможности получить подтверждение тому, что разработчики законопроекта и Саэйма в достаточной мере оценили то, не может ли поставленная цель быть достигнута другими, альтернативными средствами, в меньшей степени ограничивающими основные права лица. Кабинету министров и Саэйме также следовало принять во внимание решение Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01. Явное игнорирование заключений, содержащихся в упомянутом решении, следует признать неприемлемым в демократическом государстве.

Омбудсмен также указывает на то, что законодатель не предусмотрел щадящего перехода к новому правовому регулированию. То есть отрезок времени с момента принятия оспариваемых норм до момента их вступления в силу был слишком коротким. Таким образом, у лиц не было возможности надлежащим образом подготовиться к переменам и планировать свою дальнейшую жизнь согласно урезанному размеру пенсии, особенно с учетом того, что пенсия является существенным, а для большинства пенсионеров – единственным источником средств к существованию.

12. Приглашенное лицо – Союз свободных профсоюзов Латвии (далее в тексте – ССПЛ) – указывает, что в ходе разработки поправок к бюджету 2009 года с ним проводились консультации. В свою очередь в ходе разработки оспариваемых норм никаких обсуждений с ССПЛ не проводилось. Перед подписанием соглашения от 11 июня ССПЛ было предложено две альтернативы – либо подписать упомянутый документ, либо не подписывать его и в таком случае считаться с тем, что Латвийская Республика международного займа не получит.

Несмотря на то, что ССПЛ, по его словам, некомпетентен высказывать мнение о соответствии оспариваемых норм Конституции, он все же указывает, что данные нормы, возможно, противоречат статьям 1 и 109 Конституции.

Особо подчеркивается то, что пенсия большинства получателей государственной пенсии ниже установленного в государстве прожиточного минимума. По мнению ССПЛ, в 2010 году в стране будет 200 000 неимущих. Снижая размер выплачиваемой пенсии в таких обстоятельствах, государство обеспечивает экономию за счет наиболее социально незащищенных лиц.

13. Приглашенное лицо – **Конфедерация работодателей Латвии** (далее в тексте – КРЛ) – указывает, что соглашение от 11 июня следует считать не соглашением одних только социальных партнеров, а соглашением социальных партнеров и других организаций. Перед его заключением никакие другие обсуждения не проводились. Единственное обсуждение проводилось 11 июня 2009 года перед заключением упомянутого соглашения. По мнению КРЛ, КРЛ некомпетентна оценивать соответствие оспариваемых норм Конституции.

14. Приглашенное лицо – **Союз самоуправлений Латвии** (далее в тексте – ССЛ) – указывает, что при подготовке соглашения от 11 июня рассматривались и такие альтернативы – снижение необлагаемого минимума до 0 латов или урезание пенсий на 15 процентов. ССЛ не поддержал урезание пенсий, указав, что недостающее финансирование следует извлечь из средств государственного управления. Никаких других консультаций не проводилось.

ССЛ указывает, что он некомпетентен оценивать соответствие оспариваемых норм Конституции, однако признаёт, что они противоречат статье 1 Конституции. В распоряжении местных самоуправлений нет достаточного количества ресурсов для того, чтобы в полном объеме обеспечить предоставление предусмотренных в законах и правилах Кабинета министров обязательных социальных услуг и социальной помощи населению.

15. Приглашенное лицо – **Федерация пенсионеров Латвии** (далее в тексте – ФПЛ) – указывает, что текст соглашения от 11 июня председатель ФПЛ получила лишь в 22.20 11 июня 2009 года, и никакие поправки в него уже внесены быть не могли. Соглашение с включенными в него изменениями было принято без какого бы то ни было согласования с ФПЛ. Ознакомившись с разделом «С» соглашения от 11 июня, председатель ФПЛ нашла, что включенный в соглашение комплекс мер

неправомерен. Ее возражения выслушал лишь президент государства, который посоветовал это соглашение подписать.

В ходе разработки подлежащих внесению в сферу социального обеспечения изменений рассматривалось несколько альтернативных решений.

Председатель ФПЛ была приглашена на заседание Кабинета министров 8 июня 2009 года с тем, чтобы выслушать предложения представителя Министерства финансов, которые, однако, были неприемлемы. Поэтому председатель ФПЛ просила предоставить возможность обсудить вопрос, касающийся урезания социального обеспечения, с министром благосостояния и членами правления ФПЛ.

В ходе встречи с министром благосостояния 9 июня 2009 года была достигнута договоренность о сокращении пенсий в размере 20 процентов тем работающим пенсионерам, пенсии которых превышают сумму в 100 латов, и о невыплате доплат пенсионерам, вышедшим на пенсию после 1 января 1996 года. На заседании Кабинета министров 9 июня 2009 года упомянутая договоренность акцептована не была.

ФПЛ указывает, что оспариваемые нормы не соответствуют статьям 1, 105 и 109 Конституции, и аргументы ФПЛ схожи с аргументами Заявителей.

16. Приглашенное лицо – председатель Комиссии Сазймы по социальным и трудовым делам Айя Барча – информирует Конституционный суд о том, что руководимая ею комиссия неоднократно обращала внимание Сазймы на то, что оспариваемые нормы не соответствуют Конституции. По этой причине было организовано несколько заседаний комиссии, на которых были разработаны альтернативы принятию оспариваемых норм. Например, было разработано предложение установить максимальный размер пенсии – 350 латов, а работающим пенсионерам установить ограничение пенсионных выплат в размере 50 процентов.

А. Барча обращает внимание Конституционного суда на то, что Комиссия Сазймы по социальным и трудовым делам разработала поправки к Закону о выплатах, предусмотрев, что ограничения пенсионных выплат, включенные в статьи 2 и 3, не будут применяться к лицам, являющимся инвалидами 1, 2 или 3 группы, кроме того, упомянутым лицам будет также возвращена удержанная пенсия. Помимо этого было разработано восемь законопроектов, предусматривавших, что к получателям пенсии по выслуге лет, являющимся инвалидами 1, 2 или 3

группы, также не будут применяться ограничения на выплату пенсий по выслуге лет.

17. Приглашенное лицо – докторант Латвийского Университета **Анита Ковалевска** – признаёт, что посредством оспариваемых норм законодатель в порядке исключения временно изменил функционирование системы социального страхования, ограничив право лиц на получение назначенных им в установленном законом порядке пенсий и, таким образом, снизив объем социального обеспечения. При ограничении прав лица, предусмотренных в Конституции, помимо прочего, необходимо учитывать международные обязательства Латвии. Суммируя критерии, указанные Конституционным судом и Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам, А. Ковалевска заключает, что необходимо оценить порядок принятия норм, их легитимную цель, а также соблюдение принципа соразмерности.

А. Ковалевска указывает, что Закон о выплатах принят в надлежащем порядке. Однако она признаёт, что нет возможности получить достаточное подтверждение тому, что Сэйма оценила альтернативные возможности и надлежащим образом проконсультировалась с затронутыми группами.

Анализируя пригодность оспариваемых норм для достижения легитимной цели, следует сделать вывод, что меры, предусмотренные в статье 2 Закона о выплатах, пригодны для достижения цели. В свою очередь касательно пригодности мер, предусмотренных в статье 3, ясности нет, так как в аннотации не указано планируемое сокращение расходов специального бюджета.

Вместе с тем А. Ковалевска считает, что ограничения, предусмотренные в статье 2 Закона о выплатах, нельзя признать наименее ограничивающими средствами достижения легитимной цели. Минимальный уровень прав на социальное обеспечение не обеспечивается, если лицам не обеспечивается по крайней мере минимальный размер пенсий. Общие принципы относительно минимального размера пенсий определены как в практике Конституционного суда, так и в практике Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

В свою очередь общие указания о расчете минимального размера пенсий по старости можно найти в конвенциях № 102 и 128 Международной организации труда, которые Латвией не ратифицированы. Схожий подход предусматривает и Европейский кодекс социального обеспечения, подписанный Латвией. Согласно данным документам пенсия по старости не должна быть меньше 40 процентов от

средней заработной платы соответствующего лица. Кроме того, для Латвии обязательной является статья 13 Европейской социальной хартии. Она гарантирует права на социальную помощь с целью обеспечения того, чтобы доходы лица не находились ниже черты бедности. Применение оспариваемых норм к лицам, пенсии которых находятся ниже черты бедности, недопустимо.

Данное заключение можно также обосновать статьей 91 Конституции. Законодатель был обязан дифференцировать получателей пенсий в зависимости от соответствия размера пенсий минимальному уровню доходов.

В отношении статьи 3 Закона о выплатах следует заключить, что в принципе урезание размера пенсии, выплачиваемой работающим пенсионерам, допустимо. Это подтверждается и международными договорами. Однако А. Ковалевска указывает, что данная оспариваемая норма не соответствует принципам соразмерности и правового равенства. Законодатель не принял во внимание ни размер назначенной пенсии, ни доходы пенсионера, получаемые от правовых трудовых отношений, ни общие доходы пенсионера. Таким образом, может возникнуть ситуация, в которой лицо не сможет себя обеспечить и оно станет получателем социальной помощи, что противоречит принципу социально ответственного государства. Менее ограничивающим средством было бы установление различного размера подлежащей выплате пенсии для различных групп лиц на основании уровня доходов этих лиц.

Несмотря на то, что меры, предусмотренные в статье 3 Закона о выплатах, допустимы, законодатель обязан предусмотреть щадящие переходные правила, чтобы лица могли приспособиться к новому регулированию. В данном случае закон вступил в силу раньше, чем спустя один месяц после его принятия, что противоречит принципу правового доверия или правовой стабильности.

18. Приглашенное лицо – *Mg. tra. Майя Поршнёва* – указывает, что у размещения средств социального страхования в Государственной кассе есть как позитивные, так и негативные аспекты. В качестве позитивного аспекта можно упомянуть то, что средства подвержены меньшему экономическому риску, так как они вкладываются в надежные финансовые инструменты, и одновременно сохраняется относительная ценность вложенных средств. Такие действия особенно заслуживают одобрения во времена экономической нестабильности, так как они снижают вероятность потери средств. В качестве негативного аспекта следует упомянуть то, что Кабинет министров может распоряжаться этими средствами, дестабилизируя систему страхования в целом.

В рамках оценки того, может ли отношение законодателя к работающим пенсионерам быть иным, чем его отношение к получателям пенсии по старости, указывается, что в момент, когда оспариваемые нормы были предложены к принятию, Кабинету министров и Сэйме было известно решение Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01. Решения упомянутых органов, очевидно, основаны на ситуации, создавшейся в результате экономического кризиса. Статья 1 Европейской социальной хартии определяет, что любой человек имеет право на труд, и признаёт право трудящихся зарабатывать себе средства к существованию посредством свободного выбора рода занятий. Однако Европейский Кодекс социального обеспечения допускает урезание пенсионных выплат в отдельных случаях.

В отношении работающих пенсионеров принцип правового доверия нарушен прежде всего потому, что через предусмотрение резкого вступления нормы в силу работающим пенсионерам не была предоставлена возможность оставить работу в сроки, предусмотренные законом.

Приглашенное лицо признаёт, что с точки зрения политики социальной защиты пенсии по выслуге лет не являются наиболее дешевым и эффективным механизмом социальной защиты. В соответствии с принципами права и законодательными актами Европейского Союза недопустимо определять круг профессий, связанных с причиняющими вред условиями труда, за работу в которых назначались бы компенсации. Трудящимся необходимо обеспечить такие условия, режим и среду труда, при которых вред не причинялся бы. Вместе с тем следует принимать во внимание, что было бы необоснованно урезать право на пенсию по выслуге лет тем лицам, которые такое право уже заработали.

В рамках оценки того, обоснованно ли пособие по уходу за ребенком платится из специального бюджета социального страхования, указывается, что родительские пособия были перенесены в систему государственного социального страхования без повышения ставки взносов государственного социального страхования, «втиснуты» между прочими услугами. Таким образом, удельный вес взносов социального страхования в пенсионном фонде снизился, и средства были перенаправлены на выплату родительских пособий.

М. Поршнёва указывает, что имеющийся в специальном бюджете социального страхования избыток средств по существу является резервным фондом, существование которого законодательными актами допускается, но не формализуется. То есть не определено, насколько велик должен быть избыток, чтобы можно было создавать резервный

фонд, как и на каких условиях используются средства данного фонда, и кто надзирает за использованием данных средств.

В Латвии выбрана модель, при которой специальный бюджет социального страхования является составляющей частью консолидированного бюджета государства, и ответственность за управление ресурсами лежит на министре финансов. Однако следует учитывать риск того, что при наблюдаемом в Латвии уровне политической раздробленности правительства определенные политические интересы могут цениться выше других интересов.

То, что довольно крупный избыток специального бюджета социального страхования не был использован правительством для того, чтобы продолжать выплату пенсий и пособий с одновременным уточнением ситуации и поиском более удачных решений, следует расценивать негативно. Утверждения о том, что спад был неожиданным, необоснованны.

При оценке того, зависит ли конституционность установленных ограничений на выплату пенсий от доступных лицу услуг социальной помощи, М. Поршнёва напоминает, что Латвия ратифицировала статью 13 Европейской Социальной хартии. Таким образом, Латвия обязалась обеспечить помощь всем лицам, которым недостает средств к существованию и которые не могут их раздобыть своими силами.

В Латвии риску бедности подвержено очень большое количество пожилых людей, в основном бессемейных, в особенности же женщины, продолжительность жизни которых выше. Удельный вес таких жителей во время экономического подъема вырос с 21 процента в 2005 году до 30 процентов в 2006 году и 33 процентов – в 2007 году. Приблизительно 75 процентов пожилых одиноких пенсионеров подвержены риску бедности.

Несмотря на то, что Конституция гарантирует населению право на стабильную и прогнозируемую систему социальной защиты а, значит, и на соразмерное обеспечение, непоследовательность в реализации социальной политики, а также несовпадение обещаний и решений всех правительств последних лет заставляют население сомневаться в стабильности системы социальной защиты и в способности государства обеспечить им социальную защиту в установленных законом случаях.

В общедоступных документах невозможно найти обоснование утверждению о том, что оспариваемые нормы приняты под давлением со стороны международных заимодателей. М. Поршнёва также считает, что нет оснований разделять получателей пенсии по старости на группы в зависимости от того, когда им была назначена пенсия – до или после 1

января 1996 года, то есть до или после момента вступления в силу закона «О государственных пенсиях». Существующая сегодня система является своего рода мировой между старшими и более молодыми поколениями, в результате которой выплата пенсий может быть обеспечена и тем людям, которые ввиду своего возраста не могли участвовать в создании новой системы.

19. Приглашенное лицо – эксперт по финансам **Гиртс Рунгайнис** – указывает, что пенсии и пособия, которые платятся из бюджета социального страхования, нельзя считать собственностью лица. Их можно признать своего рода обещанием государства осуществлять выплаты из фонда солидарности с учетом, например, вклада или трудового стажа лица. Такие выплаты зависят от того, может ли государство позволить себе осуществление упомянутых платежей в конкретной ситуации. Нет сомнений в том, что, уменьшая размер пенсии или пособия, государство подводит конкретное лицо. Однако в сложившейся ситуации ограничение доходов затрагивает подавляющую часть общества и, если оно не применяется к какой-то социальной группе, то такая группа фактически находится в привилегированном положении. С учетом того, что платежеспособность государства снизилась, прежде всего следовало бы получить поддержку большей части общества улучшению финансового положения определенной социальной группы в противоположность финансовому положению других групп.

Оставление оспариваемых норм в силе Конституционным судом может иметь различные экономические последствия. Во-первых, обеспечив урезание расходов в социальной сфере, государство выполнит требования международных заимодателей и продолжит получение международных займов. Во-вторых, лица в дальнейшем будут учитывать, что на обещания государства полагаться нельзя. В-третьих, снизится покупательная способность пенсионеров и ухудшатся условия их жизни, для части неимущих лиц – особо остро. В-четвертых, часть работающих пенсионеров прекратит правовые трудовые отношения, однако оставленные ими рабочие места нельзя будет заполнить ввиду низкой оплаты труда.

В свою очередь отмена оспариваемых норм Конституционным судом также может иметь различные экономические последствия. Во-первых, государству придется найти возможность урезания бюджета за счет других сфер. Если возможность такого урезания найдена не будет, государство не сможет впредь получать международных займов и ему придется перейти на бездефицитный бюджет. Во-вторых, в дальнейшем намного более тщательно будет рассматриваться возможность выполнения таких обещаний государства, которые относятся к

повышению пенсий. В-третьих, возрастет доверие жителей к государству, и, следовательно, у государства будет больший стимул к формированию более продуманной и сбалансированной долгосрочной политики. В-четвертых, неповышение пенсий в условиях дефляции будет равноценно их повышению, так как покупательная способность пенсионеров возрастет. В-пятых, отказ от снижения пенсий будет стимулировать потребление внутри страны.

В качестве альтернативы принятию оспариваемых норм, по мнению Г. Рунгайниса, следует упомянуть всестороннюю реформу государственного управления. Кроме того, существовала и все еще существует возможность расширить налоговую базу и увеличить отдельные налоги. Однако следует учесть и то, что при повышении налогового бремени в условиях экономического спада существует высокий риск еще большего усугубления экономической ситуации в государстве.

Г. Рунгайнис указывает, что общий экономический эффект занятости пенсионеров сравнительно невелик. С экономической точки зрения право пенсионеров на труд следует скорее считать привилегией, и сужение этого права допустимо.

Подчеркивается, что урезание пенсионных выплат необходимо оценивать во взаимосвязи с урезанием расходов бюджета в других областях. Если пропорциональное урезание пенсионных выплат меньше или равно урезаниям в других областях, то его необходимо расценивать как вопрос возможностей государства.

Часть выводов

I

20. В Конституционном суде возбуждены дела как о соответствии части первой статьи 2 Закона о выплатах статьям 1 и 109 Конституции, так и о соответствии части первой статьи 3 Закона о выплатах статьям 1, 91, 105 и 109 Конституции.

Из заявлений и ответного письма Сэймы следует сделать вывод, что оспариваемые нормы относятся к сфере социальных прав, и в деле оспариваются действия законодателя, ограничивающие гарантированные в Конституции права на социальное обеспечение. Кроме того, из материалов дела следует, что законодатель установил в Законе о выплатах ограничения на выплату пенсий, сузив таким образом основные права

лица на социальное обеспечение, гарантированные в статье 109 Конституции (см. стр. 182 тома 9 и стр. 113 тома 10 материалов дела).

При оценке соответствия норм права принципам права, следующим из основных конституционных ценностей государства, определенных в статье 1 Конституции, необходимо учитывать, что проявление этих принципов может быть различным в зависимости от отрасли права. Характер оспариваемых норм, их связь с другими нормами Конституции и их место в системе права также неизбежно влияет на осуществляемый Конституционным судом контроль. То есть широта свободы действий законодателя в рамках регулирования конкретного вопроса может варьироваться, и Конституционному суду необходимо оценить, соответствует ли объем использованной Сазьмой 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 норм, оспариваемых в рамках настоящего дела, принципу правового доверия и принципу соразмерности необходимо оценивать во взаимосвязи со статьей 109 Конституции.

В отношении статьи 91 Конституции Конституционный суд неоднократно признавал, что при выяснении того, не противоречит ли та или иная норма права, содержащаяся в законе «О государственных пенсиях», принципу равенства, необходимо учитывать отрасль права, частью которой оспариваемая норма является. Принцип равенства главным образом применяется совместно с другими основными правами. Особенно потому, что нередко на основании одного только этого принципа невозможно сделать вывод о том, какое решение следует вынести по конкретному делу. Права, закрепленные в статье 91 Конституции, являются «сравнительными», то есть они могут требовать равного отношения, но сами по себе не могут поведать о том, каким должно быть это отношение, а именно должно ли оно быть благоприятным или неблагоприятным. Для того, чтобы выбрать одно из этих решений, необходимо учитывать уже иные соображения, находящиеся за пределами понятия равенства (см., например, пункты 5 и 6.1 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01 и пункт 15 решения от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Конституционный суд также признал, что право на выплату пенсии следует считать собственностью в контексте статьи 105 Конституции. Однако, при оценке соответствия нормы права упомянутой статье необходимо принимать во внимание, затрагивает ли дело сферу социальных прав. Если дело затрагивает упомянутую сферу, то одновременно следует признать, что права и правовые интересы заявителя не могут быть защищены в той же мере, в которой они были бы

защищены, если бы дело касалось ограничения права собственности в его «классическом» понимании (см. пункты 20 и 21 решения Конституционного суда от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01).

Конституционный суд признаёт, что в отношении права собственности в сфере социальных прав государство наделяется широкой свободой действий, так как права, определенные в статье 105 Конституции, еще не гарантируют определенного размера пенсии и могут быть ограничены. В отношении пенсий статья 105 Конституции обеспечивает лицу защиту прав в меньшем объеме, чем это делает статья 109 Конституции (см. стр. 125 тома 10 материалов дела).

При выяснении содержания основных прав, определенных в Конституции, необходимо, помимо прочего, принимать во внимание международные обязательства Латвии в сфере прав человека. Международные нормы прав человека и практика их применения на уровне конституционных прав служат средством интерпретации при определении содержания и объема основных прав и принципов правового государства в той мере, в которой это не влечет за собой сужения основных прав, содержащихся в Конституции (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 18 октября 2007 года по делу № 2007-03-01). Обязанность государства учитывать свои международные обязательства в сфере прав человека следует из статьи 89 Конституции, определяющей, что государство признаёт и защищает основные права человека в соответствии с Конституцией, законами и являющимися обязательными для Латвии международными договорами. Упомянутая статья ясно указывает на то, что целью конституционного законодателя являлось достижение гармонии между нормами прав человека, содержащимися в Конституции, и международными нормами прав человека (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 9 мая 2008 года по делу № 2007-24-01).

Так статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее в тексте – Пакт) определяет, что участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование. В свою очередь Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее в тексте – Конвенция) не содержит нормы, содержание которой было бы аналогично содержанию статьи 109 Конституции. Однако Европейский суд по правам человека (далее в тексте – ЕСПЧ) оценивает дела, относящиеся к вопросам социального обеспечения и социальной помощи, в аспекте прав собственности, содержащихся в статье 1 протокола 1 Конвенции (см., например, решение ЕСПЧ по делу *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, 12 April 2006, para. 51).

Учитывая вышеупомянутое, Конституционный суд заключает, что право на пенсию входит в число определенных в статье 109 Конституции основных прав на социальное обеспечение. В данном случае есть основания признать, что упомянутая статья Конституции гарантирует более высокий уровень защиты прав лица на пенсию. Вместе с тем необходимо указать, что включенное в оспариваемые нормы урезание пенсионных выплат следует оценивать и во взаимосвязи с принципами, следующими из статьи 1 Конституции и статьи 1 протокола 1 Конвенции, с учетом содержащейся в них защиты права собственности и с учетом латвийской системы финансирования пенсий.

Следовательно, прежде всего следует оценить соответствие оспариваемых норм статье 109 Конституции.

21. Ни одно из рассматриваемых дел не возбуждено по конституционной жалобе о соответствии части первой статьи 2 Закона о выплатах – в части, относящейся к пенсиям по выслуге лет, упомянутым в норме – нормам права высшей юридической силы. В свою очередь в заявлении двадцати депутатов Сазймы, по которому было возбуждено дело № 2009-68-01, не содержится обоснований тому, почему удержания из упомянутых пенсий по выслуге лет следует считать не соответствующими требованиям норм права (правовых актов) высшей юридической силы.

Сазйма указала, что в деле № 2009-68-01 аналогично применимы аргументы, содержащиеся в ответных письмах Сазймы по делам № 2009-52-01, № 2009-63-01 и № 2009-65-01. Дела № 2009-63-01 и № 2009-65-01 возбуждены относительно части первой статьи 3 Закона о выплатах в части, относящейся к пенсиям по выслуге лет, аналогичным пенсиям, упомянутым в статье 2 Закона о выплатах.

Конституционный суд признал, что из принципа экономии процесса следует, что повторное решение вопросов, по которым решение может быть вынесено в рамках конкретного дела, является нецелесообразным. Решающим является то, имеется ли тесная связь между решаемым вопросом и оспариваемыми в деле нормами, а также то, возможно ли рассмотрение такого вопроса в рамках предоставленного обоснования (*см. пункт 17 решения Конституционного суда от 3 апреля 2008 года по делу № 2007-23-01*). Из ответных писем Сазймы следует, что предусмотренные в оспариваемых нормах выплаты пенсий по выслуге лет установлены по тем же соображениям, что и выплаты пенсий по старости. Все предусмотренные в оспариваемых нормах размеры пенсионных выплат в сущности основываются на схожих представлениях законодателя о его правах на внесение определенных изменений в регулирование социальных прав.

Следовательно, в рамках настоящего дела в равной степени возможно и рассмотрение соответствия выплат пенсий по выслуге лет, определенных в части первой статьи 2 Закона о выплатах, статье 109 Конституции.

22. В своих постановлениях Конституционный суд ранее уже оценивал конституционность отдельных вопросов, связанных с выплатой пенсий по выслуге лет (*см., например, решение Конституционного суда от 4 декабря 2003 года по делу № 2003-14-01 и решение от 4 января 2007 года по делу № 2006-13-0103*). В упомянутых решениях суд не анализировал пенсии по выслуге лет в аспекте статьи 109 Конституции.

Размер установленных в оспариваемых нормах выплат пенсий по выслуге лет тесно связан с расходами специального бюджета социального страхования. Аналогичны и цели пенсий по старости и конкретных пенсий по выслуге лет – компенсировать утрату трудоспособности. То есть пенсии по выслуге лет направлены на то, чтобы при наступлении определенных обстоятельств обеспечить средствами к существованию лиц, работа которых связана с утерей профессиональных навыков, которая может возникнуть еще до наступления возраста, определенного для назначения пенсии по возрасту. Пенсия по выслуге лет является дополнительной социальной гарантией лицам, в интересах государства выполнявшим определенные функции в особых условиях (*см. пункт 7 решения Конституционного суда от 4 декабря 2003 года по делу № 2003-14-01*).

Из ответных писем Саэймы следует сделать вывод, что пенсии по выслуге лет, выплачиваемые согласно закону «О государственных пенсиях», рассчитываются так же как пенсии по старости, в отношении которых предусмотрено ограничение выплат. Поэтому к данным пенсиям по выслуге лет применено идентичное урезание с тем, чтобы не создавать привилегированного положения для соответствующей категории лиц (*см. стр. 87 и 97 тома 8 материалов дела*). Предоставленное Саэймой обоснование установленного в оспариваемых нормах размера выплаты пенсий по выслуге лет также идентично обоснованию, предоставленному в отношении установленных в оспариваемых нормах пенсий по старости.

Следовательно, в рамках настоящего решения нет необходимости отдельно оценивать пенсии по выслуге лет как таковые, и заключения суда относительно выплаты пенсий по старости следует в равной степени относить и к пенсиям по выслуге лет, включенным в оспариваемые нормы.

23. 29 ноября 1990 года Верховный совет Латвийской Республики принял закон «О государственных пенсиях». Право на государственную пенсию было присвоено всем жителям Латвии, постоянным местом жительства которых на момент вступления закона в силу – 1 января 1991 года – была Латвийская Республика. Упомянутый закон определял права на социальное обеспечение в случае возраста, и в нем было предусмотрено два вида государственной пенсии: трудовая пенсия (по старости, по инвалидности, по утрате кормильца, по выслуге лет) и социальная пенсия. Право на трудовую пенсию имели лица, к которым применялось социальное страхование Латвийской Республики. В свою очередь лицам, не имевшим права на трудовую пенсию, закон гарантировал социальную пенсию.

Пенсионная схема, определенная в упомянутом законе, основывалась на ранее действовавших принципах выхода на пенсию, то есть на принципах перераспределения, не способствовавших заинтересованности трудящихся в обеспечении своей старости. Эта схема предусматривала ответственность всего общества и не создавала прямой связи между взносами и размером назначаемой пенсии. Уровень назначенных пенсий также был низок (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и стр. 7 Концепции пенсионной реформы стр. 162 тома 10 материалов дела*).

21 октября 1993 года был принят закон «О временном порядке расчета государственных пенсий». В этом законе также было определено, что главная ответственность за обеспечение в старости лежит на государстве, а не на каждом жителе страны. Согласно нормам этого закона размер выплачиваемой пенсии зависел не от объема взносов, а лишь от трудового стажа. То, что не существовало связи между размером социальных взносов и размером пенсии, не способствовало внесению социальных взносов.

Создавая новую систему социального страхования, Сэйма из нескольких моделей выбрала модель государственного социального страхования. В такой системе основополагающие принципы страхования, круг подлежащих страхованию лиц, страховые риски, порядок формирования средств определяют законы, и страхование носит обязательный характер. Упомянутая система была включена в закон «О государственных пенсиях» от 2 ноября 1995 года. С принятием этого закона в Латвии были введены принципы системы государственного обязательного пенсионного страхования, основанной на страховых взносах.

Закон «О государственных пенсиях» предусматривает, что пенсия по старости назначается пожизненно. Назначенная пенсия может перерасчитываться и индексироваться, но она не может присваиваться заново. Именно условие о том, что пенсия зависит от размера взносов (накопленного капитала) и количества лет, в течение которых лицо вправе получать пенсию, способно обеспечить стабильность пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Первый пенсионный уровень сформирован в виде перераспределительной схемы, действующей на основании принципа солидарности поколений, то есть на осуществление выплат пенсионерам распределяются деньги, вносимые более молодыми, работающими в настоящее время людьми. Посредством созданной системы финансируются пенсии всех лиц, в том числе и тех, кто работал до восстановления независимости Латвии и не мог осуществлять взносы социального страхования или иным образом накопить себе пенсионный капитал.

Конституционный суд признал, что для выплаты пенсий по старости можно использовать только средства, имеющиеся в специальном бюджете государственных пенсий. Таким образом, сбалансирование расходов и доходов пенсионного бюджета и недопущение перерасхода средств этого бюджета соответствует интересам одной части общества – получателей пенсий (*см. пункт 3.1.3 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01*).

Это означает, что все взносы, осуществляемые в бюджет социального страхования, можно использовать только в целях, определенных в законе, – на пенсии, пособия, а также административные расходы системы. Следовательно, экономическая ситуация в государстве, особенно занятость и миграция, тесно связаны с объемом средств специального бюджета социального страхования.

Из заявлений и ответных писем Сазймы следует, что настоящее дело об урезании пенсионных выплат затрагивает только первый уровень пенсионной системы (государственную схему обязательных нефондируемых пенсий). Целью первого уровня государственной пенсионной системы является обеспечение минимального уровня доходов жителям пенсионного возраста. Обязательный и основанный на принципе социального страхования характер первого уровня создает определенную связь между всеми осуществленными населением платежами обязательного социального страхования и уровнем услуг, предоставляемых в конечном результате (*см. стр. 12 Концепции пенсионной реформы стр. 167 тома 10 материалов дела*).

В контексте первого пенсионного уровня частному лицу не дано право требовать идентифицируемую часть, но оно может надеяться

получить материальную поддержку, которая будет зависеть от обстоятельств на момент получения пенсии. Пенсии этой системы основаны на так называемом принципе коллективного обеспечения и не могут назначаться путем оценки индивидуального вклада. В данном случае не возникает прав на определенную сумму, так как она подвержена колебаниям, в том числе правовому регулированию (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106). Кроме того, после назначения пенсии лицу лицо получает подлежащую защите уверенность в том, что выплата пенсии в определенном объеме будет сохранена.

В Латвии преобразован классический принцип солидарности поколений – деньги, зарабатываемые трудящимся поколением платятся теперешним пенсионерам, но одновременно существует и принцип страхования, согласно которому каждый сам создает накопления на свою пенсию. Позитивно оценивался принцип, в соответствии с которым при расчете пенсии принимается во внимание предполагаемая продолжительность жизни. Признано, что посредством пенсионной политики нельзя решать все социальные вопросы, так как любой подобный шаг создает проблемы, ставящие под угрозу долгосрочную стабильность пенсионной системы, чего нельзя допустить (см., например, *Par Latvijas pensiju sistēmas starptautisko novērtējumu. Latvijas Vēstnesis, 10 aprēļa 2001 года, № 57; Kad Latvijas pensiju sistēmu uzskata par paraugu Eiropai. Latvijas Vēstnesis, 19 februāra 2002 года, № 27*).

Одновременно с этим также было сделано заключение, что латвийская пенсионная система чувствительна даже к ничтожным изменениям таких параметров как, например, ставка взносов, механизм индексации и минимальный пенсионный возраст (см. пункт 4.14 доклада *Aide Memoire миссии технической помощи по вопросам проверки расходов государства и управления государственными финансами фонда Всемирного банка от 11 – 22 июня 2007 года на стр. 104 тома 9 материалов дела*).

Таким образом, можно признать, что система социального страхования, созданная в Латвии в результате пенсионной реформы 1995 года, способна обеспечить доступность пенсий и других социальных услуг в долгосрочной перспективе согласно объему участия лица в данной системе или на основании принципа коллективного обеспечения, однако необдуманные или поспешные решения могут представлять значительную угрозу для жизнеспособности системы и ее сбалансированного существования.

III

24. Статья 109 Конституции определяет следующее: «Каждый имеет право на социальное обеспечение по старости, нетрудоспособности, безработице и в других предусмотренных в законе случаях». Интерпретируя упомянутую статью, Конституционный суд признал, что, с одной стороны, реализация данных основных прав зависит от имеющихся в распоряжении государства и общества ресурсов, а с другой стороны – если определенные права на социальную защиту включены в основной закон, государство уже не может отказаться от их осуществления. В этом случае они уже не являются лишь правами декларативного характера, и их защите в Латвии присвоена конституционная ценность (см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109).

В заявлениях оспаривается включенное в Закон о выплатах регулирование, ограничивающее размер выплаты пенсий, определенных в законе «О государственных пенсиях», и отдельных пенсий по выслуге лет. Регулирование Закона о выплатах не было принято в результате всесторонней реформы системы социального страхования, а было установлено на конкретный срок – с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2012 года. Кроме того, статья 9 Закона о выплатах предусматривает обязанность Кабинета министров дважды в год оценивать обоснованность установленных в упомянутом законе ограничений на выплаты и представлять Саэме доклад о сохранении ограничений или, если это необходимо, законопроект о частичной или полной отмене ограничений.

В своих постановлениях Конституционный суд неоднократно оценивал конституционность норм, относящихся к социальным правам, и признавал, что система социальной и экономической защиты (типы и размеры пособий), а также ее поддержание находятся в ведении самого государства. Эта система зависит от экономической ситуации в государстве и от имеющихся в наличии ресурсов. Кроме того, государство наделяется широкой свободой действий при принятии решений по вопросам социальных прав (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 25 февраля 2002 года по делу № 2001-11-0106 и пункт 9 решения от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01).

В решениях государства, а особенно его законодателя, об осуществлении социальных прав существенным обычно является их политическое измерение, то есть решения в данной сфере принимаются не столько на основании юридических, сколько на основании политических соображений, которые, в свою очередь, зависят от представлений законодателя о принципах предоставления социальных услуг государством и особой необходимости помощи или поддержки государства обществу или определенной его части (см. пункт 16 решения

Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01). В сфере социальных прав граница между юридическими и политическими соображениями не всегда может быть четко определена, и Конституционному суду необходимо воздерживаться от рассмотрения политических вопросов, так как они преимущественно входят в компетенцию демократически легитимированного законодателя (см., например, пункт 29 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01 и пункт 18 решения от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106).

В сфере каждого основного права на государстве лежит тройная обязанность: и уважать, и защищать, и обеспечивать права лица. Для того, чтобы действовать в соответствии с правами человека, государству необходимо осуществлять ряд мер – как пассивных, например, невмешательство в права лица, так и активных, например, обеспечение удовлетворения индивидуальных нужд лица (см. пункт 7 решения Конституционного суда от 3 апреля 2008 года по делу № 2007-23-01).

В сфере социальных прав особое значение следует придавать тому, способно ли государство своими позитивными действиями обеспечить лицу удовлетворение индивидуальных нужд, следующих из конкретного основного права. Одновременно с этим следует учитывать и то, что нормы Конституции в основном не гарантируют лицам прав на конкретный размер социального обеспечения, и государство должно воздерживаться от излишнего вмешательства в финансовые взаимоотношения лиц.

Следовательно, гарантируемый государством объем обеспечения социальных прав может меняться в зависимости от объема финансовых средств, имеющих в распоряжении государства. Однако вне зависимости от экономической ситуации в государстве основные права лиц, определенные в Конституции, являются для законодателя обязательными.

25. Заявители считают, что в оспариваемые нормы включено ограничение основных прав, определенных в Конституции. В ответных письмах Саэймы также *expressis verbis* указано, что оспариваемые нормы предусматривают ограничение основных прав лиц. Конституционный суд признал, что невыплата в полном объеме пенсий, назначенных в предусмотренном законом порядке, ограничивает права на социальное обеспечение по старости, гарантированные в статье 109 Конституции и конкретизированные в Законе о пенсиях (см., например, пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 10 решения от 6 апреля 2005 года по делу № 2004-21-01).

Закон о выплатах ограничивает основные права лиц, определенные в статье 109 Конституции.

26. Права, гарантированные в статье 109 Конституции, можно ограничивать, если ограничение определено законом, оправдано легитимной целью и соответствует принципу соразмерности (см., например, пункт 26 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03).

Ограничение основных прав определено законом, а именно включено в Закон о выплатах, принятый Сазьмой 16 июня 2009 года и провозглашенный Президентом государства 30 июня 2009 года. В деле отсутствуют материалы, могущие вызвать сомнения в том, что оспариваемые нормы приняты в надлежащем порядке.

Вместе с тем необходимо указать, что в контексте подготовки и принятия оспариваемых норм следует негативно оценивать поспешность, а также то, что общество не было заранее, своевременно и надлежащим образом проинформировано о принятии этих норм (см. пункт 17.2 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01).

Ограничение основных прав, предусмотренное в оспариваемых нормах, определено законом.

27. В основе любого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, обосновывающие необходимость такого ограничения, то есть ограничение должно устанавливаться ради важных интересов – легитимной цели (см., например, пункт 23 решения Конституционного суда от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01).

Несмотря на то, что Конституция, в том числе статья 116, непосредственно не предусматривает случаев, в которых на основные права, определенные в статье 109 Конституции, могут налагаться ограничения, их нельзя признать абсолютными. Конституция представляет собой единое целое, и нормы, содержащиеся в ней, следует интерпретировать системно. Допущение о том, что на конкретные основные права вообще не могут налагаться ограничения, противоречило бы как гарантированным Конституцией основным правам других лиц, так и другим нормам Конституции (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03).

При установлении ограничений прав обязанность продемонстрировать и обосновать легитимную цель таких ограничений в процессе Конституционного суда возлагается на орган, издавший оспариваемый акт, в данном случае – прежде всего на Сазьму.

27.1. Сазэйма, а также Кабинет министров, указывают, что включенное в оспариваемые нормы ограничение имеет легитимную цель, а именно защитить не только интересы специального бюджета государственного социального страхования, но и упомянутые в статье 116 Конституции конституционные ценности – права других людей, принимая во внимание обязанность государства и впредь обеспечивать как выплату государственных пенсий, так и предоставление других услуг, назначенных в рамках системы социального обеспечения.

Из предоставленной Сазэймой информации следует, что оспариваемые нормы приняты в обстоятельствах, когда экономическая ситуация в Латвийской Республике продолжала резко ухудшаться, и снизились доходы государственного бюджета, кроме того, существенно возросла безработица, и выросли расходы специального бюджета социального страхования. Во втором квартале 2009 года Латвия пережила самое резкое снижение экономической активности в Европейском Союзе. Так, например, доходы консолидированного бюджета государства в первые шесть месяцев 2009 года были на 15 процентов ниже, чем в соответствующий период 2008 года, и расходы консолидированного бюджета государства в первые шесть месяцев 2009 года были на 7,2 процентов выше, чем в соответствующий период 2008 года. Спад валового внутреннего продукта в сравнении с первыми шестью месяцами 2008 года составил 18,7 процентов и сохранился и в третьем квартале 2009 года, достигнув 18,4 процентов (см. <http://www.csb.gov.lv/csp/content/?cat=244>, дата последнего обращения: 1 декабря 2009 года). Размер внешнего долга правительства во второй половине 2009 года прогнозировался в размере приблизительно 33,2 процентов от валового внутреннего продукта, и с 2008 года вырос примерно на 70 процентов (см. http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2009/autumnforecasts/lv_en.pdf, дата последнего обращения: 1 декабря 2009 года).

В этот период финансовый дефицит консолидированного бюджета государства достиг 449,9 миллионов латов или примерно 3,5 процентов от валового внутреннего продукта, и прогнозировалось, что до конца 2009 года он может достичь 1,3 миллиарда латов или примерно 9,5 процентов от валового внутреннего продукта. В результате этого под угрозой находилось бы как осуществление функций государства, так и возможности возобновления экономической активности в обозримом будущем (см. мнение Банка Латвии на стр. 118 тома 9 материалов дела).

В отношении необходимости сбалансировать доходы и расходы системы социального обеспечения Сазэйма указала, что в результате экономического кризиса снизилась оплата труда, выросла безработица и,

таким образом, снизились доходы специального бюджета социального страхования. Количество социально застрахованных лиц также уменьшилось на 12,3 процентов. Из информации, предоставленной Министерством благосостояния, видно, что в первые шесть месяцев 2009 года фактические расходы специального бюджета социального страхования примерно на 86 миллионов латов превысили доходы (см. стр. 113 тома 9 материалов дела).

Одновременно с этим резкое повышение заработной платы предыдущих лет вызвало рост расходов специального бюджета социального страхования. Упомянутый бюджет является составляющей частью бюджета государства, планируется, что в 2009 и 2010 годах его расходы превысят доходы и, таким образом, возникнет дефицит бюджета. Для того, чтобы предотвратить такую возможность и обеспечить дальнейшую жизнеспособность бюджета социального страхования, было необходимо уменьшить дефицит.

Заявители считают, что оспариваемые нормы преследуют две цели – экономия средств бюджета государства и реализация прав других лиц на социальное обеспечение. В свою очередь Омбудсмен и А. Ковалевска указывают, что легитимной целью оспариваемых норм следует считать уравнивание расходов и доходов бюджета (см. стр. 182 – 183 тома 9 и стр. 116 тома 10 материалов дела).

Из мнения, изложенного Банком Латвии и Г. Рунгайнисом, следует, что легитимной целью оспариваемых норм можно считать уменьшение дефицита бюджета государства и уравнивание бюджета (см. стр. 118 тома 9 и стр. 1 – 3 тома 10 материалов дела).

27.2. Конституционный суд признал, что у ограничения на выплату пенсий может иметься легитимная цель – решение возникших в социальном бюджете финансовых проблем (см., например, пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01). Также было сделано заключение о том, что достижение баланса между доходами и расходами специального пенсионного бюджета может являться легитимной целью ограничения на выплату пенсий. Особо следует учитывать необходимость предотвращения возникновения дефицита в специальном бюджете государственных пенсий, а также необходимость обеспечения того, чтобы выплата пенсий была возможна и в будущем (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01).

Главной задачей пенсионной системы является обеспечение собственной жизнеспособности. Так и Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам указал, что схема социального обеспечения должна быть жизнеспособной, особенно в отношении

пенсий, чтобы обеспечить, что право на них смогут реализовать как теперешние, так и будущие поколения (см. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19. The right to social security, E/C.12/GC/19 4 February 2008, para. 11*). Следовательно, пенсионная система направлена не только на теперешних получателей пенсий, но и формируется с тем, чтобы обеспечить и следующие поколения. В таком контексте пенсионную систему следует связывать с обеспечением благосостояния общества.

Жизнеспособность упомянутой системы определяют три принципа: адекватность, финансовая жизнеспособность и способность приспосабливаться к переменам (см. *European Commission, Objectives and working methods in the area of pensions: Applying the open method of coordination, Joint Report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee, Luxembourg: Official Publications of the European Communities, 2001*). Таким образом, жизнеспособность пенсионной системы тесно связана с общей экономической ситуацией в государстве.

Конституционный суд согласен с аргументом Саэймы о том, что в условиях значительного экономического спада для того, чтобы по возможности снизить его неблагоприятные последствия, действия законодателя должны быть настолько быстрыми, согласованными и решительными, насколько это возможно. Законодателю необходимо предоставить разумную свободу действий для принятия упомянутых мер. Однако экономическая ситуация в государстве или необходимость снизить дефицит бюджета при отсутствии других легитимных целей не может служить общим оправданием отступления государства от ранее предоставленных лицам прав.

Закон о выплатах принят в сложной экономической ситуации. В этом контексте резкий экономический спад в государстве повлиял на социальный бюджет в сравнительно короткий срок. Специальный бюджет социального страхования является составляющей частью бюджета государства, следовательно, между обоими этими бюджетами существует финансовая взаимосвязь. Изменения в расходах или доходах специального бюджета социального страхования оказывают влияние на равновесие всего бюджета государства. Видно, что экономическая ситуация в государстве повлияла и на стабильность специального бюджета социального страхования, и Саэйма и Кабинет министров в этой связи были обязаны принять меры для обеспечения благосостояния общества в долгосрочной перспективе.

Конституционный суд не может признать обоснованным мнение Заявителей о том, что оспариваемые нормы не имеют легитимной цели,

так как вся необходимая экономия предусмотрена исключительно за счет наиболее малоимущих лиц. Урезание расходов бюджета, достигнутое посредством оспариваемых норм, составляет примерно 17,4 процентов или шестую часть от общего урезания консолидированного бюджета государства. Урезание несомненно затронуло и другие позиции бюджета, сферы деятельности государства и отрасли народного хозяйства. Так, например, уменьшено количество рабочих мест и пересмотрен объем финансирования в государственном управлении, в том числе в сфере здравоохранения и образования. Кроме того, из материалов дела следует, что в случае неуменьшения размера пенсий возникла бы необходимость в еще большем урезании расходов по другим позициям бюджета (см. стр. 1, 2 и 130 тома 10 материалов дела).

Между тем вопрос о создаваемых оспариваемыми нормами последствиях следует выяснять посредством оценки их соразмерности, и данный аспект сам по себе не отнимает у них легитимной цели.

У оспариваемых норм имеется легитимная цель – обеспечение жизнеспособности бюджета социального страхования посредством уравнивания доходов и расходов этого бюджета, а следовательно и обеспечение благосостояния общества.

28. Принцип соразмерности определяет, что в случаях, когда публичная власть ограничивает права и законные интересы лица, необходимо соблюдать разумное равновесие между интересами лица и интересами государства или общества. Для оценки соответствия принятой законодателем нормы права принципу соразмерности необходимо выяснить следующее:

1) являются ли средства, использованные законодателем, подходящими для достижения легитимной цели;

2) необходимы ли такие действия, то есть не может ли цель быть достигнута другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума;

3) превышает ли польза, получаемая обществом, наносимый правам индивидуума вред.

Если в ходе оценки нормы права признаётся, что она не соответствует хотя бы одному из упомянутых критериев, то она не соответствует и принципу соразмерности и является неправомерной (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 16 мая 2007 года по делу № 2006-42-01).

Лимбургские принципы, разработанные для осуществления Пакта в 1986 году, определяют, что, вне зависимости от уровня развития

государства, незамедлительно и с применением всех необходимых средств необходимо принять меры для обеспечения соответствующих прав по крайней мере на минимальном уровне. Под подлежащими принятию мерами национального уровня следует понимать не только законодательные, но и административные, судебные, экономические, социальные и образовательные меры. Законы, ограничивающие использование определенных социальных прав, не должны быть несправедливыми или дискриминирующими (см. *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, U.N. Commission on Human Rights, U.N. ESCOR, 43d Sess., U.N. Doc. E/CN.4/1987/17). Даже в случае существенной нехватки финансовых ресурсов в государстве оно обязано защищать наиболее слабых членов общества (см. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No.3. The nature of States parties obligations*, E/1991/23 14 December 1990, para. 12; *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 6. The economic, social and cultural rights of older persons*, E/1996/22 8 December 1995, para. 17).

Получателей пенсий по старости, назначенных согласно закону «О государственных пенсиях», следует считать особой социальной группой. То есть с момента прекращения трудовой деятельности по найму снизятся доходы этих людей, а значит и их возможность участвовать в различных процессах общественной жизни.

29. Для того, чтобы выяснить, соответствуют ли оспариваемые нормы критерию соразмерности, Конституционному суду прежде всего необходимо выяснить, пригодны ли выбранные законодателем средства для достижения легитимной цели.

29.1. Заявители считают, что выбранные средства непригодны для достижения легитимной цели, указанной Саэймой, так как они затрагивают только самую малозащищенную группу общества – получателей пенсии по старости. В свою очередь Заявители, оспаривающие часть первую статьи 3 Закона о выплатах, указывают, что данная норма непригодна для достижения легитимной цели, и прогнозируемый фискальный эффект в результате ее принятия не достигнут.

Саэйма и Кабинет министров считают, что выбранные средства пригодны для достижения указанной легитимной цели. Согласно ответным письмам Саэймы и мнению Кабинета министров в условиях неблагоприятной экономической ситуации государство было вынуждено обратиться к международным учреждениям с целью получения займов для стабилизации экономической ситуации и финансовой системы

Латвийской Республики. Условием получения упомянутых займов было урезание расходов бюджета государства на 500 миллионов латов. То есть в 2009 году было необходимо внести поправки в бюджет с предусмотрением урезания расходов в размере упомянутой суммы. Другие, альтернативные варианты снижения расходов, например, девальвация национальной валюты, были признаны неприемлемыми. Экономия специального бюджета социального страхования в 2009 году посредством принятия оспариваемых норм планировалась в размере более 88 миллионов латов.

А. Ковалевска указала, что предусмотренные в статье 2 Закона о выплатах меры пригодны для достижения легитимной цели, так как урезание размера выплачиваемых пенсий позволяет существенно снизить расходы специального бюджета. В свою очередь пригодность мер, предусмотренных в части первой статьи 3 Закона о выплатах, является спорным вопросом (*см. стр. 116 тома 10 материалов дела*).

29.2. Конституционный суд признаёт, что средства, выбранные законодателем, могут быть пригодными для достижения легитимной цели, если эта цель может быть достигнута данным конкретным регулированием.

Оценивая пригодность средств, Конституционный суд не может занять место законодателя и указывать на более подходящие политические решения, а также определять, как следует распределять средства государственного бюджета. Задача суда – оценить, являются ли оспариваемые нормы разумными и согласованными, имеются ли в распоряжении государства ресурсы, необходимые для их введения, являются ли нормы сбалансированными, эластичными и предусматривают ли они удовлетворение краткосрочных и долгосрочных потребностей, а также прозрачны ли эти нормы и проинформировано ли общество о них (*см. Langa P., Taking Dignity Seriously. Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR, Nordic Journal of Human Rights, Vol. 27, Nr. 1, 2009, p. 33*).

Конституционный суд согласен с тем, что оспариваемые нормы тесно связаны с необходимостью срочно сбалансировать бюджет государства, в том числе специальный бюджет социального страхования с целью минимизации влияния экономического спада на баланс доходов и расходов, а также с целью обеспечения жизнеспособности пенсионной системы. В определенных случаях экономический кризис может достичь такого уровня, при котором законодателя необходимо наделить свободой действий для осуществления корректирующих мер, даже если эти меры затронут основные права, определенные в Конституции. В условиях сильной ограниченности финансовых ресурсов государства оно обладает

свободой действий в плане изменения условий получения пенсий с целью обеспечения справедливой системы социального страхования (см. *Concurring opinion of judge Thomassen, Case of Kjartan Ásmundsson v. Iceland, Application no. 60669/00, Judgment 30 March 2005*).

В этом контексте запланированная экономия бюджета социального страхования соответствует последствиям экономического спада – дефициту бюджета государства и общему спаду экономической активности в Латвии в сравнении с показателями 2008 года.

Несмотря на то, что информация, предоставленная Министерством благосостояния, свидетельствует о том, что в июле, августе и сентябре 2009 года общая экономия, достигнутая в результате применения части первой статьи 3 Закона о выплатах, составила примерно 12,7 миллионов латов или на 6,2 миллионов латов меньше запланированной на этот отрезок времени экономии (см. стр. 45 – 47 тома 13 материалов дела), у Конституционного суда, в целом, нет оснований сомневаться в том, что посредством оспариваемых норм достигнуто снижение расходов специального бюджета государственного социального страхования, и что, соответственно, оспариваемые нормы способствовали уравниванию доходов и расходов.

Следовательно, легитимная цель может быть достигнута посредством оспариваемых норм.

30. Конституционный суд должен оценить возможность достижения легитимной цели – сбалансирование специального бюджета социального страхования – другими целями, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума.

Это означает, что необходимо выяснить, обеспечено ли надлежащее равновесие между необходимостью достижения цели и средствами, использованными для достижения этой цели (см. *Langa, p. 36*). Вводимые государством меры должны быть соразмерны как финансовому кризису, так и затрагиваемым такими мерами интересам (см. *Jackman M., Porter B., Canada, in Langford M. ed., Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2009, p. 219*).

30.1. В качестве одного из обоснований для принятия оспариваемых норм Сэйма и Кабинет министров неоднократно указывали на обязательства перед международными заимодавцами. То есть из информации, предоставленной упомянутыми органами, следует, что принятие оспариваемых норм связано с выполнением требований международных заимодателей.

В свою очередь приглашенные лица указывают на то, что в их распоряжении отсутствует информация, свидетельствующая о том, что международные заимодатели требовали урезания пенсионных выплат, определенного в оспариваемых нормах (см. стр. 119, 204 и 205 тома 9 материалов дела). Совсем напротив – международные заимодатели, по мнению приглашенных лиц, не указывали конкретной сферы, в которой следует производить урезание, и представитель Комиссии Европейского Союза даже подчеркнул, что уменьшение дефицита бюджета не может быть достигнуто только лишь за счет урезания расходов, так как это было бы слишком тяжело для населения, особенно для семей с низким уровнем доходов (см. стр. 205 тома 9 материалов дела).

Конституционный суд констатирует, что в первоначальных документах, связанных с получением международных займов, нет информации, относящейся к принятию оспариваемых норм. В свою очередь в пункте 7.2 Дополнительного меморандума о взаимопонимании между Европейским Сообществом и Латвийской Республикой от 13 июля 2009 года содержится обязательство государства урезать пенсионные расходы на 10 процентов для неработающих пенсионеров и на 70 процентов для работающих пенсионеров (см. мнение Кабинета министров на стр. 7 тома 9 материалов дела и пункт 7.2 Дополнительного меморандума о взаимопонимании между Европейским Сообществом и Латвийской Республикой от 13 июля 2009 года на стр. 90 и 91 тома 11 материалов дела). Что же касается соглашения между МВФ и Латвийской Республикой такое же обязательство включено в дополненную программу стабилизации и развития экономики Латвии, утвержденную Сазьмой 16 июня 2009 года (см. мнение Кабинета министров на стр. 7 тома 9 материалов дела и пункт 5.2 программы стабилизации и развития экономики Латвии, утвержденной Сазьмой 16 июня 2009 года, на стр. 33 и 34 тома 9 материалов дела).

Однако то обстоятельство, что в упомянутые документы включено обязательство Кабинета министров принять оспариваемые нормы, еще не означает, что именно такие условия были выдвинуты международными заимодателями. Международные заимодатели в рамках своей компетенции ставят перед государством главные цели, например, урезание расходов бюджета государства в размере 500 миллионов латов, в том числе урезание расходов специального бюджета социального страхования, однако выбор наиболее подходящих и адекватных средств достижения этих целей, а также возможных альтернатив остается в руках самого государства.

Конституционному суду не была предоставлена информация, которая бы свидетельствовала о том, что международные заимодатели в качестве необходимого условия для предоставления займа выдвинули бы

именно принятие оспариваемых норм. Меры, указанные в пункте 7.2 Дополнительного меморандума о взаимопонимании между Европейским Сообществом и Латвийской Республикой от 13 июля 2009 года и в пункте 5.2 программы стабилизации и развития экономики Латвии, утвержденной Саэймой 16 июня 2009 года, в том числе в отношении урезания пенсионных выплат, следует расценивать как действия государства, направленные на урезание расходов бюджета и, соответственно, на получение международных займов.

Кабинет министров указал, что международные заимодатели в ходе переговоров неоднократно обращали внимание на то, что жизнеспособность социального бюджета будет находиться под угрозой даже в том случае, если индексация пенсий будет заморожена. Однако никаких доказательств этому утверждению, например, протоколы переговоров, Конституционному суду предоставлено не было. Из предыдущих докладов МВФ следует, что жизнеспособности социального бюджета угрожают и фискальный риск создают, например, чрезмерно щедрые родительские (детские) пособия и необдуманно регулируемые пособия по болезни, кроме того можно констатировать значительную утечку средств социального обеспечения в направлении социальных групп, которые не следует считать неимущими или малообеспеченными (см., например, пункты 4.22 – 4.27 доклада *Aide Memoire Всемирного банка на стр. 105 – 106 тома 9 материалов дела*).

Кроме того, границы полномочий Кабинета министров определяются принципом разделения государственной власти. Согласно этому принципу Конституция наделяет законодательным правом, то есть правом решать наиболее важные вопросы жизни государства, непосредственно Саэйму, а также – в отдельных случаях – полноправных граждан Латвии. Остальные ответвления власти должны претворять в жизнь упомянутые законы [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)].

В ходе оценки соотношения компетенций Саэймы и Кабинета министров признано, что требование о том, чтобы законодатель самостоятельно законодательным путем решал все вопросы жизни государства, в сложных условиях жизни современного общества стало нереальным. Чтобы обеспечить более эффективное осуществление государственной власти, допустимо отступление от требования о том, что законодатель должен самостоятельно решать все вопросы во всей их полноте. Эта эффективность достигается таким образом, что законодатель в законодательном процессе решает наиболее важные вопросы, а разработка более детальных правил и норм, необходимых для претворения закона в жизнь, делегируется Кабинету министров

(см. пункт 7 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306).

Кабинет министров имеет право принимать правовые акты, но в них не должны содержаться нормы, которые нельзя считать вспомогательными средствами для осуществления нормы закона (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409).

Итак, в основном, делегирование разработки норм, необходимых для претворения закона в жизнь, Кабинету министров допустимо. Сазэйма обязана самостоятельно в законодательном порядке решать все важнейшие вопросы жизни государства и общества. В свою очередь часть первая статьи 68 Конституции определяет, что все международные договоры, улаживающие вопросы, подлежащие решению в законодательном порядке, должны утверждаться Сазэймой.

Чтобы выяснить, следует ли считать представленное Сазэймой обоснование ограничения прав лиц оправданным, необходимо оценить, имел ли право Кабинет министров, не будучи уполномоченным на то Сазэймой, решать вопросы, относящиеся к получению международных займов, или же соответствующие соглашения следует признать соглашениями, улаживающими вопросы, подлежащие решению в законодательном порядке, которые должны утверждаться Сазэймой.

При оценке того, следует ли признать соответствующее соглашение соглашением, улаживающим вопросы, подлежащие решению в законодательном порядке, нужно учитывать прежнюю практику регулирования подобных вопросов. Так 29 декабря 1928 года Президент государства провозгласил Закон о внешнем займе, принятый Сазэймой 18 декабря 1928 года. Статья 1 упомянутого закона предполагала, что «Кабинет министров уполномочен заключить внешний заем в размере шести миллионов американских долларов на 35 лет под 6 процентов в год, и для этого продать государственные облигации на эту же сумму по наилучшему курсу». В свою очередь статья 3 упомянутого закона определяла, что «Кабинет министров издает дальнейшие правила для вывода данного закона в жизнь» (*Likumi un Ministru kabineta noteikumi krājums, тетрадь 27, 31 декабря 1928 года, стр. 662*).

6 мая 1931 года Президент государства провозгласил принятый 28 апреля 1931 года в Сазэйме Закон о внутреннем дорожном займе 1931 года с премиями. Статья 1 упомянутого закона определяла, что «внутренний дорожный заем 1931 года с премиями выпускается по номинальной стоимости в 12 миллионов латов на 30 лет. Выпуск осуществляется на основании отдельной инструкции министра финансов» (*Likumi un*

Ministru kabineta noteikumu krājums, тетрадь 11, 18 мая 1931 года, стр. 441 – 447).

29 июня 1931 года Президент государства провозгласил принятый 22 июня 1931 года в Сазьме Закон о внешнем краткосрочном займе. Статья 1 упомянутого закона определяла, что «Кабинет министров уполномочен поручить министру финансов издать государственные облигации на сумму до 20 миллионов латов» (*Likumi un Ministru kabineta noteikumu krājums, тетрадь 22, 12 августа 1931 года, стр. 772*).

Вышеупомянутое свидетельствует о том, что вопросы, относящиеся к международным и другим займам, оказывающим существенное влияние на бюджет государства, в 20-е и 30-е годы предыдущего века решались законодательным путем в Сазьме. Первоначальная практика после возобновления действия Конституции также свидетельствует о том, что вопросы, связанные с международными займами, решались Сазьмой (см., например, закон от 29 марта 1995 года «О договоре о предоставлении гарантии по общему займу Латвийского инвестиционного банка между Латвийской Республикой и Европейским инвестиционным банком» и закон от 29 марта 1995 года «О договоре между Латвийской Республикой и Северным инвестиционным банком»).

Статья 81 Конституции определяла, что в периоды между сессиями Сазьмы Кабинет министров имеет право, если этого требует неотложная потребность, издавать правила, обладающие силой закона. Такие правила, помимо прочего, не могли вносить поправки в бюджет и бюджетные права, не могли относиться к эмиссии государственных казначейских билетов и к займам.

Тот факт, что статья 81 исключена из Конституции, не дает оснований для заключения, что упомянутые в ней вопросы теперь входят в компетенцию Кабинета министров. То есть после внесения поправок в Конституцию и исключения из нее статьи 81 компетенция решать вопросы, относящиеся к сферам, включенным в упомянутую статью, все еще эксклюзивно принадлежит только Сазьме, и Кабинет министров не имеет права решать регулируемые данной статьей вопросы.

Конституционный суд признаёт, что вопросы, решавшиеся Кабинетом министров при заключении соответствующего соглашения с международными заимодавцами, следует признать достаточно важными вопросами жизни государства и общества, чтобы подлежать решению в законодательном порядке в Сазьме. Из ответных писем Сазьмы также явно следует, что получение международного займа чрезвычайно важно для прекращения экономического спада в Латвии. Кроме того, в пункте 20 Меморандума о взаимопонимании между Европейским Сообществом и Латвийской Республикой указано, «что в отношении Латвии данный

Меморандум вступит в силу после завершения внутренних процедур, предусмотренных в правовых актах Латвии» (стр. 66 тома 11 материалов дела).

Нельзя согласиться с тем, что, как было указано в письме министра юстиции Латвийской Республики Комиссии Европейского Союза в связи с получением займа, были получены все необходимые для получения займа согласования и полномочия, что договор не нарушает ни одной национальной нормы права, а также что осуществление договора не нарушит требований ни одного правового акта Латвии, и что его правомерность, действительность и вопросы выполнения не будут оспорены ни в суде, ни в любом другом органе (см. письмо министра юстиции Латвийской Республики Комиссии Европейского Союза, приложение 3 к Договору о займе между Европейским Союзом и Латвией, датированному январем 2009 года http://ec.europa.eu/latvija/documents/pievienotie_faili/29.01.09.la.doc, дата последнего обращения: 1 декабря 2009 года).

Конституционный суд указывает, что концептуальное решение о получении международных займов и об их условиях следует признать важным и значительным вопросом, касающимся жизни государства и общества, который, согласно установленному в Конституции порядку, должен был решаться законодателем. Несмотря на то, что Саэйма приняла программу стабилизации экономики, поправки к бюджету государства на 2009 год и бюджет государства на 2010 год, эти решения не могут занять место установленного в Конституции права и, одновременно, обязанности по принятию решений по всем существенным вопросам, относящимся к упомянутым займам, в том числе вопросам о возможном предоставлении полномочий Кабинету министров.

Принятые Кабинетом министров международные обязательства сами по себе не могут служить аргументом для ограничения основных прав, определенных в статье 109 Конституции.

30.2. Для того, чтобы выяснить, имелись ли в распоряжении законодателя менее ограничивающие средства, Конституционному суду необходимо оценить, рассматривал ли законодатель возможность альтернатив оспариваемым нормам.

ЕСПЧ указал, что интересы общества оставляют широкую свободу действий законодателю, в том числе и в контексте урезания пенсий или приравняваемых к ним платежей. Суд обязан уважать указанную свободу действий, если только в действиях законодателя не было явного недостатка разумных обоснований (см. решение ЕСПЧ по делу *Moskal v. Poland*, Application No. 10373/05, 15 September 2009, para. 61).

30.2.1. В ответном письме Саэймы и мнении Кабинета министров указано, что в результате соглашения от 11 июня Закон о выплатах был согласован с политическими партиями, входящими в состав правительства, а также с ССПЛ, КРЛ, ССЛ, ФПЛ и Торгово-промышленной палатой Латвии. Таким образом, Саэйма и Кабинет министров косвенным образом удостоверяют, что посредством упомянутого соглашения было достигнуто наилучшее возможное решение из нескольких альтернатив.

Из представленных Конституционному суду ответов вовлеченных в дело организаций можно прийти к мнению о том, что альтернативы оспариваемым нормам либо высказывались в ходе других обсуждений, либо были оставлены без внимания. Так, например, ССЛ проинформировал Конституционный суд о том, что при подготовке соглашения от 11 июня рассматривались и другие альтернативы – снижение необлагаемого минимума до 0 латов, урезание пенсий на 15 процентов, урезание доплат к пенсиям и выплата пенсий работающим пенсионерам в размере 100 латов. ССПЛ и КРЛ указывают, что во время разработки поправок к бюджету на 2009 год проводились консультации о возможностях снизить необлагаемый минимум для подоходного налога с населения или повысить ставку взносов социального страхования. Никаких других обсуждений относительно оспариваемых норм не было.

В свою очередь ФПЛ указывает, что она не участвовала в обсуждении соглашения от 11 июня, так как решение уже было принято, а также указывает, что 9 июня 2009 года в ходе встречи с министром благосостояния была достигнута договоренность о снижении пенсий на 20 процентов тем работающим пенсионерам, пенсии которых превышают 100 латов, и о невыплате доплат пенсионерам, вышедшим на пенсию после 1 января 1996 года. Упомянутая договоренность не была акцептована на заседании Кабинета министров.

Конституционный суд указывает, что соглашение от 11 июня само по себе не подтверждает и не исключает конституционности или легитимности оспариваемых норм. Участие отдельных организаций или социальных партнеров правительства в подготовке упомянутого соглашения также не свидетельствует о конституционности оспариваемых норм или – наоборот – об их несоответствии Конституции. Соглашение от 11 июня скорее следует оценивать не как соглашение, создающее правовые предпосылки для принятия оспариваемых норм, а как квазиполитическое обязательство, которое наряду с партиями, входящими в состав правительства, по различным соображениям подписали и отдельные организации и социальные партнеры правительства. В данном деле факт существования соглашения имеет значение лишь в той мере, в которой в ходе его подготовки обсуждались

возможные альтернативы оспариваемым нормам. Кроме того, вопреки информации, содержащейся в ответных письмах Саэймы, в письме Кабинета министров и в аннотации к проекту Закона о выплатах, Конституционный суд признаёт, что участие организаций и социальных партнеров правительства в подготовке соглашения от 11 июня следует расценивать как формальное.

30.2.2. В информации, предоставленной Министерством благосостояния, указано, что проект Закона о выплатах было необходимо разработать в очень ограниченные сроки, и из-за недостатка времени оценить альтернативы было невозможно (см. стр. 115 тома 9 материалов дела). В свою очередь Кабинет министров указывает, что дискуссии о достижении необходимого урезания бюджета государства на 500 миллионов латов были чрезвычайно сложными и тяжелыми. В ходе переговоров оценивались и обсуждались и другие решения, представлявшие собой альтернативу урезанию пенсий, однако в результате дискуссий соглашение было достигнуто только об одном конкретном решении, а именно о том, которое было зафиксировано в тексте соглашения от 11 июня. После заключения упомянутого соглашения дискутировать о других решениях в процессе подготовки проекта Закона о выплатах было бы нерационально, помимо прочего еще и потому, что урезание дефицита бюджета было необходимо определить незамедлительно (см. стр. 8 тома 9 материалов дела).

Информация, предоставленная Саэймой, ССПЛ, КРЛ, ФПЛ, ССЛ и А. Барчей, председателем Комиссии Саэймы по социальным и трудовым делам, свидетельствует о том, что отдельные альтернативы принятию оспариваемой нормы обсуждались. Например, было разработано предложение установить максимальный размер пенсии – 350 латов, а работающим пенсионерам определить ограничение на выплату пенсий в размере 50 процентов. Вместе с тем признаётся и то, что альтернативы не принесли бы достаточной экономии или же не были достаточно хорошо изучены (см. стр. 162, 163 тома 9 и стр. 64 тома 10 материалов дела).

В дебатах по поводу Закона о выплатах на заседании Саэймы также было высказано несколько альтернативных принятию оспариваемых норм предложений. Например, было указано на урезание расходов министерств, увеличение ставки обязательных взносов социального страхования или установление минимального размера пенсии, не подлежащего урезанию (см. стенограммы заседания 9 Саэймы Латвийской Республики 15 и 16 июня <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/090615/st090615.htm>, <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/090616a/st090616a.htm>, дата последнего обращения: 2 декабря 2009 года). Однако и эти предложения были лишь высказаны, но не рассматривались.

Конституционный суд признаёт, что ни Кабинет министров, ни Сaeйма не проводили объективного, взвешенного анализа ни в отношении последствий применения оспариваемых норм, ни в отношении возможного существования других, менее ограничивающих средств достижения легитимной цели. Такой вывод следует из аннотации к проекту Закона о выплатах. В ней указано, что «существует риск, что нормы статей 2, 3, 5 и 6 Законопроекта противоречат принципу правового доверия, следующему из статьи 1 Конституции, а также создают риск противоречия установленным в статье 91 Конституции правам лиц на равенство и отсутствие дискриминации и установленным в статье 109 правам на социальное обеспечение, и могут явиться основанием для обращения лиц с заявлением в Конституционный суд» (*раздел II аннотации к законопроекту «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год»* <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/0BEB9E49A7761574C22575D6003F8248?OpenDocument>, дата последнего обращения: 1 декабря 2009 года).

В аннотации к проекту Закона о выплатах также указано, что консультации с экспертами не проводились (*см. раздел VI аннотации к законопроекту «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год»*). В своем заключении о проекте Закона о выплатах Юридическое бюро Сaeймы указало, что недостаточно информации для того, чтобы расценивать включенные в законопроект нормы как наиболее щадящее из возможных и крайнее средство урезания расходов государства. Отнесение ограничения, предусмотренного в части первой статьи 3 законопроекта, к столь широкому кругу лиц необоснованно и нарушает принцип соразмерности. Кроме того, в законопроекте содержится явное противоречие – в нем предусмотрено, что закон вступит в силу с 1 июля 2009 года, однако в аннотации к законопроекту указано, что применение закона с упомянутой даты невозможно (*см. стр. 53 – 54 тома 8 материалов дела*).

Задачей законодателя является поиск компромисса между конкурирующими политически-правовыми целями, в особенности – между принципами права и конституционными принципами. Если, например, необходимо принять решение об определенных социальных льготах, нужно найти компромисс между основополагающими принципами политики социальной государственности и экономной политики бюджета государства (*см.: Cipeliuss R. Par tiesisko apsvērumu racionālu strukturēšanu. Likums un Tiesības, 2000, № 4, стр. 112*).

Конституционный суд признаёт, что рекомендованные альтернативы оспариваемым нормам нельзя назвать качественными предложениями, так как адекватные альтернативные предложения в столь

короткие сроки разработать было просто невозможно. Тщательно и всесторонне оценить возможный экономический эффект и социальные последствия упомянутых альтернативных решений согласно их значительности за несколько дней также было невозможно.

Таким образом, у Конституционного суда нет оснований признать, что альтернативные решения, у которых отсутствует необходимое обоснование и оценка экономических и социальных последствий, можно признать достаточно хорошо взвешенными альтернативами оспариваемым нормам.

Спешка и недостаточное привлечение экспертов не позволили законодателю надлежащим образом оценить альтернативные решения и предусмотреть шадящий переход. О необдуманности действий законодателя, среди прочего, свидетельствует и то, что в Закон о выплатах в срочном порядке вносились исправления. А именно ограничения выплат, включенные в Закон о выплатах, относились к пенсиям по возрасту и пенсиям по выслуге лет. Таким образом, лицам, достигшим пенсионного возраста, но все еще получавшим пенсию по инвалидности, она платилась в полном объеме, в свою очередь лица, которым вместо пенсии по инвалидности была назначена пенсия по возрасту, получали ее в ограниченном объеме. Таким образом, Закон о выплатах предусматривал явно неодинаковое отношение к лицам, являвшимся получателями пенсии по инвалидности, к которым урезание пенсии не применялось, и к лицам, вместо пенсии по инвалидности получавшим пенсию по возрасту, к которым урезание пенсии применялось (см. закон от 17 сентября 2009 года «Поправки к закону «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год»» и аннотацию к проекту упомянутого закона <http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/CDF73564B79BB4E3C225761F004BE61E?OpenDocument>, дата последнего обращения: 1 декабря 2009 года).

В юриспруденции признано следующее: промедление, непрогнозируемость и непоследовательность в использовании государственной власти служат доказательством тому, что осуществленные и введенные государством меры привели к нарушению принципа соразмерности (см. *Harris D., O'Boyle M., and Warbrick C., Law of the European Convention on Human Rights, 2nd ed., Oxford University Press, 2009, p. 676*). ЕСПЧ также указывал, что «неопределенность – вне зависимости от того, возникла ли она в результате законодательной, административной или институциональной практики – является фактором, который необходимо учитывать при оценке действий государства. В самом деле, если затрагивается вопрос, касающийся общих

интересов, органы публичной власти обязаны действовать в разумные сроки, надлежащим и согласованным образом» (*Broniowski v. Poland, 2004-V; 43 EHRR 1, paras. 151 and 184 GC*).

При недифференцированном подходе к ограничению, определенному в части первой статьи 3 Закона о выплатах, может возникнуть ситуация, в которой удержание из пенсии, применяемое к лицу, превысит доходы, получаемые им от правовых трудовых отношений или самостоятельной занятости. То, что такие действия со стороны законодателя не соответствуют Конституции, уже указывалось в более ранних решениях Конституционного суда (*см. пункт 3.1.3 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01*).

Кроме того, создалась ситуация, в которой к отдельным группам лиц, имеющих помимо пенсии и другие доходы, часть первая статьи 3 Закона о выплатах не применяется. Согласно информации, указанной Кабинетом министров, в соответствии со статьей 6 закона «О государственном социальном страховании» лицами, подлежащими обязательному социальному страхованию, не считаются лица, достигшие возраста, дающего право на получение государственной пенсии по старости, и являющиеся владельцами крестьянского (рыбацкого) хозяйства, получателями авторских гонораров, физическими лицами, осуществляющими хозяйственное обслуживание недвижимого имущества или получающими доходы от собственного подсобного хозяйства или приусадебного хозяйства и зарегистрировавшимися как плательщики подоходного налога, полученного от хозяйственной деятельности. Кроме того, урезание пенсий не применяется к зарегистрированным в Службе государственных доходов самостоятельно занятым лицам, доходы которых ниже минимальной месячной заработной платы (*см. стр. 11 – 12 тома 9 материалов дела*).

В отношении лиц, к которым применяется часть первая статьи 2 Закона о выплатах, также нельзя признать, что для достижения легитимной цели законодатель выбрал наименее ограничивающее средство. А именно удержание из пенсий в размере 10 процентов применяется ко всем пенсионерам вне зависимости от размера их пенсий. В результате применения данной нормы пенсионер может стать неимущим лицом, вынужденным просить социальной помощи.

Принимая оспариваемые нормы, законодатель недостаточно тщательно рассмотрел альтернативы и не предусмотрел более щадящего решения. Следовательно, оспариваемые нормы не соответствуют статье 109 Конституции.

31. Конституционный суд указывает, что когда государство, находясь в условиях резкого экономического спада, урезает пенсионные выплаты на определенный срок, у него все же сохраняется определенная совокупность основных обязанностей, от которых государство не вправе отступать. В данном контексте важно выяснить, ограничены ли права получателей пенсий настолько, что этим затрагиваются их права на социальное обеспечение по существу (см. решение ЕСПЧ по делу *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, Application no. 60669/00, Judgment of 30 March 2005, para. 39).

Конституционный суд указывает, что одним из необходимых элементов пенсионной системы является адекватность. Это означает, что в рамках пенсионной системы гарантируются надежно финансируемые, адекватные доходы, не дестабилизирующие государственные финансы и не налагающие чрезмерного бремени на следующие поколения, при этом обеспечиваются справедливость и солидарность, а также возможность реагировать на переменные потребности индивидуумов и общества (см. *Social Protection Committee, Adequate and Sustainable Pensions, Report by the Social Protection Committee on the future evolution of social protection, Göteborg European Council, June 2000*). Государства по мере возможности должны обеспечивать всем пожилым людям достойный человека стандарт жизни и возможность активного участия в общественной, социальной и культурной жизни государства [см. *European Commission, Communication on supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach, COM (2001) 362 final, July 2001*].

31.1. В заявлениях неоднократно подчеркивается, что накопления средств специального бюджета социального страхования израсходованы необоснованно, и что их израсходование было одной из причин принятия оспариваемых норм.

В свою очередь Министерство финансов и Государственная касса в своих ответах Конституционному суду указали, что распоряжение накоплениями специального бюджета социального страхования осуществлялось в соответствии с Законом об управлении бюджетом и финансами.

В правовые акты, регулирующие вопросы социального страхования, введен один из основополагающих для этой сферы принципов – самофинансирование. Специальный бюджет социального страхования формируется исключительно из платежей социального страхования. Выплаты из этого бюджета также предусмотрены исключительно в целях услуг социального страхования. Это означает, что необходимо обеспечить определенное равновесие между доходами и расходами упомянутого бюджета. Это равновесие может быть разрушено

в случае назначения непродуманных дополнительных выплат, вследствие чего финансовая жизнеспособность упомянутого бюджета может быть поставлена под угрозу.

31.1.1. Из материалов дела можно сделать вывод о том, что в специальном бюджете социального страхования к началу 2009 года сформировались накопления – 951,1 миллион латов. В свою очередь на 1 сентября 2009 года накопления специального бюджета государства составляли 845,4 миллионов латов. То есть за восемь месяцев упомянутые накопления уменьшились на 100 миллионов латов.

Создающийся в годы экономического роста и благоприятных демографических обстоятельств избыток зачисленных в бюджет социального страхования взносов учитывается на счетах социального страхования. Несмотря на то, что взаимное заимствование между бюджетами осуществлялось уже в 1999 году, а в 2005 году обсуждалась возможность использовать резервы бюджета социального страхования для получения прибыли, только 2 декабря 2008 года Кабинет министров решил поддержать вложение накопленных средств специального бюджета социального страхования в Государственную кассу (см. стр. 187 и 188 тома 9 материалов дела и концепцию Кабинета министров от 3 декабря 2008 года «Об управлении финансовыми ресурсами государственного социального страхования до 2012 года». *Latvijas Vēstnesis*, 5 декабря 2008 года, № 190).

Избыток специального бюджета социального страхования представляет собой резервный фонд. Согласно действующим нормативным актам его можно использовать только для выплаты пособий социального обеспечения и пенсий в случаях, когда доходы специального бюджета социального страхования недостаточны для покрытия его расходов. То есть упомянутые накопления используются, помимо прочего, для достижения равновесия между социальным обеспечением различных поколений и гарантирования адекватности пенсий. Часть третьей статьи 7 закона «О социальном страховании» предусматривает, что для каждого специального бюджета можно создать резерв, в который зачисляется превышение доходов специального бюджета над суммой финансирования предоставленных услуг социального страхования.

Таким образом, следует сделать вывод, что решение о распоряжении накоплениями средств бюджета социального страхования принадлежит к сфере социальной политики. Продуманное и целенаправленное распоряжение упомянутыми накоплениями способствовало бы их росту, накопления облегчали бы ситуацию в бюджете тогда, когда демографическая ситуация в государстве начала бы существенно ухудшаться.

С одной стороны, выбранный порядок обеспечивает меньшую подверженность средств накоплений бюджета социального страхования экономическому риску, так как средства вкладываются в достаточно надежные финансовые инструменты, и сохраняется относительная ценность вложенных средств. Кроме того, существующий порядок гарантирует адекватный учет средств бюджета социального страхования. С другой стороны, несомненно и то, что существующий порядок, определяющий распоряжение упомянутыми накоплениями, насчитывающими несколько сотен миллионов латов, необоснованно большими полномочиями наделяет именно исполнительную власть – министра финансов и АГСС как исполнителя бюджета. Например, непрозрачным можно считать порядок заключения директором АГСС и представителем Государственной кассы упрощенных договоров о вложении средств накоплений бюджета социального страхования, насчитывающих несколько сотен миллионов латов, в Государственную кассу.

С учетом отсутствия надлежащего контроля можно с полным основанием усомниться в том, действительно ли средства накоплений специального бюджета социального страхования размещаются наиболее эффективным образом. По этой причине у Заявителей могли возникнуть обоснованные сомнения в том, на какие цели упомянутые накопления в действительности были направлены.

Также не обеспечен надлежащий контроль, в том числе контроль Саэймы, за тем, чтобы упомянутые значительные накопления использовались в качестве инструмента социальной политики путем размещения соответствующих финансовых средств наиболее выгодным для народного хозяйства и бюджета социального страхования образом. Совсем напротив, как указывает М. Поршнёва, упомянутые накопления, возможно, используются для решения проблем дефицита бюджета государства, а также для реализации краткосрочных целей исполнительной власти, каковым образом дестабилизируется вся система социального страхования (*см. стр. 188 тома 9 материалов дела*).

31.1.2. Из материалов дела следует сделать вывод, что одной из причин возникновения столь крупного дефицита в бюджете социального страхования является то, что родительское пособие было непродуманным образом определено как один из видов социального страхования. На выплату упомянутых пособий в 2008 году было потрачено примерно 66,7 миллионов латов, а в 2009 году для этих целей планировалось потратить примерно 82,9 миллиона латов (*см. стр. 195 тома 9 материалов дела*).

До 1 января 2008 года упомянутое пособие определялось как один из видов социального пособия – пособие по уходу за ребенком – и

выплачивалось из основного бюджета государства. В соответствии с действовавшим на тот момент правовым регулированием размер пособия был ограничен, то есть не мог превышать 392 латов в месяц. Конституционный суд признал упомянутое регулирование соответствующим принципу правового равенства, следующему из статьи 91 Конституции (см. решение Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03).

Чтобы изменить порядок выплаты пособий по уходу за ребенком, существовавший до 1 января 2008 года, 8 октября 2007 года Кабинет министров представил в Сазйму законопроект «Поправки к закону «О государственном социальном страховании»». Основанием для разработки законопроекта являлась резолюция Президента министров № 111-1/152 от 20 сентября 2007 года. В ней содержалось поручение Министерству благосостояния совместно с Министерством юстиции и Министерством финансов подготовить и до 24 сентября 2007 года представить для рассмотрения на заседании Кабинета министров 25 сентября поправки к соответствующим проектам правовых актов об оптимизации системы пособия по уходу за ребенком (см. резолюцию Президента министров № 111-1/152 от 20 сентября 2007 года, стр. 81 тома 10 материалов дела). Будучи признанным срочным, законопроект был принят в Сазйме без дебатов как в первом, так и во втором чтениях (см. стенограмму заседания Сазймы 24 октября 2007 года <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/071024/st071024.htm> и стенограмму заседания Сазймы 8 ноября 2007 года <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/071108/st071108.htm>, дата последнего обращения: 2 декабря 2009 года).

Посредством принятия упомянутого закона в закон «О государственном социальном страховании» был введен новый вид государственного социального страхования – страхование родителей. В аннотации к законопроекту было указано следующее: так как предусматривается выплата родительских пособий без каких-либо ограничений в полном объеме и работающим лицам, параллельно получающим трудовые доходы, страхование родителей не соответствует сути социального страхования. С учетом того, что введение данного пособия необходимо обеспечить в рамках существующей ставки взносов социального страхования, это вызовет негативное воздействие на специальный бюджет социального страхования в долгосрочной перспективе. В случае введения родительских пособий и их выплаты из специального бюджета социального страхования в рамках существующей ставки резерв, накопленный в этом бюджете, будет израсходован на 10 лет раньше (см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «О государственном социальном страховании»», рег. № 470/Lp9,

http://www.saeima.lv/saeima9/lasa?dd=LP0470_0, дата последнего обращения: 2 декабря 2009 года).

В аннотации к законопроекту было указано, что общая ставка взносов социального страхования сохраняется в размере 33,09 процентов, и услуга, соответствующая типу страхования родителей (родительское пособие), будет финансироваться из средств специального бюджета инвалидности, материнства и болезни, при этом изменено будет лишь распределение взаимного удельного веса расходов специальных бюджетов (см. аннотацию к законопроекту под рег. № 470/Lp9).

Из правил Кабинета министров, регулирующих распределение ставки взносов государственного социального страхования по видам государственного социального страхования, видно, что предусмотренная для страхования родителей пропорция обязательных взносов социального страхования в 2009 году выросла примерно на 70 процентов в сравнении с 2008 годом. А именно она выросла с 1,08 процента в 2008 году до 1,85 процента в 2009 году.

Конституционный суд считает, что при сохранении ставки взносов социального страхования в размере 33,09 процентов у законодателя не было оснований вводить новый вид социального страхования. В результате введения нового вида социального страхования было нарушено равновесие бюджета социального страхования, и его жизнеспособность была поставлена под угрозу. Введенный вид социального страхования – родительское пособие – оплачивается из бюджета социального страхования при отсутствии соответствующих дополнительных взносов в этот бюджет.

Из материалов разработки закона «О государственном социальном страховании» также видно, что изначально установленная ставка взносов социального страхования была предназначена для финансирования лишь пяти видов государственного социального страхования – государственного пенсионного страхования, социального страхования на случай безработицы, социального страхования от несчастных случаев на работе и профессиональных заболеваний, страхования на случай инвалидности и страхования на случай материнства и болезни (см., например, документы о разработке закона «О государственном социальном страховании» на стр. 166 – 180 тома 9 материалов дела, стр. 3 концепции Закона о пенсиях на стр. 158 тома 10 материалов дела и стр. 12 – 37 социального доклада Министерства благосостояния за 1998 год).

Следовательно, к негативному финансовому балансу специального бюджета социального страхования в существенной мере привело то, что родительское пособие было определено как новый вид социального

страхования без пересмотра ставки взносов страхования. Например, достижимая в результате осуществления оспариваемых норм общая экономия в 2009 году планировалась в размере приблизительно 88 миллионов латов. Эта сумма соответствует предусмотренным для родительских пособий выплатам из социального бюджета приблизительно за один год и один месяц.

Также следует заключить, что на жизнеспособность специального бюджета социального страхования повлияли и другие поспешные и непродуманные решения в сфере социальной политики, например, повышение доплат к пенсиям до 70 сантимов за каждый год стажа страхования, накопленный до 1996 года, снижение взносов обязательного социального страхования, направляемых пенсионным фондам, а также непродуманный механизм индексации пенсий (см. пункт 4.19 доклада Всемирного банка *Aide Memoire* на стр. 105 тома 9 материалов дела и заключение М. Поршинёвой на стр. 204 тома 9 материалов дела).

В настоящем решении уже указывалось, что система социального страхования, созданная в Латвии, чувствительна, и любое непродуманное решение может создать серьезные последствия в отношении долгосрочной стабильности этой системы. Таким образом, управляя средствами специального бюджета социального страхования, государство обязано осуществлять социальную политику с особым тщанием. Поспешные решения и решения, которые не были в достаточной мере предварительно взвешены, наряду с экономическим положением государства, вызвали имеющуюся на настоящий момент неблагоприятную ситуацию в специальном бюджете социального страхования.

31.2. Право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне входит в сферу распространения статьи 109 Конституции, и цель этого права – по мере возможности служить обеспечению существования, достойного человека (см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109). Пенсионеров следует считать социальной группой, которой необходима особая защита. Это тем более относится к пенсионерам, доходы которых невелики, и их следует считать доходами, не достигающими минимального социального обеспечения.

Комитет ООН по экономическим и социальным делам разъяснял обязанность государства гарантировать доступность социального обеспечения по крайней мере на минимальном уровне. В случаях, когда государство, с учетом доступных ему ресурсов, неспособно обеспечить упомянутый минимальный уровень для всех групп риска, оно должно определить группы, которым необходима особая защита и для которых

необходимо предусмотреть социальное обеспечение (см. *General Comment No. 19, para. 59*).

Подверженность жителей Латвии риску бедности оценивало несколько организаций, в том числе международных. Например, в данных Eurostat за 2007 год о группах риска бедности в связи с возрастом указано, что приблизительно 33 процента лиц, возраст которых превышает 65 лет, находится в группе риска бедности (см. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/data_overarching_en.xls, дата последнего обращения: 25 ноября 2009 года).

В свою очередь из исследования, проведенного в Латвии, следует, что риск бедности среди одиноких лиц пожилого возраста рос и в годы экономического подъема – с 45 процентов в 2005 году до 69 процентов в 2006 году и 75 процентов в 2007 году [см. *предварительные данные Центрального статистического управления за 2007 год «Статистическое обозрение доходов и условий жизни Сообщества (EU-SILC)»* <http://www.csb.lv/csp/content/?cat=471&id=5762>, дата последнего обращения: 25 ноября 2009 года].

Даже в годы экономического роста средства, выделенные на услуги социальной защиты в Латвии, были сравнительно невелики (см. *Europe in Figures, Eurostat yearbook 2009, p. 256*). Если, например, Швеция для этой цели выделяла приблизительно 32 процента, а Франция – соответственно, 31,5 процент от валового внутреннего продукта государства, то Латвия – лишь приблизительно 12,4 процентов от валового внутреннего продукта. Это отражается в статистике о неравенстве доходов, продолжавшем расти и в период экономического роста в государстве и считающемся самым высоким среди стран ЕС (см. *Inequality of income distribution* <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc260>, дата последнего обращения: 1 декабря 2009 года).

Чтобы выяснить, каков минимальный уровень социального обеспечения в каждом конкретном случае, государство должно сделать выбор между несколькими методами, используемыми различными международными организациями. Несмотря на то, что статус этих методов не является юридически обязательным, содержащиеся в них идеи следует признать источником с подчеркнута рекомендательным, но одновременно и достаточно авторитетным характером, советующим государству для решения конкретной проблемы выбирать оптимальную модель действий. В упомянутых методах учтены потребности домашних хозяйств в зависимости от их величины и состава. Доступен широкий спектр таких оценок (см. *Atkinson A. B., Rainwater L., Smeeding T. M.,*

Income Distribution in OECD Countries, OECD Social Policy Studies, No. 18, 1995, Paris).

Наиболее распространены три метода. Во-первых, шкала эквивалентности, во-вторых, модифицированная шкала и, в-третьих, шкала квадратного корня, используемая с 2008 года (см. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf>, дата последнего обращения: 3 декабря 2009 года). Метод модифицированной шкалы в своей практике перенял Eurostat (см. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/SPC%20Study%20minimum%20income%20final.pdf, дата последнего обращения: 3 декабря 2009 года). На основании соответствующих расчетов определяется уровень доходов, считающийся оптимальным в том смысле, чтобы лица могли удовлетворить свои потребности.

Выбор в пользу определенной шкалы эквивалентности зависит от технических соображений касательно экономического потребления и от оценки ценностей, то есть приоритетов, определяемых в отношении различных групп индивидуумов, например, пенсионеров. Упомянутые соображения оказывают влияние на результат. При выборе конкретной шкалы эквивалентности важно осознавать ее потенциальное влияние на последствия в плане неравенства и бедности, а также на количество и состав нищих жителей (см. *What are Equivalence Scales? OECD Project on Income Distribution and Poverty, via* www.oecd.org/els/social/inequality, дата последнего обращения: 25 ноября 2009 года).

Так как результаты могут отличаться в зависимости от выбранного метода, аргументированный выбор наиболее подходящего именно для ситуации в Латвии метода является вопросом политического выбора законодателя.

32. Заявители считают, что оспариваемые нормы не соответствуют принципу правового доверия, так как законодатель не предусмотрел щадящего перехода к новому правовому регулированию.

Принцип правового доверия неразрывно связан с принципом правового государства. Конституционный суд указал, что в соответствии с принципом правового доверия государственные учреждения в своей деятельности должны быть последовательны в отношении издаваемых ими нормативных актов и соблюдать правовое доверие, которое могло возникнуть у лиц согласно конкретной норме права. В свою очередь индивидуум, согласно данному принципу, может полагаться на постоянство и неизменность нормы права, изданной законным путем. Он смело может планировать свое будущее в связи с правами, предоставленными такой нормой (см. пункт 3.2 части выводов решения

Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 21 решения от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Однако принцип правового доверия не исключает возможности для государства вносить поправки в существующее правовое регулирование. Принцип правового доверия не следует интерпретировать так широко, чтобы он был способен уберечь лицо от любого разочарования. В противном случае государство было бы неспособно реагировать на изменчивые обстоятельства жизни. Вместе с тем принцип правового доверия требует, чтобы, внося изменения в нормативное регулирование, государство соблюдало разумное равновесие между доверием лица к действующему правовому регулированию и теми интересами, для обеспечения которых в данное регулирование вносятся изменения (см. пункты 23 и 25 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01).

Конституционный суд уже указывал, что при принятии решения об отмене пересмотра пенсий в 2009 году в ходе дебатов в Сазйме в качестве основания для этого упоминалось обязательство не снижать пенсии (см. пункт 21 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01). В пункте 12.2.4 декларации правительства, подписанной 11 марта 2009 года, сказано, что правительство не будет усугублять «существующую финансовую ситуацию пенсионеров и людей с особыми потребностями, однако, осознавая, что подписанные ранее международные документы предусматривают «замораживание» пенсий в Латвии, что означает временную отмену индексаций пенсий», дальнейший порядок индексации пенсий будет уточнен.

Урезание пенсий особенно сильно затронуло работающих пенсионеров, к которым было применено удержание из пенсий в размере 70 процентов и которые не могли прекратить трудовые отношения согласно требованиям нормативных актов Латвии в сфере занятости. С момента принятия Закона о выплатах до момента его вступления в силу прошло примерно две недели. Столь короткий срок вступления закона в силу был недостаточен для того, чтобы лица могли надлежащим образом оценить целесообразность предупреждения работодателя о прекращении правовых трудовых отношений согласно части первой статьи 100 Закона о труде, предусматривающей право сотрудников в письменной форме предупредить работодателя о прекращении трудового договора за один месяц.

Кроме того, из пенсий работающих пенсионеров были осуществлены удержания, даже несмотря на то, что правовые трудовые отношения фактически были прекращены. Таким образом, возникла еще большая правовая неопределенность. В аннотации к проекту Закона о

выплатах также было указано, что применение закона с 1 июля 2009 года невозможно (см. раздел I аннотации к законопроекту «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год»).

Конституционный суд ранее уже признавал, что размер пенсий работающих пенсионеров может подвергаться ограничениям с учетом трудовых доходов пенсионеров (см. пункт 3.1.3 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01). Однако оспариваемые нормы, рассматриваемые в рамках данного дела, не предусматривают общего изменения политики государства в отношении размера пенсий работающих пенсионеров, а только в отношении ограничений выплат на определенный срок. Такого, пусть и терминированного, изменения правового регулирования работающие пенсионеры не могли предусмотреть и не могли сделать должным образом продуманный выбор.

При оценке соблюдения разумного равновесия между необходимостью защитить правовое доверие лиц и необходимостью обеспечить интересы общества следует учитывать, предусмотрен ли щадящий переход к новому правовому регулированию. Конституционный суд ранее уже указывал на то, что такой щадящий переход может выражаться в виде установления разумного переходного срока или предусмотрения компенсации (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01). Соблюдая следующую из принципа правового доверия обязанность защищать разумное доверие лица к неизменности правового регулирования, государство все же не только вправе, но даже обязано принимать меры против существенных угроз интересам общества. Если внесение поправок в правовое регулирование служит на общее благо общества, такие действия допустимы. Таким образом, возможно и временное урезание пенсионных выплат, если достигнуто справедливое равновесие с сформировавшимся у лица правовым доверием к конкретному размеру пенсии. ЕСПЧ также неоднократно указывал на поиски справедливого равновесия и адекватную компенсацию (см. *Harris D., O'Boyle M., Warbrick C., Law of the European Convention on Human Rights, 2nd ed., Oxford University Press, 2009, p. 675*).

В контексте настоящего дела это означает, что урезание пенсий было бы возможно только в том случае, если бы одновременно было принято правовое регулирование о позднейшем возмещении удержанных средств. То есть, предусматривая подобное временное урезание, законодатель обязан позднее обеспечить его справедливое возвращение. Кроме того, государство, соразмерно общему интересу общества, должно было определить группы пенсионеров, к которым данное урезание

применяться не может или в отношении которых необходимо предусмотреть иное урезание.

Так как в отношении урезания пенсий дифференцированный подход не предусмотрен, как не предусмотрено ни возмещение удержаний из пенсий, ни адекватный переходный период, оспариваемые нормы не соответствуют статье 1 Конституции.

IV

33. Согласно постановлениям Конституционного суда в случаях, когда оспариваемая норма права признаётся не соответствующей какой-либо норме Конституции, суд не оценивает соответствие этой нормы другим нормам Конституции. Вместе с тем оспариваемые в рамках настоящего дела нормы затрагивают некоторые другие основные права, определенные в Конституции, прежде всего – основные права, содержащиеся в статьях 91 и 105 Конституции. Таким образом, законодатель в одинаковой мере должен был учитывать как следующую из первого предложения статьи 91 Конституции обязанность по-разному относиться к лицам, находящимся в неодинаковой ситуации, так и обязанность защищать права на выплату пенсии, гарантированные статьей 105 Конституции (см. пункт 6 констатирующей части решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункты 20 и 21 решения от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01).

34. Согласно пункту 11 статьи 31 закона О Конституционном суде в случае, когда Конституционный суд признаёт норму права не соответствующей норме права высшей юридической силы, он должен определить момент, с которого соответствующая норма теряет силу. В настоящем деле Заявители просили признать оспариваемые нормы не имеющими силы со дня их принятия, то есть с 16 июня 2009 года.

Следовательно, Конституционный суд должен рассмотреть вопрос о том, с какого момента оспариваемые нормы следует признать не имеющими силы.

Часть третья статьи 32 закона О Конституционном суде определяет, что норму права (правовой акт), которую Конституционный суд признал не соответствующей норме права высшей юридической силы, следует считать не имеющей силы со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не постановил иначе. Следовательно, признание оспариваемой нормы не соответствующей норме права высшей юридической силы не всегда означает, что оспариваемую норму следует признать не имеющей силы со дня опубликования решения суда.

В части третьей статьи 32 закона О Конституционном суде законодатель предоставил Конституционному суду широкую свободу действий при принятии решения о том, с какого момента оспариваемая норма, признанная не соответствующей норме права высшей юридической силы, теряет свою силу. Для того, чтобы признать оспариваемую норму не имеющей силы не со дня опубликования решения, а с другого момента, Конституционный суд должен обосновать свое мнение. При определении конкретного момента, с которого оспариваемые нормы теряют свою силу, Конституционный суд, на основании, среди прочего, своей прежней практики, рассмотрит несколько вопросов:

– является ли признание оспариваемых норм потерявшими силу задним числом необходимым для защиты основных прав Заявителей;

– существуют ли соображения, согласно которым оспариваемые нормы следовало бы признать не имеющими силы задним числом только в отношении Заявителей.

В настоящем решении Конституционный суд заключил, что оспариваемые нормы нарушают основополагающие принципы правового государства, определенные в Конституции, и гарантированные лицам основные права. Не существует никаких других возможностей для устранения ущемления основных прав Заявителей, определенных в Конституции, кроме признания оспариваемых норм не имеющими силы с момента их принятия. В таком случае у государства возникает обязанность вернуть удержанную часть пенсии.

В схожей с Заявителями ситуации находятся все лица, к которым относятся оспариваемые нормы. Конституционный суд принимает во внимание то, что конституционные жалобы касательно оспариваемых норм намеревались подать еще несколько тысяч лиц. Таким образом, Конституционный суд признаёт, что ущемление прав причинено не только заявителям конституционной жалобы, но всем получателям пенсий. Поэтому оспариваемые нормы следует признать потерявшими силу с момента их принятия в отношении всех получателей пенсий, которых они касаются.

Вместе с тем необходимо учесть, что оспариваемые нормы существенным образом затрагивают финансы государства, а именно бюджет государства. Влияние упомянутых норм на бюджет государства оценивается в несколько десятков миллионов латов. Незамедлительное исполнение решения суда может вызвать очень неблагоприятные последствия. Поэтому Конституционный суд проанализирует несколько обстоятельств, которые обязательно нужно оценить при принятии решения о моменте, когда оспариваемые нормы потеряют свою силу.

Статья 66 Конституции определяет следующее: «Сазйма ежегодно перед началом хозяйственного года принимает решение о бюджете доходов и расходов государства.» Интерпретируя данную статью, Конституционный суд указал, что «в бюджете определяются и обосновываются необходимые для выполнения обязанностей государства средства в таком порядке, чтобы в течение отрезка времени, для которого эти средства предусмотрены, расходы покрывались соответствующими доходами» [*пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 27 ноября 1998 года по делу № 1998-01-05(98)*]. Закон «О бюджете государства на 2010 год» был принят Сазймой 1 декабря 2009 года. В бюджете не был предусмотрен отказ от регулирования, включенного в оспариваемые нормы.

Если бы решение Конституционного суда подлежало немедленному исполнению, возникла бы ситуация, противоречащая Конституции в еще большей степени, чем ситуация, при которой последствия оспариваемых норм еще продолжали бы некоторое время существовать. Незамедлительная выплата пенсий в полном объеме и возмещение всех удержанных сумм может создать существенную угрозу стабильности как основного бюджета государства, так и специального бюджета социального страхования, а следовательно и благополучию всего общества, в том числе и самих Заявителей. В практике Конституционного суда признано следующее: несмотря на то, что определенные нормы признаны не соответствующими Конституции, незамедлительное увеличение выплачиваемых лицам финансовых средств без предусмотрения возможности осуществления продуманных мер по обеспечению выплат может оказать существенное влияние на платежи, предназначенные для других лиц, затруднить осуществление функций учреждений и, таким образом, затруднить выполнение функций государства в целом (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 4 января 2007 года по делу № 2006-13-0103*).

Принимая во внимание цель социального бюджета – обеспечить жизнеспособность пенсионной системы, а также интересы общества в целом, необходимо выделить разумное время для принятия необходимых мер.

Следовательно, Конституционный суд должен определить порядок исполнения настоящего решения.

35. Пункт 12 статьи 31 закона О Конституционном суде определяет, что в решение Конституционного суда могут быть включены «прочие постановления суда». Следовательно, Конституционный суд вправе регулировать вопросы, являющиеся существенными для того, чтобы после признания оспариваемого акта потерявшим силу не возникли

новые ущемления основных прав, определенных в Конституции, и чтобы изъятие соответствующих норм «из обращения» не создало нарушений в правовом регулировании (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103).

35.1. Пункт 12 статьи 31 закона О Конституционном суде, в сущности, предусматривает права, схожие с правами, предоставленными конституционным судам других государств для обеспечения исполнения их решений, то есть наделение Конституционного суда полномочиями самостоятельно определять важные правовые последствия своих решений. Например, закон не только предоставляет полномочия, но и налагает ответственность на конституционный суд за то, чтобы его решения в социальной реальности обеспечивали правовую стабильность, ясность и мир (см. *Benda E., Klein E. Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts. C.F. Müller Juristischer Verlag Heidelberg, 1991, S.525*).

Конституционный суд ранее уже заключал, что он должен по мере возможности заботиться о том, чтобы ситуация, которая может возникнуть с момента, когда оспариваемые нормы теряют свою силу, не 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).

Если бы Конституционный суд не принял решения по вопросам, связанным с исполнением настоящего решения, то есть не определил момента, в который оспариваемые нормы теряют свою силу, создалась бы ситуация, могущая поставить под угрозу стабильность бюджета государства, кроме того, возникла бы неясность относительно того, когда именно следует начать и насколько долго и в каком порядке следует осуществлять выплату части пенсии, удержанной на основании оспариваемых норм. Закон не запрещает Конституционному суду постановить, что исполнение решения – выплату пенсий в полном объеме – невозможно начать незамедлительно.

35.2. В статье 9 Закона о выплатах определено, что Кабинет министров должен дважды в год оценивать обоснованность дальнейших ограничений на выплату пенсий и предоставлять Саэйме доклад о сохранении ограничений или, если это необходимо, законопроект о частичной или полной отмене ограничений. Министерство благосостояния указало, что оно должно до 1 февраля 2010 года подготовить и представить Кабинету министров упомянутый в статье 9 Закона о выплатах и подлежащий предоставлению Саэйме проект доклада, обеспечив, таким образом, выполнение задания, порученного

Кабинету министров (см. письмо Министерства благосостояния на стр. 93 тома 10 материалов дела).

Из имеющихся в деле материалов можно сделать вывод, что на начало января 2009 года накопления специального бюджета социального страхования составляли примерно 951 миллион латов. В свою очередь к началу декабря 2009 года упомянутые накопления сократились до 767 миллионов латов (см. сообщение Национального новостного агентства LETA от 11 декабря 2009 года «*Naudu pensiju izmaksai nāksies ņemt arī no noguldījumi depozīta*»). Итак, за одиннадцать месяцев 2009 года накопления сократились на 184 миллиона латов, что составляет, в среднем, 17 миллионов латов в месяц.

Информация, предоставленная АГСС, также свидетельствует о том, что в декабре 2009 года в специальном пенсионном бюджете сформировался дефицит в размере примерно 50 миллионов латов. Для обеспечения выплаты пенсий в начале 2010 года рассматриваются варианты получения необходимых средств: во-первых, перенаправление накоплений, имеющихся в специальном бюджете занятости, в специальный пенсионный бюджет; во-вторых, досрочное прекращение заключенного с Государственной кассой соглашения о размещении средств специального бюджета социального страхования на срочный вклад (см. сообщение Национального новостного агентства LETA от 11 декабря 2009 года «*Naudu pensiju izmaksai nāksies ņemt arī no noguldījumi depozīta*»).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что для устранения существующего на настоящий момент дефицита в специальном пенсионном бюджете социального страхования необходимо определенное время как для пересмотра заключенного с Государственной кассой соглашения о размещении специального бюджета социального страхования на срочном вкладе, так и для того, чтобы в надлежащем порядке пересмотреть распределение ставки взносов государственного социального страхования по видам государственного социального страхования или найти другое решение.

Принимая во внимание вышеупомянутое, а также то, что для возобновления выплаты пенсий в полном объеме в дополнение к текущим расходам понадобится еще более десяти миллионов латов ежемесячно, а также то, что пенсии начисляются и выплачиваются за календарный месяц, Конституционный суд считает, что удержания из пенсий, осуществляемые на основании оспариваемых норм, следует прекратить не позднее, чем с 1 марта 2010 года.

35.3. В ходе принятия решения касательно момента, до которого необходимо вернуть ту часть пенсии, которую лица не получали в период

времени с 1 июля 2009 года по 1 марта 2010 года, следует заключить, что ограничение на выплату отдельных пенсий, содержащееся в Законе о выплатах, было предусмотрено на три с половиной года – с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2012 года. Кроме того, законодатель предусмотрел, что упомянутые ограничения могут быть отменены и до 31 декабря 2012 года. В настоящем решении уже было признано, что Закон о выплатах был принят поспешно, при этом не были оценены ни соразмерность урезаний пенсий, ни другие аспекты, относящиеся к последствиям оспариваемых норм.

Согласно Конституции Саэйма не только вправе, но и обязана разрабатывать и принимать регулирование, определяющее важные вопросы жизни государства и общества. Кроме того, Конституция предоставляет Саэйме право принимать решения по вопросам, касающимся бюджета государства. Определение порядка возврата удержаний из пенсий, осуществленных согласно оспариваемым нормам, следует признать как достаточно важным вопросом жизни общества, так и вопросом, существенным образом затрагивающим бюджет государства. Следовательно, Саэйма обязана разработать и принять регулирование для правового урегулирования данного вопроса.

В свою очередь Конституционный суд обязан в рамках своей компетенции заботиться о по возможности наиболее эффективной защите ущемленных основных прав лиц и об их восстановлении. Ни защита ущемленных прав, ни их восстановление не были бы эффективными, если бы Саэйма не исполнила свою обязанность и не определила порядка возврата удержаний из пенсий. В таком случае следовало бы считать, что основанием для возврата являются содержащиеся в данном решении выводы и что возврат следует начать 1 марта 2010 года в таком объеме и в такие сроки, в которые удержания были осуществлены согласно оспариваемым нормам. То есть удержанная за один месяц часть пенсии должна быть и возвращена в течение одного месяца.

При принятии решений по вопросам, касающимся возврата денежных средств, необоснованно удержанных в результате нарушения прав, включенных в Конвенцию, ЕСПЧ также указал, что лицо имеет право на выплату компенсации в разумные сроки с учетом конкретной ситуации и соизмеряемых интересов (*см. решения ЕСПЧ по следующим делам: Lithgow v. UK, Judgment of 8 July 1986, application no. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, paras. 120-122; Guillemin v. France (Article 50), Judgment of 2 September 1998, 105/1995/611/699, para. 24; Jucys v. Lithuania, Judgment of 8 January 2008, application no. 5457/03, paras. 37 and 39; Broniowski v. Poland, 2004-V; 43 EHRR 1, paras. 151 and 184 GC*).

При принятии решения о разработке и принятии такого регулирования необходимо учитывать, что получатели пенсий по старости представляют собой особую группу лиц, которая, однако, достаточно неоднородна в плане доходов, возраста и других факторов. Это означает, что возврат удержанной части пенсии следует осуществить в разумные сроки и, по мере возможности, с учетом неодинаковых ситуаций, в которых пребывают разные лица. С учетом экономического положения государства и возможностей бюджета государства часть пенсии, удержанную на основании оспариваемых норм, следует вернуть в установленном Сазьмой порядке в полном объеме не позднее, чем до 1 июля 2015 года.

Постановляющая часть

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

постановил:

1. Признать часть первую статьи 2 и часть первую статьи 3 закона «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год» не соответствующими статьям 1 и 109 Конституции Латвийской Республики и не имеющими силы с момента их принятия.

2. Постановить, что удержания из пенсий, установленные согласно части первой статьи 2 и части первой статьи 3 закона «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год», должны быть прекращены не позднее, чем с 1 марта 2010 года.

3. Постановить, что Сазьма, не позднее, чем до 1 марта 2010 года, должна определить порядок возмещения удержаний, осуществленных на основании части первой статьи 2 и части первой статьи 3 закона «О выплате государственных пенсий и государственных пособий в период времени с 2009 года по 2012 год».

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис