



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 17 февраля 2011 года

по делу № 2010-20-0106

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Викторс Скудра, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума и Винета Муйжниеце,

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

по конституционной жалобе Юрия Савицкиса, Асии Сивицкой, Марзии Вагаповой, Геннадия Нестерова и Владимира Подоляко в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии пункта 1 переходных правил закона «О государственных пенсиях» (в части о приравнивании трудового стажа и приравненных к нему периодов неграждан Латвии к страховому стажу) статье 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции и статье 91 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 2 ноября 1995 года Сазьма (Парламент) приняла закон «О государственных пенсиях» (далее в тексте – Закон о пенсиях), вступивший в силу 1 января 1996 года. Пункт 1 переходных правил Закона о пенсиях гласил:

«Трудовой стаж и приравненные к нему периоды, накопленные гражданами Латвийской Республики до 1 января 1991 года в Латвии и за ее пределами, образуют страховой стаж, необходимый для назначения государственной пенсии, вне зависимости от уплаты взносов социального страхования. В отношении иностранных граждан и лиц без подданства, постоянным местом жительства которых на 1 января 1991 года являлась Латвийская Республика, данное правило относится только к трудовому стажу и приравненным к нему периодам, накопленным в Латвии. [...]»

6 ноября 1996 года Сазьма внесла поправки в упомянутую норму, выразив ее в следующей редакции:

«Трудовой стаж и приравненные к нему периоды, накопленные гражданами Латвии, репатриантами, членами их семей и потомками до 1 января 1991 года в Латвии и за ее пределами, образуют страховой стаж, необходимый для назначения государственной пенсии, вне зависимости от уплаты взносов социального страхования. Страховой стаж иностранцев и лиц без подданства, постоянным местом жительства которых на 1 января 1991 года являлась Латвия, формируется из трудового стажа и приравненных к нему периодов, накопленных в Латвии, а также приравненных к трудовому стажу периодов, накопленных за пределами Латвии и упомянутых в подпунктах 4, 5 и 10 настоящего пункта. [...]»

Законом от 20 октября 2005 года Сазьма выразила упомянутую норму в новой редакции:

«Накопленный гражданами Латвии до 31 декабря 1990 года на территории Латвии и территории бывшего СССР трудовой стаж и приравненные к нему периоды, а также указанный в подпункте 10

настоящего пункта период, накопленный вне Латвии, приравниваются к страховому стажу. К страховому стажу иностранцев и лиц без подданства приравнивается трудовой стаж и приравненный к нему период, накопленный на территории Латвии, а также приравненные к трудовому стажу периоды, накопленные на территории бывшего СССР, указанные в подпунктах 4 и 5 настоящего пункта, и период, накопленный вне Латвии, упомянутый в подпункте 10 настоящего пункта. [...]»

Законом от 19 июня 2008 года Сaeйма снова внесла поправки в упомянутую норму и заменила слова «иностранцев и лиц без подданства» во втором предложении на слова «иностранцев, лиц без подданства и неграждан Латвии». Таким образом, с 1 июля 2008 года, то есть с даты вступления в силу упомянутых поправок, пункт 1 переходных правил Закона о пенсиях гласит:

«Накопленный гражданами Латвии до 31 декабря 1990 года на территории Латвии и территории бывшего СССР трудовой стаж и приравненные к нему периоды, а также указанный в подпункте 10 настоящего пункта период, накопленный вне Латвии, приравниваются к страховому стажу. К страховому стажу иностранцев, лиц без подданства и неграждан Латвии приравнивается трудовой стаж и приравненный к нему период, накопленный на территории Латвии, а также приравненные к трудовому стажу периоды, накопленные на территории бывшего СССР, указанные в подпунктах 4 и 5 настоящего пункта, и период, накопленный вне Латвии, упомянутый в подпункте 10 настоящего пункта. До 31 декабря 1990 года [...] к страховому стажу приравнены следующие приравненные к трудовому стажу периоды: [...]

4) время обучения в высших учебных заведениях, а также в других учебных заведениях после получения среднего образования, но не более пяти лет применительно к специальностям, по которым срок получения образования не превышал пяти лет, и не более шести лет в отношении

специальностей, по которым срок получения образования превышал пять лет;

5) время обучения на дневном отделении аспирантуры, но не более трех лет, время последипломного образования и повышения квалификации; [...]

10) время, проведенное политически репрессированными лицами в местах заключения, поселения, в том числе на работах, которыми ведало Главное управление № 907 по строительству промышленных предприятий Министерства внутренних дел СССР, в высылке, а также время, проведенное в бегстве из упомянутых мест, в трехкратном размере, а для Крайнего Севера и приравненных к нему районов – в пятикратном размере. Районы, которые следует считать Крайним Севером и приравненными к нему районами, устанавливает Кабинет министров. В отношении лиц, чей стаж был установлен в шестикратном размере, рассчитанный стаж сохраняется. [...]»

2. Заявители Юрий Савицкис, Асия Сивицка, Марзия Вагапова, Геннадий Нестеров и Владимир Подоляко (далее в тексте – Заявители) оспаривают соответствие пункта 1 переходных правил Закона о пенсиях в части о приравнивании трудового стажа и приравненных к нему периодов неграждан Латвии к страховому стажу (далее в тексте – оспариваемая норма) статье 91 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция) и статье 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции (далее в тексте – Конвенция).

Заявители являются негражданами Латвии. По словам Заявителей, при начислении пенсии по старости Ю.Савицкису, А.Сивицкой, М.Вагаповой и Г.Нестерову в соответствии с оспариваемой нормой в страховой стаж не был включен трудовой стаж и приравненные к нему

периоды, накопленные на территории бывшего СССР до 31 декабря 1990 года. В свою очередь при начислении досрочной пенсии по старости В.Подoliaко в соответствии с оспариваемой нормой в стаж не было включено время, проведенное на обязательной воинской службе.

Заявители указывают, что оспариваемая норма является дискриминирующей по отношению к правам неграждан Латвии, так как периоды до 31 декабря 1990 года, в течение которых эти лица трудились за пределами Латвии или проходили обязательную воинскую службу, не включаются в страховой стаж, что существенно влияет на размер пенсии.

Заявители считают, что они находятся в ситуации, сравнимой с ситуацией, в которой находятся граждане Латвии – получатели пенсии по старости. Отличающееся от отношения к гражданам отношение к негражданам создает дискриминацию на основании гражданства, что, по мнению Заявителей, является нарушением статьи 91 Конституции и статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции. Упомянутое в своем решении по делу «Андреева против Латвии», по мнению Заявителей, признал и Европейский Суд по правам человека (далее в тексте – ЕСПЧ).

Заявители указывают, что отсутствует четкое определение цели оспариваемой нормы, так как Закон о пенсиях не содержит норм об особом отношении к негражданам.

Кроме того, ограничение, включенное в оспариваемую норму, несоразмерно, так как нет серьезных причин для различия в обращении, основанного исключительно на гражданстве. Требование о получении гражданства путем натурализации во избежание дискриминации нельзя считать соразмерным. Не исключают дискриминацию и международные договоры в области социальной безопасности, так как к Заявителям договоры, заключенные Латвией, или не относятся вовсе, как например к Г.Нестерову, или же относятся лишь частично.

После ознакомления с материалами дела представитель Заявителей Ю.Савицкиса, А.Сивицкой, М.Вагаповой и Г.Нестерова Владимир Бузаев представил мнение, содержащее комментарии об ответном письме Сазймы в рамках дела и о мнениях, выраженных Омбудсменом и представительницей Кабинета министров в международных организациях по правам человека.

В упомянутом мнении указано, что оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции, а также статье 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции. Международные договоры в сфере социальной безопасности не могут гарантировать устранение различий в обращении. Следовательно, единственная возможность обеспечить Заявителям восстановление такого положения, в котором они находились бы, если бы не произошло нарушения статьи 14 Конвенции, состоит в признании оспариваемой нормы не соответствующей Конституции и Конвенции с момента вступления Конвенции в силу в Латвийской Республике.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазйма – в своем ответном письме Конституционному суду указывает, что оспариваемая норма предусматривает включение в страховой стаж граждан всего трудового стажа и приравненных к нему периодов, накопленных на территории бывшего СССР до 31 декабря 1990 года. В свою очередь в страховой стаж неграждан включаются лишь отдельные трудовые и приравненные к ним периоды, накопленные на территории бывшего СССР.

Латвия не является преемницей бывшего СССР и, следовательно, не переняла от бывшего СССР никаких обязательств. Преемницей СССР, по мнению Сазймы, считается Российская Федерация. Для обеспечения того, чтобы страховой стаж, накопленный на территории бывшего СССР,

был зачтен всем лицам вне зависимости от их гражданства, необходимо регулирование в форме международного договора. Латвия заключила такие договоры с несколькими государствами.

Сазйма не согласна с требованием Заявителей об отмене оспариваемой нормы с обратной силой, так как из статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции не следует, что государство обязано учитывать определенный трудовой стаж или гарантировать социальную защиту, если отношение к лицам соответствует принципу правового равенства. По мнению Сазймы, право на собственность охраняет выплату пенсии, но не налагает на государство конкретных обязанностей в сфере социального права, например, не определяет содержания прав на социальное обеспечение, от которого непосредственно зависит то, следует ли учитывать соответствующий трудовой стаж.

4. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее в тексте – Омбудсмен) – считает, что оспариваемую норму, в той мере, в которой она относится к негражданам Латвии, в действующей на настоящий момент редакции нельзя считать соответствующей статье 91 Конституции.

Так как Латвия не является преемницей прав и обязательств бывшего СССР, международные правовые акты не обязывают Латвию принимать на себя обязательства по трудовому стажу лиц за пределами территории Латвии. Однако из решения ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии» следует, что зачтение трудового стажа вне Латвии в стаж граждан Латвии и отсутствие соответствующего регулирования в нормативных актах и международных договорах в отношении неграждан создает необоснованное различие в обращении. Омбудсмен указывает, что, ратифицировав Конвенцию, Латвия обязалась обеспечить права и

свободы, гарантированные в Конвенции, каждому человеку, находящемуся в ее юрисдикции. Следовательно, Латвия не может ссылаться на то, что в данных вопросах она не связана или не была связана договорами в сфере социальной безопасности, заключенными с другим государством.

5. Приглашенное лицо – представительница Кабинета министров в международных организациях по правам человека Инга Рейне – в своем мнении главным образом основывается на анализе решения Большой палаты ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии». И.Рейне отмечает, что упомянутое решение следует оценивать во взаимосвязи с юриспруденцией ЕСПЧ в рамках других схожих дел, кроме того следует учитывать международное публичное право и практику других государств.

Особенность регулирования, установленного оспариваемой нормой, заключается в том, что оно касается случаев, когда трудовой стаж был накоплен в одном государстве, а пенсия затребована в другом. Жалобы Заявителей относятся к включенному в оспариваемую норму регулированию о трудовом стаже, накопленном за пределами территории независимой Латвии и Латвийской ССР. Поэтому в деле следует оценить статус Латвийского государства с точки зрения международного публичного права. Любые вопросы, связанные с наследованием обязательств СССР, следует решать путем межгосударственных переговоров, прежде всего – с Российской Федерацией как с преемницей СССР, а в случае, если будут выявлены вопросы, в которых Российская Федерация не признала себя наследницей обязательств СССР, их следует решать путем других переговоров.

В мнении указано: согласно нормам международного права в области преемственности государств новое государство, если оно

способно идентифицировать права и обязанности, которые могут быть непосредственно отнесены к его территории, обычно перенимает такие права и обязанности, несмотря на то, что оно не является преемником «материнского» государства или преемником его обязательств. Соответственно, в оспариваемой норме Латвия учла трудовой стаж, накопленный на территории Латвийской ССР. Это согласуется с принятым в международном публичном праве принципом о том, что в случае распада, создания и восстановления государств пенсии считаются административным (публичным) долгом, который следует перенять государству-преемнику (правопреемнику).

И.Рейне считает, что позиция Латвии соответствует также признанному в международном публичном праве принципу о том, что вопрос трансграничного трудоустройства следует решать путем межгосударственных договоров.

Часть выводов

6. 4 мая 1990 года Верховный совет Латвийской ССР принял декларацию «О восстановлении независимости Латвийской Республики» (далее в тексте – Декларация). В пункте 8 Декларации государство обязалось: «Гарантировать гражданам Латвийской Республики и других государств, постоянно проживающим на территории Латвии, социальные, экономические и культурные права, а также политические свободы, соответствующие общепризнанным международным нормам прав человека. Это в полной мере распространяется на тех граждан СССР, которые выразят желание проживать в Латвии, не принимая латвийского гражданства.»

6.1. После восстановления независимости Латвии было необходимо разработать систему социальной безопасности, которая гарантировала бы социальное обеспечение всем жителям страны.

29 ноября 1990 года был принят закон «О государственных пенсиях». С учетом того факта, что в момент восстановления независимости пенсионных фондов не существовало, была создана пенсионная система, основанная на принципе солидарности, то есть право на государственную пенсию было присвоено всем жителям Латвии, постоянным местом жительства которых на момент вступления закона в силу – 1 января 1991 года – являлась Латвийская Республика.

6.2. Оценив экономическую и демографическую ситуацию в государстве, доступные ресурсы и другие обстоятельства, 2 ноября 1995 года Сазьма приняла новый закон «О государственных пенсиях», вступивший в силу 1 января 1996 года. Посредством упомянутого закона в Латвии были введены принципы системы обязательного государственного пенсионного страхования, основанной на страховых взносах, с разделением этой системы на несколько уровней.

Цель первого уровня государственной пенсионной системы заключается в обеспечении минимального уровня доходов жителям пенсионного возраста. Обязательность первого уровня и его основанность на принципе социального страхования создают известную связь между всеми обязательными платежами социального страхования, осуществленными жителями, и уровнем предоставляемых в конечном итоге услуг. *(см. пункт 23 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01).*

6.3. Вместе с тем государство должно было решить вопрос о том, как рассчитывать пенсию лиц, достигших пенсионного возраста до восстановления независимости Латвии и не осуществлявших взносов социального страхования в бюджет Латвии. Аналогичную проблему

следовало решить и в отношении тех пенсионеров, часть страхового стажа которых была накоплена во время оккупации, осуществлявшейся СССР. Пункт 1 переходных правил Закона о пенсиях в редакции от 2 ноября 1995 года определял, какой трудовой стаж и приравненные к нему периоды следует включать в страховой стаж при начислении государственных пенсий гражданам Латвийской Республики, иностранным гражданам и лицам без подданства. В страховой стаж иностранных граждан и лиц без подданства был включен только трудовой стаж, накопленный на территории Латвии.

6 ноября 1996 года законодатель выразил упомянутую норму в новой редакции, определявшей, что страховой стаж иностранцев и лиц без подданства, постоянным местом жительства которых на 1 января 1991 года являлась Латвия, формируется из трудового стажа и приравненных к нему периодов, накопленных в Латвии, а также некоторых приравненных к трудовому стажу периодов, накопленных до 1 января 1991 года за пределами Латвии.

6.4. 26 июня 2001 года Конституционный суд вынес решение по делу №2001-02-0106, в рамках которого оценивалось соответствие пункта 1 переходных правил закона «О государственных пенсиях» (в части о страховом стаже иностранцев и лиц без подданства, постоянным местом жительства которых на 1 января 1991 года являлась Латвия) статьям 89, 91 и 109 Конституции, а также статье 14 и статье 1 Протокола 1 Конвенции. Конституционный суд признал, что норма права о порядке начисления пенсий иностранцам и лицам без подданства, схожая с оспариваемой нормой, соответствует нормам права высшей юридической силы. Так как на тот момент в пункте 1 переходных правил закона «О государственных пенсиях» неграждане *expressis verbis* не упоминались, Конституционный суд указал на то, что законодатель обязан регламентировать зачисление в страховой стаж накопленного за

пределами Латвии до 1 января 1991 года трудового стажа и приравненных к нему периодов неграждан как отдельного субъекта права. (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106).

6.5. С 1 июля 2008 года, когда вступил в силу закон «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», принятый 19 июня 2008 года, в пункте 1 переходных правил Закона о пенсиях наряду с иностранцами и лицами без подданства *expressis verbis* упомянуты неграждане Латвии.

Таким образом, согласно Закону о пенсиях страховой стаж всех лиц, постоянным местом жительства которых на 1 января 1991 года являлась Латвия, формируется из трудового стажа, накопленного на территории Латвии до 31 декабря 1990 года. В страховой стаж граждан Латвии дополнительно включается трудовой стаж и приравненные к нему периоды, накопленные к упомянутому сроку вне территории Латвии, а в страховой стаж неграждан – только приравненные к трудовому стажу периоды, упомянутые в подпунктах 4, 5 и 10 пункта 1 переходных правил Закона о пенсиях, а именно:

1) время обучения в высших учебных заведениях, а также в других учебных заведениях после получения среднего образования;

2) время обучения на дневном отделении аспирантуры, время последиplomного образования и повышения квалификации;

3) время, проведенное политически репрессированными лицами в местах заключения, поселения и высылки, а также время, проведенное в бегстве из упомянутых мест, в трехкратном размере, а для Крайнего Севера и приравненных к нему районов – в пятикратном размере.

7. Статья 91 Конституции гласит: «Все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека осуществляются без какой-либо дискриминации.»

Статья 14 Конвенции гласит: «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку [...] национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, [...] рождения или по любым иным признакам.»

Статья 1 Протокола 1 Конвенции гласит:

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.»

Заявители считают, что оспариваемая норма содержит различие в обращении по отношению к гражданам и негражданам. В частности, в страховой стаж неграждан не входит трудовой стаж и приравненные к нему периоды, накопленные до 31 декабря 1990 года за пределами Латвии, в том числе время, проведенное на обязательной воинской службе.

В своем ответном письме Сазйма признаёт, что такое различие в обращении присутствует.

Таким образом, Конституционный суд заключает, что законодатель установил различные принципы зачисления трудового стажа и приравненных к нему периодов в страховой стаж граждан и неграждан Латвии, и при начислении пенсий имеет место различие в обращении по отношению к двум упомянутым группам лиц.

8. 18 февраля 2009 года Большая палата ЕСПЧ вынесла решение по делу «Андреева против Латвии». Н.Андреевой, так же как другим постоянным жителям Латвии, была назначена минимальная установленная государством пенсия. Кроме того, на нее распространялись предусмотренные законом доплаты к пенсии и индексация пенсии. Она также получала другие социальные пособия (пособие на лечение и жилищное пособие). В страховой стаж Н.Андреевой не был включен ее трудовой стаж на предприятиях Российской СФСР и Украинской ССР до 31 декабря 1990 года.

ЕСПЧ указал, что государство должно демонстрировать равное отношение ко всем лицам, находящимся в его юрисдикции, и что при начислении пенсии заявительнице Н.Андреевой Латвия допустила различие в обращении в сравнении с порядком начисления пенсии, предусмотренным для граждан. ЕСПЧ посчитал, что при начислении пенсии по старости негражданам без учета трудового стажа, накопленного до 1 января 1991 года вне территории Латвии, не было соблюдено разумное соотношение. Следовательно, Латвия нарушила статью 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции (*см. пункты 89 и 90 решения Большой палаты ЕСПЧ от 18 февраля 2009 года по делу «Андреева против Латвии», заявление №55707/00*).

9. Конституционный суд должен оценить, является ли различие в обращении при начислении пенсий по старости гражданам и негражданам оправданным, то есть имеются ли для этого объективные и разумные основания.

Прежде всего Конституционный суд указывает на то, что в деле «Андреева против Латвии» ЕСПЧ оценивал только конкретные фактические обстоятельства, а не соответствие оспариваемой нормы

нормам права высшей юридической силы. Между фактическими обстоятельствами дела «Андреева против Латвии» и дела, рассматриваемого Конституционным судом, имеются существенные различия. В частности, Н.Андреева проживала в Латвии с 1954 года и считалась сотрудницей предприятия всесоюзного значения, руководство которым осуществлялось центральным правительством СССР, при этом региональное отделение предприятия, в котором Н.Андреева работала, находилось на территории Латвии.

В свою очередь общий страховой стаж Ю.Савицкиса составляет 37,2 лет, из которых 21,3 год (57 процентов) он работал вне территории Латвии. Из общего страхового стажа М.Вагаповой (31,4 год) вне территории Латвии она проработала 21,4 год (68 процентов). А.Сивицка из общего страхового стажа (41,7 год) вне Латвии накопила 21,8 год стажа (52 процента), а Г.Нестеров из общего страхового стажа (42,1 года) – 12 лет (28 процентов). В распоряжении Конституционного суда нет информации, которая свидетельствовала бы о том, что упомянутые Заявители лишь формально считались сотрудниками предприятий, находившихся в подчинении других республик СССР, а фактически проживали и трудились на территории Латвии, как это было в случае с Н.Андреевой. Следовательно, у них не могло возникнуть правовой связи с Латвией в эти годы.

10. Социальные права, к которым относится оспариваемая норма, представляют собой особую область прав человека, которая в конституционных законах государств и в международных документах о правах человека (например, в Европейской социальной хартии) сформулирована как общая обязанность государства.

Конституционный суд ранее неоднократно оценивал конституционность норм, относящихся к социальным правам, и

признавал, что система социальной и экономической защиты (виды и размеры пособий), а также поддержание этой системы находится в ведении государства. Эта система зависит от экономической ситуации в государстве и от доступных ресурсов. Кроме того, государство наделяется широкой свободой действий при решении вопросов, относящихся к социальным правам (см. пункты 1 и 3 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 рамках нескольких дел ЕСПЧ ранее признавал, что Конвенция предоставляет государству широкую свободу действий в вопросах, относящихся к общим мерам экономической или социальной стратегии. Благодаря непосредственным знаниям об обществе своей страны и его потребностях, должностные лица государства, основываясь на соображениях социального или экономического характера, могут лучше международного судьи оценить, что именно отвечает интересам общества, и ЕСПЧ обычно уважает политический выбор законодателя (см., например, решение ЕСПЧ от 12 октября 2000 года по делу «Janковић v. Croatia», заявление №43440/98; решение от 13 сентября 2001 года по делу «Hadžić v. Croatia», заявление №48788/99; решение от 28 января 2003 года по делу «Saarinen v. Finland», заявление №69136/01; пункт 73 решения от 4 ноября 2008 года по делу «Carson and Others v. the United Kingdom», заявление №42184/05; пункт 83 решения Большой палаты от 18 февраля 2009 года по делу «Андреева против Латвии», заявление №55707/00; решение от 12 января 2010 года по делу «Zubczewski v. Sweden», заявление №16149/08).

Следовательно, государство наделено широкой свободой действий при создании своей системы социальной безопасности, в том числе пенсионной системы.

11. В рамках нескольких дел ЕСПЧ отметил значимость аспекта преемственности или наследования обязательств государств при рассмотрении дела (см., например, решение ЕСПЧ от 9 сентября 1998 года по делу «*Jasinskij and Others v. Lithuania*», заявление №38985/97; решение от 10 апреля 2001 года по делу «*Kuna v. Germany*», заявление №52449/99; решение от 1 июля 2008 года по делу «*Kireev v. Moldova and Russia*», заявление №11375/05; пункт 256 решения Большой палаты от 3 октября 2008 года по делу «*Kovačič and Others v. Slovenia*», заявления №44574/98, 45133/98 и 48316/99; решение от 29 октября 2009 года по делу «*Si Amer c. France*», заявление №29137/06). Несмотря на то, что в упомянутых делах ЕСПЧ констатировал применимость статьи 14 Конвенции и статьи 1 Протокола 1 Конвенции, он отклонил жалобы с учетом именно аспекта свободы действий государств и отсутствия преемственности.

Конституционный суд считает: для выяснения того, можно ли считать различие в обращении с гражданами и негражданами в вопросе о зачислении их трудового стажа в страховой стаж объективным и соразмерным в контексте соответствующих исторических, экономических и социальных событий, в рассматриваемом деле существенную роль играет рассмотрение социальных прав с учетом международного права и доктрины непрерывности государства.

11.1. Конституционный суд ранее неоднократно подробно рассматривал правовые аспекты основания, неправомерной оккупации и восстановления независимости Латвийской Республики.

18 ноября 1918 года Народный совет Латвии провозгласил Латвийскую Республику независимым самостоятельным государством. Латвия и прочие Балтийские страны *de facto* утратили свою независимость в 1940 году, когда, нарушив международное право, СССР оккупировал Латвию.

Независимость Латвии была восстановлена в 1990 году на основании доктрины непрерывности государства. Если государство, независимость которого была прекращена неправомерным путем, восстанавливает свою государственность, оно может на основании доктрины непрерывности государства признать себя тем же самым государством, которое было ликвидировано неправомерным путем (см.: *Ziemele I. State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia. Past, Present and Future as Defined by International Law. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, стр. 129*).

Континуитет Латвии как субъекта международного права подчеркивается в Декларации. В ее преамбуле указано, что с точки зрения международного права присоединение Латвийской Республики к Советскому Союзу недействительно, и *de jure* Латвийская Республика все еще существует как субъект международного права. Закрепление доктрины непрерывности Латвийского государства в правовой системе Латвии следует считать главной функцией преамбулы Декларации (см.: *Levits E. 4. maija Deklarācija Latvijas tiesību sistēmā // 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. – Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000, стр. 57*).

11.2. Из правовой идентичности государства следуют его права и обязанности. При определении правовой идентичности государства за основу следует принимать требование о признании того, что противоправное присоединение государства или его части к другому государству не создает правовых последствий. Право регулирует не только взаимоотношения между государствами как субъектами существующего международного права, но и их возникновение и исчезновение. Это особенно важно в случаях присоединения государства или его части к другому государству, осуществляемого с нарушением международных и национальных норм права. Согласно принципу *ex*

injuria ius non oritur государства или их части могут быть присоединены к другим государствам только на добровольной основе с соблюдением процедур, предусмотренных в международных и национальных правовых нормах (см. пункт 32.1 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102).

11.3. Доктрина непрерывности государства оказывает непосредственное влияние на действия государства не только в сфере международного права, в которой государство продолжает выполнять обязательства, принятые им на себя до *de facto* прекращения независимости и не наследует международных обязательств того государства, в составе которого оно ранее неправомерно находилось, но и во внутренних делах. Действия власти, незаконно учрежденной другим государством, в публично-правовой сфере не налагают обязательств на государство, восстановившее свою независимость. На основании доктрины непрерывности государства государство, восстановившее свою независимость, вправе самостоятельно решать все необходимые жизненные вопросы государства согласно своему конституционному строю и правовым нормам (см. пункт 32.3 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102). С точки зрения международного права утверждать или подразумевать, что у Латвии автоматически имеются какие бы то ни было обязанности, коренящиеся в советском прошлом, значило бы отрицать факт незаконной оккупации и аннексии Латвии, что противоречило бы принципу *ex injuria ius non oritur* и обязанности непризнания, определенной в международном праве (см. пункт 22 Частично особого мнения судьи ЕСПЧ И.Зиемеле в деле «Андреева против Латвии»).

Следовательно, Латвийская Республика не является наследницей прав и обязанностей бывшей СССР и согласно доктрине непрерывности государства восстановленное государство не обязано

перенимать какие-либо обязательства, проистекающие из обязательств оккупировавшего его государства.

12. В основе различий в обращении в сфере социального права лежит идея о том, что государство проявляет особую заботу и берет на себя особую ответственность за своих граждан, основные потребности которых необходимо удовлетворять. В отношении социальных прав, вводимых в общем порядке с учетом максимальных ресурсов конкретного государства, всеобщих стандартов не существует. Некоторые социальные права могут быть обеспечены лишь частично. Абсолютный запрет на дискриминацию в области социальных прав может повлечь за собой серьезные финансовые последствия. То, что лицу не предоставлены конкретные социальные права, само по себе еще не является нарушением основных прав. Нарушение возникает, если не существует обоснованных причин для такого ущемления прав [см. *Bossuyt M. Should the Strasbourg Court Exercise More Self-Restraint? // Human Rights Law Journal, Vol. 28, No. 9–12 (2007), стр. 325, 329*].

ЕСПЧ ранее указывал, что государство обладает свободой действий при предоставлении преимуществ тем лицам, которым оно считает необходимым их предоставить с учетом особого контекста (см. решение ЕСПЧ от 12 октября 2000 года по делу «*Jankovič v. Croatia*», заявление №43440/98). Конвенция не запрещает подписавшим ее государствам внедрять законодательным путем общие политические меры, в результате которых образуется различие в обращении с конкретной группой индивидуумов в сравнении с остальными при условии, что в общем и целом вмешательство в права категории или группы, определенной в законе, является оправданным с точки зрения Конвенции (см. пункт 112 решения Большой палаты ЕСПЧ от 16 марта 2006 года по делу «*Жданок против Латвии*», заявление №58278/00).

Кроме того, ЕСПЧ признал, что различие в обращении на основании гражданства можно признать соответствующим нормам Конвенции, если в его основе лежат исключительно серьезные обстоятельства (см. пункт 42 решения ЕСПЧ от 16 сентября 1996 года по делу «Gaugusuz v. Austria», заявление №17371/90; пункт 46 решения от 30 сентября 2003 года по делу «Koua Poirrez v. France», заявление №40892/98; пункт 87 решения Большой палаты от 18 февраля 2009 года по делу «Андреева против Латвии», заявление № 55707/00).

В юдикатуре ЕСПЧ существует четко укоренившийся принцип: статья 1 Протокола 1 Конвенции предусматривает право на пенсию для лиц, осуществлявших взносы в государственный фонд социального страхования, но не гарантирует прав на конкретный размер пенсии. Решающим является вопрос о том, имеет ли место столь сильное ущемление прав лица на получение пенсии, что оно подрывает упомянутые права по существу (см. пункт 39 решения ЕСПЧ от 12 октября 2004 года по делу «Kjartan Asmundsson v. Iceland», заявление №60669/00; а также решение от 12 октября 2000 года по делу «Janковић v. Croatia», заявление №43440/98). Кроме того, ЕСПЧ признал, что Конвенция не гарантирует прав на получение пенсии за труд в другом государстве (см. решение ЕСПЧ от 18 апреля 2002 года по делу «L.V. v. Austria», заявление №39802/98).

12.1. Преамбула Декларации конкретизирует доктрину непрерывности Латвийского государства, обязывающую органы государственной власти соблюдать ее и не отступать от нее. Обязательным для органов государственной власти является и включенное в преамбулу изложение исторических фактов и их юридическая оценка, обосновывающая доктрину непрерывности государства (см. пункт 64.2 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102). Таким образом, содержащееся

в пункте 8 Декларации обещание гарантировать всем жителям Латвии социальные права не следует понимать как признание социальных прав абсолютными основными правами человека, распространяющимися на всех совершенно одинаковым образом. Упомянутое обещание следует толковать во взаимосвязи с закрепленной в преамбуле доктриной непрерывности государства и с учетом ситуации, создавшейся в результате советской оккупации. Следовательно, содержимое Декларации обязывает государство обеспечить социальные права каждому жителю по крайней мере в минимальном объеме.

12.2. После восстановления независимости Латвия создала систему социального обеспечения, охватывающую всех лиц, проживавших в Латвии 1 января 1991 года.

С распадом СССР и восстановлением Латвии были связаны значительные трудности. Во время оккупации бюджет государства и бюджет социального страхования контролировался Государственным банком СССР. После распада СССР средства не были распределены и остались в собственности Российской Федерации. Поэтому Латвия решила обеспечить минимальную пенсию всем жителям страны. Согласно оспариваемой норме трудовой стаж, накопленный на территории Латвии, учитывается как при начислении пенсий граждан, так и при начислении пенсий неграждан. Законодатель выбрал именно такое регулирование, так как фактически оно соответствовало административной территории и совокупности жителей, «унаследованным» Латвией при восстановлении независимости. Кроме того, можно считать, что во время трудового стажа на территории Латвии до 31 декабря 1990 года жители вносили вклад в народное хозяйство и развитие Латвии.

12.3. При создании новой пенсионной системы было решено в дополнение к назначенной минимальной пенсии зачислить в страховой

стаж всех лиц трудовой стаж, накопленный за пределами территории Латвии. Для граждан был установлен более широкий круг периодов трудового стажа, накопленных за пределами территории Латвии и подлежащих зачислению в страховой стаж, чем для неграждан, иностранцев и лиц без подданства. Оценка того, какие приравненные к трудовому стажу периоды законодатель отнес к периодам, подлежащим зачислению в страховой стаж неграждан, показывает, что это периоды, в течение которых неграждане получали образование и повышали квалификацию с тем, чтобы впоследствии внести свой вклад в народное хозяйство Латвии, а также периоды, в течение которых политически репрессированные лица находились в местах заключения, поселения или высылки в качестве противников оккупационного режима. Таким образом, государство воспользовалось свободой действий в сфере создания пенсионной системы и применительно к своим гражданам учло их особую связь с государством, а также их вклад и вклад их предшественников в народное хозяйство страны. Зачисление отдельных периодов трудового стажа, накопленного за пределами территории Латвии, в страховой стаж неграждан можно считать проявлением доброй воли восстановленного государства (см. также решение ЕСПЧ от 8 января 2008 года по делу «Epstein et Autres c. Belgique», заявление №9717/05).

13. В результате оккупации, осуществленной СССР, Латвия не только утратила свою независимость в июне 1940 года, но и перенесла массовые депортации и убийства местных жителей, а также наплыв иммигрантов. В марте 1949 года из Латвии было депортировано 2,3 процента жителей, то есть приблизительно в три раза больше людей, чем во время депортации 14 июня 1941 года. После окончания Второй мировой войны произошла массовая иммиграция граждан СССР в

Латвию (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу №2004-18-0106).

После восстановления независимости законодателю было необходимо определить совокупность граждан Латвии. С учетом континуитета Латвии как субъекта международного права имелись основания для восстановления совокупности граждан Латвии в том виде, в котором она была определена в 1919 году «Законом о подданстве». Таким образом, Латвия не присвоила гражданство лицам, у которых оно было еще до оккупации Латвии, а восстановила права этих лиц *de facto* (см.: *Ziemele I. Starptautiskās tiesības un cilvēktiesības Latvijā: abstrakcija vai realitāte. – Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2005, сmp. 103*). Таким образом, континуитет Латвии как субъекта международного права создал правовую основу для невозможности автоматического получения статуса граждан определенной группой лиц, вследствие чего было необходимо установить особый правовой статус для лиц, прибывших на территорию Латвии во время оккупации и не получивших иного гражданства. Присвоение статуса неграждан определенной группе лиц явилось результатом сложного политического компромисса. Кроме того, при принятии закона «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или иного государства» Латвия должна была соблюдать международные стандарты прав человека, запрещающие увеличивать число лиц без подданства (см. пункты 13 и 14 решения Конституционного суда от 7 марта 2005 года по делу №2004-15-0106).

Статус негражданина Латвии отличен от статуса лица без подданства и статуса иностранца, определенного в международных правовых актах, так как объем прав, определенный для неграждан, не соответствует в полной мере ни одному из упомянутых статусов. Статус негражданина не является и не может считаться разновидностью

гражданства Латвии (см. пункты 15 и 17 решения Конституционного суда от 7 марта 2005 года по делу №2004-15-0106).

Рассматриваемое дело не относится к долгосрочным иммигрантам, прибывшим в страну в соответствии с положениями процедуры иммиграции, регулируемой нормативными актами, как это происходит в наши дни. Большинство неграждан Латвии прибыли на территорию Латвии в результате иммиграционной политики, осуществлявшейся СССР. В течение периодов трудового стажа за пределами территории Латвии такие лица не вносили никакого вклада в народное хозяйство и развитие Латвии. Для таких лиц Латвийская ССР была лишь одним из уголков СССР, в котором можно было проживать и трудиться в течение более или менее долгого срока, тем самым проводя в жизнь часть политики коммунистической партии СССР по *советизации* и *русификации* (см. пункт 27 Частично особого мнения судьи ЕСПЧ И.Зиемеле в деле «Андреева против Латвии»).

Конституционный суд признаёт правовую связь неграждан с Латвией, на основании которой возникли взаимные права и обязанности. Однако контекст континуитета государства является решающим и представляет собой существенное обстоятельство, позволяющее считать различия в порядке начисления пенсий по старости граждан и неграждан оправданными. Государство, которое было оккупировано в результате агрессии другого государства, не обязано гарантировать социальное обеспечение лицам, прибывшим на его территорию в результате иммиграционной политики государства-оккупанта. В особенности с учетом *erga omnes* обязанности непризнания и неоправдания нарушений международного права [см. пункт 33 решения Международного суда от 5 февраля 1970 года по делу «Belgium v. Spain (Barcelona traction case)», *I.C.J. Reports 1970, No. 3*].

У неграждан есть возможность получить статус граждан Латвийской Республики, хотя Заявители и не считают такую возможность соразмерной. Законодатель выразил мнение, что изначально статус негражданина предусматривался как временный институт с тем, чтобы лицо со временем или получило гражданство Латвии, или выбрало другое государство, с которым оно пожелало бы закрепить свою правовую связь (см. пункт 16 решения Конституционного суда от 7 марта 2005 года по делу №2004-15-0106). После получения гражданства Латвии в страховой стаж лица был бы зачислен трудовой стаж, накопленный за пределами территории Латвии. Многие неграждане воспользовались этой возможностью, получив права и обязанности, предусмотренные для граждан нормативными актами. В то же время многие неграждане не пожелали воспользоваться этой возможностью в силу разных причин.

Следовательно, для различия в обращении при начислении пенсий по старости гражданам и негражданам Латвийской Республики имеется объективное и разумное основание.

14. В нескольких своих решениях ЕСПЧ указал на существенное значение двусторонних межгосударственных договоров о сотрудничестве в сфере социального обеспечения при решении вопросов о трансграничных пенсиях (см., например, пункт 88 решения Большой палаты ЕСПЧ от 16 марта 2010 года по делу «Carson and Others v. the United Kingdom», заявление №42184/05). В деле «Андреева против Латвии» ЕСПЧ также указал, что он полностью отдает себе отчет в значении подобных соглашений для эффективного разрешения таких проблем, как возникшая по настоящему делу» (пункт 90 решения Большой палаты ЕСПЧ от 18 февраля 2009 года по делу «Андреева против Латвии», заявление №55707/00).

В решении по делу №2001-02-0106 Конституционный суд признал важность международных договоров, которые следует заключать с соблюдением принципа справедливости, соразмерности и других принципов права. Латвийское государство не должно перенимать обязательств другого государства по обеспечению лиц пенсией по старости за периоды занятости на территории другого государства. Латвийское государство не может обязать налогоплательщиков, участвующих в новой пенсионной схеме, решать вопросы, которые следует решать посредством межгосударственных договоров, следовательно данный вопрос находится в компетенции международных договоров с конкретными государствами, а не в компетенции законов государства (*см. пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу №2001-02-0106*). Кроме того, и Сазыма, и представительница Кабинета министров в международных организациях по правам человека указывают, что вопрос о зачислении трудового стажа, накопленного за пределами Латвии, в страховой стаж следует решать в форме международных договоров. Путем заключения такого договора решается вопрос о различии в обращении по отношению к негражданам, трудовой стаж которых за пределами Латвии не учитывается при начислении пенсий по старости.

Латвией заключено несколько договоров, предусматривающих взаимное признание страхового стажа – договор с Соединенными Штатами Америки (в силе с 5 ноября 1992 года), Литвой (в силе с 31 января 1995 года), Эстонией (в силе с 29 января 1997 года, новый договор – с 1 сентября 2008 года), Украиной (в силе с 11 июня 1999 года), Финляндией (в силе с 1 июня 2000 года), Норвегией (в силе с 18 ноября 2004 года), Нидерландами (в силе с 1 июня 2005 года), Канадой (в силе с 1 ноября 2006 года), Белоруссией (в силе с 28 сентября 2010 года),

Россией (в силе с 19 января 2011 года). Таким образом государства пришли к взаимному соглашению о социальной защите жителей, конкретизировав права и обязанности каждого государства.

Договоры, заключенные с государствами, возникшими после распада СССР, свидетельствуют о том, что государства одинаково понимают права и обязанности в сфере социальных прав касательно периода оккупации, осуществленной СССР. Все эти договоры различны, они отражают результаты соглашений разных стран и регулируют ситуации, возникшие под влиянием различных исторических, экономических и политических обстоятельств (*см. пункт 53 решения ЕСПЧ от 4 ноября 2010 года по делу «Tarkojev and Others v. Estonia», заявления №14480/08 и №47916/08*). Заключая упомянутые договоры, государства учитывали исторический контекст создания пенсионной системы в Латвии после восстановления независимости.

Следовательно, статью 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции следует толковать в соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров, определяющей, что договоры должны толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора, с учетом практики применения договора, устанавливаемой соглашением участников относительно его толкования, и любых соответствующих норм международного права. В практике международных отношений закреплён принцип о том, что международный договор нельзя рассматривать изолированно, так как он связан с социальными реалиями, и его нормы должны оцениваться относительно других норм права, с которыми они, возможно, конкурируют (*см. Daillier D., Pellet A., Droit international public. – Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 2002, сmp. 266*).

Таким образом, при расчете страхового стажа Заявительницы А.Сивицкой следует принимать во внимание договор о сотрудничестве в области социального обеспечения, заключенный между Латвией и Белоруссией, в свою очередь стаж ее работы в Германии следует включить в ее страховой стаж на основании нормативных актов Европейского Союза (регулы Парламента и Совета Европейского Союза №883/2004, №987/2009 и №1231/2010).

Кроме того, 19 января 2011 года в силу вступил договор о сотрудничестве в области социального обеспечения между Латвийской Республикой и Российской Федерацией, предусматривающий, что пенсию назначает и выплачивает то государство, на территории которого находится место жительства лица в момент запрашивания пенсии. Таким образом, в страховой стаж Заявителей Ю.Савицкиса, А.Сивицкой и М.Вагаповой засчитывается трудовой стаж на территории теперешней Российской Федерации, а в страховой стаж В.Подоляко – время, проведенное на обязательной воинской службе. В договоре определено, что пенсии, назначенные до вступления договора в силу, могут быть пересмотрены на основании заявления лица.

Таким образом, вопрос о зачислении трудового стажа, накопленного за пределами территории Латвии, в страховой стаж решается путем заключения двусторонних межгосударственных договоров о сотрудничестве в сфере социального обеспечения или в соответствии с правовыми актами Европейского Союза.

15. В контексте Закона о пенсиях понятие «государственная пенсия» или «пенсия государственного социального страхования», к которому относится оспариваемая норма, является лишь одним из видов социального обеспечения по старости. Права на социальное обеспечение определяются несколькими законами. Закон «О социальной

безопасности» определяет базу и принципы создания и функционирования системы социальной безопасности. В Законе о пенсиях определен круг лиц, имеющих право на государственную пенсию. В свою очередь в законе О социальных услугах и социальной помощи определен порядок, согласно которому любое лицо, постоянно проживающее в Латвии, в случае необходимости может получить социальную помощь (см. также пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу №2001-02-0106).

Как и в деле «Таркоев и другие против Эстонии» Заявители желают расширить свои права в отношении размера назначенной пенсии (см. решение ЕСПЧ от 4 ноября 2010 года по делу «Tarkoev and Others v. Estonia», заявления №14480/08 и №47916/08). То есть Заявители желают, чтобы в стаж их социального страхования, являющийся основой для начисления пенсии, был зачислен период до 1 января 1991 года, в течение которого они работали за пределами территории Латвии. Однако, как показали сделанные выводы, для этого нет оснований.

Конституционный суд указывает, что Заявители не лишены права на пенсию и другое социальное обеспечение по старости. Они, так же как граждане, получают установленную законом пенсию и доплаты к пенсии. Кроме того, в случае необходимости они могут получить установленные законом социальные услуги и социальную помощь.

Следовательно, различие в обращении можно считать соразмерным, и оспариваемая норма соответствует статье 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции и статье 91 Конституции.

Постановляющая часть

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

п о с т а н о в и л :

признать пункт 1 переходных правил закона «О государственных пенсиях» (в части о приравнивании трудового стажа и приравненных к нему периодов неграждан Латвии к страховому стажу) соответствующим статье 91 Конституции Латвийской Республики и статье 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод во взаимосвязи со статьей 1 Протокола 1 Конвенции.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

В. Скудра