



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2011-20-01

Рига, 21 июня 2012 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова,

в связи с конституционной жалобой Андреяса Клишинса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 25 мая 2012 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 1 части первой статьи 20 Закона о государственных социальных пособиях статьям 91 и 109 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 31 октября 2002 года Сазайма приняла Закон о государственных социальных пособиях (далее – Закон о пособиях). Согласно статье 1 этого закона, его целью, среди прочего, является

определение видов государственных социальных пособий (далее также – пособия), круга лиц, имеющих право на пособия, условий предоставления пособий и порядка их назначения и выплаты.

Статья 2 Закона о пособиях предусматривает, что пособия являются государственной поддержкой в форме денежных выплат, которую получают лица, принадлежащие к определенным группам населения, в ситуациях, когда необходимы дополнительные расходы или когда эти лица не в состоянии получать доходы и когда не предусмотрена компенсация из системы государственного социального страхования.

В статье 13 этого закона предусмотрены условия назначения государственного пособия социального обеспечения. Согласно пункту 2 части первой этой статьи, пособие назначается лицу, которое не имеет права на получение государственной пенсии или возмещения в связи с несчастным случаем на работе или профессиональным заболеванием, если лицо признано инвалидом и его возраст превышает 18 лет. Этим лицам государственное пособие социального обеспечения предоставляется на определенный период инвалидности.

Пункт 1 части первой статьи 20 Закона о пособиях (далее – оспариваемая норма) определяет, что выплата регулярно выплачиваемого государственного пособия социального обеспечения прекращается на время пребывания получателя пособия или ребенка, на которого выплачивается пособие, на полном государственном обеспечении.

2. Заявитель Андрейс Клишинс (далее – Заявитель) указывает, что 21 октября 2004 года ему была присвоена III группа инвалидности, а с 20 сентября 2010 года он является инвалидом II группы без ограничения срока.

Заявитель указывает, что решением Государственного агентства социального страхования № 10436 от 22 февраля 2010 года ему было

назначено государственное пособие социального обеспечения. Его выплата была прекращена в соответствии с оспариваемой нормой, поскольку Заявитель находится в месте заключения. Административный суд также не удовлетворил его заявление о выплате назначенного ему государственного пособия социального обеспечения.

В заявлении указано, что понятие «полное государственное обеспечение» следует толковать таким образом, что «лицу не требуются деньги для собственного содержания», однако его нельзя относить к лицам с инвалидностью, так как государство не обеспечивает уменьшение последствий инвалидности и особые потребности лиц с инвалидностью не удовлетворяются. Лица с инвалидностью, пребывая в месте заключения, не находятся, по мнению Заявителя, на полном государственном обеспечении, поэтому им следует выплачивать государственное пособие социального обеспечения.

Заявитель указывает, что у него нет денег на то, чтобы заплатить LVL 0,50 за каждый рецепт на компенсируемые государством лекарства. У него нет также средств на то, чтобы посылать письма родственникам, приобретать одежду, обувь и другие необходимые предметы, платить за израсходованную электроэнергию (поэтому нет и возможности смотреть телевизор), изготавливать копии документов, во время отпуска посещать врачей и приобретать выписанные врачом лекарства. Таким образом, оспариваемая норма лишает Заявителя права на социальное обеспечение, гарантированного статьей 109 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

В свою очередь, в дополнительных пояснениях Заявитель указывает, что целью государственного пособия социального обеспечения является уменьшение последствий инвалидности, а не удовлетворение основных потребностей лица (например, пища, одежда, жилье). Управление мест заключения не имеет средств на уменьшение

последствий инвалидности, поэтому нужды заключенных инвалидов не удовлетворяются. Таким образом, нет основания для прекращения выплаты государственного пособия социального обеспечения лицам, которые находятся в местах заключения.

Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует также принципу равенства, закрепленному в статье 91 Конституции, так как без объективного и разумного основания предусматривает различное отношение к двум группам лиц. Имеется в виду, что лица, чей страховой стаж превышает три года и которым была назначена пенсия по инвалидности, могут ее получать также и в случае, если пребывают в месте заключения, в то время как пребывающие в местах заключения лица, которым было назначено государственное пособие социального обеспечения, получать это пособие не могут. Оспариваемая норма также предусматривает различное отношение к лицам с инвалидностью, которые находятся в месте заключения и в отношении которых была прекращена выплата государственного пособия социального обеспечения, и лицам с инвалидностью, которые пребывают на свободе и могут получать разнообразную социальную помощь. В свою очередь, к заключенным с инвалидностью и заключенным без инвалидности необоснованно предусмотрено одинаковое отношение, несмотря на то, что эти группы лиц находятся в разных условиях.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазйма – считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 91 и 109 Конституции.

По мнению Сазймы, одним из способов, которыми государство реализует право лиц на социальное обеспечение, является полное государственное обеспечение. Меры социальной безопасности являются компенсирующими: например, социальная помощь лицу предоставляется,

если оно не может получать услуги социального страхования. Государство не принимает несколько видов мер социальной безопасности в отношении одного лица в обстоятельствах одного и того же социального риска. Государство распоряжается имеющимися у него ресурсами как можно более экономно, чтобы социальное обеспечение было доступно как можно большему числу людей, в то же время стимулируя людей самих включаться в систему социального страхования.

Поскольку Заявитель находится на полном государственном обеспечении, его право на социальное обеспечение уже реализуется. Не нарушается посредством оспариваемой нормы и установленный статьей 91 Конституции принцип равенства. Если бы в дополнение к полному государственному обеспечению государство предоставило Заявителю также услуги системы социальной помощи, это было бы отступлением от основополагающих принципов права, гарантирующего социальное обеспечение.

Сазйма обращает внимание Конституционного суда на то, что оспариваемая норма не определяет содержание и объем полного государственного обеспечения. Из заявления косвенно вытекает вывод, что в действительности Заявителя не удовлетворяет объем услуг, которые государство предоставляет, пока он находится на полном государственном обеспечении.

По мнению Сазймы, отмена оспариваемой нормы и выплата пособия лицам, которые находятся на полном государственном обеспечении, не были бы системно правильным решением, поскольку посредством системы социальной помощи не было бы возможно ни в достаточной мере удовлетворить потребности лиц, ни устранить возможные недостатки или несовершенства системы полного государственного обеспечения. Кроме того, отмена оспариваемой нормы все равно не устранила бы возможные недостатки в сфере обеспечения

медицинского ухода за лицами, находящимися на полном государственном обеспечении. Таким образом, Саэйма просит признать оспариваемую норму соответствующей статьям 91 и 109 Конституции.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции – указывает, что государство обязано создать эффективный механизм реализации права на социальное обеспечение. Министерство юстиции считает, что толкование используемого в оспариваемой норме понятия «полное государственное обеспечение» находится в ведении правоприменителей. Несмотря на то, что нормативные акты напрямую не предусматривают, что пребывающие в местах заключения лица находятся на полном государственном обеспечении, эти лица, согласно судебной практике, считаются таковыми.

Министерство юстиции указывает, что, согласно нормативным актам, удовлетворяются основные повседневные нужды всех без исключения заключенных, а именно – обеспечивается «временное жилье» (под ним понимается определенное жилое помещение в месте заключения), пропитание, бытовые предметы, коммунальные услуги, а также услуги здравоохранения. Одеждой и обувью обеспечиваются также заключенные тюрем открытого типа. Таким образом, право Заявителя на социальное обеспечение уже реализуется. Если бы в дополнение к предоставляемому государством обеспечению в месте заключения Заявителю предоставлялись также услуги системы социальной помощи, он получал бы от государства двойное обслуживание. Такое отношение отличалось бы от отношения к лицам с инвалидностью, находящимся на свободе, а также создало бы дополнительное бремя для бюджета в целом. Таким образом, легитимная цель оспариваемой нормы – в интересах общества предотвратить двойное обслуживание государством заключенных, которые уже находятся на полном государственном

обеспечении. Оспариваемая норма пригодна для достижения легитимной цели и соответствует принципу соразмерности.

Лицо с инвалидностью, пребывающее в месте заключения, находится на полном государственном обеспечении, и его нельзя приравнивать к лицу с инвалидностью, которое не находится в месте заключения. В такой ситуации допустимо и даже необходимо различное отношение к упомянутым группам лиц.

Наряду с обязанностью государства обеспечивать заключенным определенные социальные гарантии, законодатель предусмотрел также право заключенных самостоятельно оплачивать необходимые им специальные услуги. Система обслуживания заключенных создана по принципу, согласно которому товары и услуги первой необходимости обеспечиваются государством, а более эксклюзивные услуги или использование особых прав оплачиваются из собственных средств заключенных.

Министерство юстиции указывает, что стаж, необходимый для страхования пенсий по инвалидности, – три года – это минимальное требование, которое должно быть выполнено, чтобы лицо в ответ получило обширную и долгосрочную социальную услугу – пенсию по инвалидности. Система пенсий по инвалидности и система государственных социальных пособий не подлежат взаимному сравнению.

Аналогичным оспариваемой норме образом части вторая и пятая статьи 20 Закона о пособиях предусматривают, что выплата пособий на ребенка прекращается, если он помещается в государственное, муниципальное или частное учреждение по уходу за детьми и воспитанию детей и находится на полном обеспечении этого учреждения или передается на воспитание в патронатную семью. В свою очередь, выплата пособия лицу с инвалидностью, нуждающемуся в

уходе, прекращается, когда это лицо помещается в государственное или муниципальное заведение длительного социального ухода или социальной реабилитации. Таким образом, оспариваемая норма системно вписывается в установленный законодателем порядок, предусматривающий, что выплата пособий подлежит прекращению в случаях, аналогичных фактическим обстоятельствам рассматриваемого дела.

Учитывая вышеупомянутое, Министерство юстиции считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 91 и 109 Конституции.

5. Приглашенное лицо – Министерство благосостояния – указывает, что понятие «полное государственное обеспечение» используется в нескольких нормативных актах, регулирующих сферу социальной безопасности. Рассматривая нахождение заключенных лиц с инвалидностью на полном государственном обеспечении, необходимо учитывать потребность этих лиц в соответствующем уходе за здоровьем. Министерство благосостояния считает: лица с инвалидностью, пребывая в месте заключения, находятся на полном государственном обеспечении, если им обеспечивается уменьшение последствий инвалидности. Из решения Конституционного суда от 9 марта 2010 года по делу № 2009-69-03 вытекает, что выплата государственного пособия социального обеспечения лицам с инвалидностью, находящимся в заключении, противоречила бы цели оспариваемой нормы – предотвратить двойное обслуживание государством лиц, чьи основные потребности удовлетворяются за счет средств основного государственного бюджета. Министерство благосостояния также считает, что выплата государственного пособия социального обеспечения лицам, находящимся на полном государственном обеспечении, была бы системно

неправильным решением. Вместо этого лицам с инвалидностью в местах заключения следует обеспечивать надлежащий уход за здоровьем.

Министерство благосостояния также указывает, что пребывающие в месте заключения лица, которым была назначена пенсия по инвалидности, и лица, которым было назначено государственное пособие социального обеспечения, не находятся в сопоставимых условиях.

6. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – считает, что в настоящем деле в первую очередь следует оценить вопрос интерпретации и применения оспариваемой нормы, то есть выяснить, относимо ли содержащееся в ней понятие «полное государственное обеспечение» к лицам с инвалидностью, пребывающим в месте заключения.

Омбудсмен указывает, что цель государственного пособия социального обеспечения в отношении лиц с инвалидностью – предоставить материальную помощь в покрытии связанных с инвалидностью издержек в случаях, когда лицо не может получить компенсацию из системы государственного социального страхования.

Омбудсмен согласен с мнением Саэймы, что в случаях, когда право лица на социальное обеспечение реализуется, ограничение на получение услуги социальной помощи схожего характера является обоснованным. Поэтому необходимо выяснить, удовлетворяются ли в месте заключения основные потребности лица, поскольку их удовлетворение является первичной задачей права на социальное обеспечение. Толкование понятия «полное государственное обеспечение» оставлено в ведении правоприменителей, и лицами, находящимися на полном государственном обеспечении, считаются также лица, которые пребывают в месте заключения. По мнению Омбудсмана, в этом случае следует различать правовой аспект и фактическую ситуацию.

Омбудсмен указывает, что информация, имевшаяся до сих пор в его распоряжении, свидетельствует о том, что в местах заключения лица с инвалидностью фактически не находятся на полном государственном обеспечении. Однако в последнее время в нормативное регулирование сферы здравоохранения несколько раз вносились поправки, которыми здравоохранение в местах заключения приближалось к общему существующему в государстве порядку получения услуг здравоохранения и расширялся спектр услуг, доступных лицам с инвалидностью в местах заключения. Уход за здоровьем заключенных обеспечивается в рамках выделенного финансирования.

Омбудсмен приходит к выводу, что лицам с инвалидностью должно обеспечиваться удовлетворение их основных потребностей, связанных с последствиями инвалидности, в противном же случае не реализуется право лиц на социальное обеспечение, и соответствующим лицам не предоставляется полное государственное обеспечение. Омбудсмен считает, что вопрос о праве лиц с инвалидностью на государственное пособие социального обеспечения в местах заключения следует разрешать в ходе применения оспариваемой нормы. Государственное агентство социального страхования в каждом индивидуальном случае должно оценить как правовые, так и фактические обстоятельства и, если необходимо, принять решение о продолжении выплаты пособия.

7. Приглашенное лицо – Управление мест заключения – указывает, что в настоящий момент ни в одном действующем нормативном акте не дана дефиниция понятия «полное государственное обеспечение», а также не определено, что лица, пребывающие в местах заключения, находятся на полном государственном обеспечении. В свою очередь, законодатель установил обязанность государства предоставить

заклученным, в том числе заклученным с инвалидностью, определенные гарантии, а именно – обеспечить их предметами первой необходимости, жилплощадью и пропитанием, уходом за здоровьем. Заклученные имеют возможность работать и зарабатывать деньги. Они также обязаны сами оплачивать получаемые в месте заклучения платные услуги, например, электроэнергию, потребляемую личной техникой. Государство обеспечивает заклученным уход за здоровьем в объеме, предусмотренном нормативными актами. Управление мест заклучения приходит к выводу, что на полном государственном обеспечении находятся только дети в возрасте до 4 лет, если они содержатся в месте заклучения со своей заклученной матерью. В свою очередь, то, что все заклученные находятся на полном государственном обеспечении, вытекает только из решений Конституционного суда, например, из решения по делу № 2009-69-03.

Управление мест заклучения сообщает, что в местах заклучения работают социальные работники, которые консультируют и информируют лиц с инвалидностью относительно возможностей решения социальных проблем в период отбывания наказания и после него, содействуют в восстановлении социальных навыков заклученных или освоении ими новых навыков, помогают в оформлении документов, удостоверяющих личность, или выполнении других формальностей. В открытой тюрьме одежда выдается не всем заклученным, а исключительно тем, которые не имеют собственной одежды и средств, необходимых для ее приобретения. Заклученные получают самые эффективные и самые дешевые в плане затрат лекарства, а соплатежи пациентов за лекарства, как и все расходы на лечение заклученных в Латвийской Тюремной больнице или лечебных учреждениях за пределами мест заклучения (расходы на транспорт и охрану,

специфические обследования и др.), покрываются из средств места заключения.

8. Приглашенное лицо – Национальная служба здравоохранения – указывает, что порядок обеспечения и финансирования ухода за здоровьем заключенных регулируется Латвийским Кодексом исполнения наказаний, правилами Кабинета министров № 199 от 20 марта 2007 года «Правила ухода за здоровьем задержанных и осужденных в следственных тюрьмах и учреждениях лишения свободы», а также несколькими другими нормативными актами.

Национальная служба здравоохранения поясняет, что инвалидность лица или его пребывание в месте заключения не является основанием для того, чтобы лицо было освобождено от уплаты LVL 0,50 по каждому рецепту, приобретая лекарства, включенные в список компенсируемых.

9. Рижская Центральная тюрьма, тюрьма «Браса», Даугавгривская тюрьма, Ильгюциемская тюрьма, Елгавская тюрьма, Лиепайская тюрьма, Олайнская тюрьма, Шкиротавская тюрьма, Вецумниекская тюрьма и Валмиерская тюрьма сообщают, что примерно половина лиц с инвалидностью не получает пенсию по инвалидности. Однако в отдельных местах заключения удельный вес таких лиц еще больше, например, в Даугавгривской тюрьме 29 из 46 лиц с инвалидностью не получают пенсию по инвалидности, а в Валмиерской тюрьме ее не получают 15 из 19 лиц с инвалидностью.

Места заключения также проинформировали Конституционный суд о том, что в них трудятся социальные работники, покрываются расходы на уход за здоровьем заключенных, включая, в случае необходимости, LVL 0,50 за каждый рецепт на компенсируемые государством лекарства.

Часть выводов

10. Статья 109 Конституции предусматривает:

«Каждый имеет право на социальное обеспечение в старости, в случае нетрудоспособности, безработицы и других установленных законом случаях».

Конституционный суд указывает, что социальные права являются очень важными, но в то же время особыми, отличными правами человека, так как реализация этих прав зависит от экономической ситуации и доступных ресурсов каждого государства. Статья 109 Конституции гарантирует населению право на стабильную и прогнозируемую, а также эффективную, справедливую и жизнеспособную систему социальной защиты, которая обеспечивает соразмерное социальное обеспечение. Однако эта норма также предусматривает и допускает определенные различия в получении социального обеспечения (*см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109 и пункт 8 решения Конституционного суда от 15 апреля 2010 года по делу № 2009-88-01*).

Государство создало систему социальной безопасности, в которую входят услуги социального страхования, социальная помощь и другие меры. Государство обладает свободой действий в выборе методов и механизмов, посредством которых будет реализовываться право на социальное обеспечение. Решения в этой сфере обычно больше зависят не от юридических, а от политических соображений, которые, в свою очередь, зависят от представления законодателя о принципах оказания государственных социальных услуг, экономической ситуации в государстве и особой необходимости общества или какой-либо его части

в государственной помощи или поддержке (см. пункты 15 и 21 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01). Однако свобода действий государства не абсолютна. В отношении услуг социального страхования, получение которых зависит от осуществляемых лицом взносов в государственный бюджет социального страхования, свобода действий государства уже (см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 26 марта 2004 года по делу № 2003-22-01). В свою очередь, в отношении услуг социальной помощи, получение которых не зависит от осуществляемых лицом взносов, свобода действий государства шире.

11. Согласно пункту 17 статьи 1 Закона о социальных услугах и социальной помощи, социальная помощь – это денежное или имущественное пособие для лиц (семей), у которых недостает средств на удовлетворение основных потребностей. Одной из форм социальной помощи являются государственные социальные пособия.

11.1. Оспариваемая норма предусматривает, что выплата регулярных государственных социальных пособий прекращается на период пребывания получателя пособия или ребенка, на которого выплачивается пособие, на полном государственном обеспечении.

Государственное пособие социального обеспечения – это одно из регулярно выплачиваемых пособий, которое, согласно части первой статьи 13 Закона о пособиях, назначается лицам, не имеющим права на получение государственной пенсии или страхового возмещения в связи с несчастным случаем на работе или профессиональным заболеванием. Часть первая статьи 14 закона «О государственных пенсиях» предусматривает, что право на пенсию по инвалидности есть у лиц, имеющих стаж социального страхования не менее трех лет. Поскольку стаж Заявителя составляет менее трех лет, ему не была предоставлена

пенсия по инвалидности. В свою очередь, выплата назначенного ему государственного пособия социального обеспечения была прекращена на основании оспариваемой нормы.

11.2. Оспариваемая норма широка и относится ко всем получателям регулярно выплачиваемых пособий, в том числе к социально не застрахованным лицам с инвалидностью, которым было назначено государственное пособие социального обеспечения. Кроме того, под нахождением на полном государственном обеспечении понимается пребывание лиц как в месте заключения, так и в других учреждениях, например, в государственных учреждениях длительного социального ухода и социальной реабилитации, в специализированных лечебных учреждениях. Оспариваемой нормой охватываются также случаи, когда на полном государственном обеспечении находится ребенок, в отношении которого было назначено какое-либо из регулярно выплачиваемых пособий.

Конституционный суд неоднократно указывал: если оспариваемая норма относится к широкой совокупности различных ситуаций, необходимо уточнить, в какой мере суд будет эту норму оценивать (*см. пункт 6 решения Конституционного суда от 28 мая 2009 года по делу № 2008-47-01 и пункт 13 решения Конституционного суда от 19 декабря 2011 года по делу № 2011-03-01*).

В конституционной жалобе оспаривается исключительно прекращение выплаты государственного пособия социального обеспечения на период пребывания лица с инвалидностью в месте заключения. Таким образом, у Конституционного суда нет оснований оценивать оспариваемую норму целиком, и он оценит ее единственно в той мере, в какой она относится к прекращению выплаты государственного пособия социального обеспечения лицам с

инвалидностью, отбывающим наказание в виде лишения свободы в месте заключения.

12. Прежде всего Конституционному суду необходимо оценить, ограничивает ли вообще оспариваемая норма определенное в статье 109 Конституции право лица на социальное обеспечение, как считает Заявитель. Поэтому среди прочего необходимо выяснить содержание и смысл понятия «полное государственное обеспечение».

12.1. Толкование понятия «полное государственное обеспечение» *expressis verbis* не содержится ни в одном нормативном акте.

Конституционный суд согласен с Сазьмой и приглашенными лицами – Министерством юстиции, Министерством благосостояния и Омбудсменом – в том, что толкование и раскрытие содержания понятия «полное государственное обеспечение» оставлены в ведении правоприменителей. Согласно практике Департамента по административным делам Сената Верховного суда и административных судов, нахождение на полном государственном обеспечении означает, что лицо пребывает в финансируемом из основного государственного бюджета учреждении, которое в предусмотренном правовыми нормами порядке обеспечивает удовлетворение основных потребностей лица (см., например, пункт 8 решения Департамента по административным делам Сената Верховного суда от 22 августа 2011 года по делу № SKA-818/2011).

Конституционный суд неоднократно приходил к выводу, что заключенные находятся на полном государственном обеспечении. Это признает также Кабинет министров (см., например, констатирующую часть и пункт 3.1 части выводов решения Конституционного суда от 12 июня 2002 года по делу № 2001-15-03 и пункты 3 и 8.3 решения Конституционного суда от 9 марта 2010 года по делу № 2009-69-03).

12.2. Согласно пункту 11 статьи 1 Закона о социальных услугах и социальной помощи, основными потребностями лица считаются пища, одежда, жилье, уход за здоровьем и обязательное образование.

Объем услуг, подлежащих обеспечению для удовлетворения материальных и бытовых потребностей заключенных, в общем установлен статьей 77 Кодекса Латвии об исполнении наказаний. В свою очередь, правила Кабинета министров № 1022 от 19 декабря 2006 года «Правила о нормах материального обеспечения пищевых и бытовых потребностей заключенных» содержат детальный перечень материального обеспечения потребностей заключенных.

12.3. Конституционный суд признал: «Обеспечивая заключенных пропитанием, необходимо учитывать, что они находятся на полном государственном обеспечении, а также в подчинении у государственных учреждений. [...] Таким образом, бóльшая часть заключенных зависит от пропитания, которое им обеспечивает государство. По этой причине государство обязано обеспечивать заключенных достаточным пропитанием» (*пункт 8.3 решения Конституционного суда от 9 марта 2010 года по делу № 2009-69-3*).

Подобно ситуации с пропитанием, бóльшая часть заключенных может получать только те услуги здравоохранения, которые им обеспечивает государство.

Порядок предоставления услуг здравоохранения заключенным в общем определяет статья 78 Кодекса Латвии об исполнении наказаний. На основании части первой этой нормы Кабинет министров 20 марта 2007 года издал правила № 199 «Правила ухода за здоровьем задержанных и осужденных в следственных тюрьмах и учреждениях лишения свободы», пункт 2 которых предусматривает, что заключенные бесплатно получают:

1) первичный медицинский уход, за исключением плановой стоматологической помощи;

- 2) неотложную стоматологическую помощь;
- 3) вторичный уход за здоровьем, предоставляемый в неотложном порядке, а также вторичный уход за здоровьем, который предоставляют тюремные врачи согласно специальности;
- 4) наиболее эффективные и наиболее дешевые в плане затрат лекарства, выписанные тюремным медиком.

Этот перечень носит общий характер, и, согласно ему, каждому заключенному должны обеспечиваться необходимые ему услуги здравоохранения. В свою очередь, объем услуг здравоохранения, необходимых каждому заключенному, зависит от индивидуальных критериев и потому различен.

Часть первая статьи 5 Закона об инвалидности определяет, что инвалидность является длительным или непроходящим ограничением функционирования очень тяжелой, тяжелой или умеренной степени, влияющим на душевные или физические возможности лица, его трудоспособность, возможности самообслуживания и участия в жизни общества. В свою очередь, согласно статье 12 закона «О социальной безопасности», лица с инвалидностью независимо от причины их инвалидности среди прочего имеют право на помощь в улучшении состояния здоровья, в создании условий и принятии мер для предотвращения ухудшения состояния здоровья и содействия уменьшению степени утраты здоровья и трудоспособности.

Конституционный суд приходит к выводу, что одной из основных потребностей лиц с инвалидностью является потребность в получении таких услуг здравоохранения, которые будут предотвращать ухудшение состояния здоровья и уменьшать последствия инвалидности. Таким образом, набор услуг здравоохранения, необходимых лицам с инвалидностью, более широк, и лицо с инвалидностью, пребывающее в месте заключения, находится на полном государственном обеспечении

только в том случае, если оно может получить необходимые именно ему услуги здравоохранения.

Следовательно, основными потребностями лиц с инвалидностью следует считать также потребности, связанные с особым состоянием здоровья этих лиц, и эти основные потребности должны удовлетворяться, если лица с инвалидностью находятся на полном государственном обеспечении.

13. В отношении упомянутых в заявлении фактических обстоятельств Конституционный суд указывает, что, согласно информации, предоставленной Министерством юстиции и Управлением мест заключения, заключенные, если это необходимо, обеспечиваются одеждой также и в открытых тюрьмах (*см. стр. 124 и 183 тома 1 материалов дела*). Места заключения также сообщают, что пациентские платежи в размере LVL 0,50 за каждый рецепт компенсируемых государством лекарств покрываются, если заключенные сами не имеют этих средств.

В свою очередь, отдельные упомянутые в конституционной жалобе потребности и желания Заявителя, например, изготовление копий документов или, во время пребывания в открытой тюрьме, получение средств на проведение отпуска, нельзя считать основными потребностями лица. Нахождение лица на полном государственном обеспечении не запрещает требовать его участия в покрытии таких расходов, которые превышают минимум, подлежащий обязательному обеспечению.

14. Конституционный суд указал, что государство обязано заботиться о том, чтобы лицо не осталось без средств к существованию (*см. пункт 10.4 решения Конституционного суда от 29 октября 2010 года по делу № 2010-17-01*). В сфере социального права в ядро

позитивных обязанностей государства входит обеспечение социальной помощи, которая гарантируется даже в том случае, если лицо не осуществляло взносы социального страхования (*см. пункт 15.3 решения Конституционного суда от 19 декабря 2011 года по делу № 2011-03-01*).

Кроме того, необходимо учитывать, что государство не только имеет право, но и обязано соизмерять свои обязательства в сфере социального права со своими экономическими возможностями, иначе может быть затруднено выполнение государством своих обязательств, в том числе реализация других социальных прав (*см. пункт 15 решения Конституционного суда от 18 февраля 2011 года по делу № 2010-29-01*). Таким образом, государство обязано реализовывать право лица на социальное обеспечение хотя бы на минимальном уровне.

Конституционный суд приходит к выводу, что право социально не застрахованных лиц с инвалидностью на социальное обеспечение в Латвии реализуется одним из альтернативных способов, а именно – как право на получение государственного пособия социального обеспечения или же как право на получение ухода во время нахождения на полном государственном обеспечении. Если лицо с инвалидностью находится в месте заключения, его право на социальное обеспечение хотя бы на минимальном уровне реализуется в рамках полного государственного обеспечения. Следовательно, государственная система социальной безопасности обеспечивает реализацию права каждого социально не застрахованного лица с инвалидностью на социальное обеспечение на минимальном уровне.

Таким образом, выплата государственного пособия социального обеспечения или полное государственное обеспечение являются альтернативными возможностями реализации права лица на социальное обеспечение. Конституционный суд указывает, что оспариваемая норма не означает отступление от позитивной обязанности государства

реализовывать право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне, а ради защиты благосостояния общества и прав других лиц предотвращает двойное обслуживание лица с инвалидностью, пребывающего в месте заключения. Оспариваемая норма ограничивает право лица в определенных случаях получать государственное пособие социального обеспечения, однако сама по себе не ущемляет определенное в статье 109 Конституции основное право лица на социальное обеспечение.

Следовательно, оспариваемая норма соответствует статье 109 Конституции.

15. Заявитель просит оценить соответствие оспариваемой нормы также статье 91 Конституции, которая предусматривает:

«Все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации».

Несмотря на то, что законодатель в сфере социального права пользуется широкой свободой действий, регулирование этой сферы права также должно соответствовать статье 91 Конституции (*см. пункт 6 решения Конституционного суда от 4 января 2007 года по делу № 2006-13-0103*).

Из заявления вытекает, что Заявитель просит оценить соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции. Конституционный суд указывает, что принцип равенства запрещает государственным органам издавать нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях. Принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в разных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, если

на то есть объективное и разумное основание. Принцип равенства призван гарантировать существование единого правопорядка. Однако такое единство правопорядка не означает нивелирование, поскольку равенство допускает дифференцированный подход, если он в демократическом обществе является оправданным (*см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409 и пункт 9.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*).

Чтобы оценить, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 Конституции, Конституционному суду необходимо проверить, во-первых, находятся ли лица с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения и которым в связи с этим более не выплачивается государственное пособие социального обеспечения, в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях с другими группами лиц, во-вторых, одинаковое или различное отношение к этим лицам предусматривает оспариваемая норма, и, в-третьих, имеет ли такое отношение под собой объективное и разумное основание, то есть имеет ли оно легитимную цель и соблюден ли принцип соразмерности (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 10 июня 2011 года по делу № 2010-69-01*).

16. В конституционной жалобе и дополнительных пояснениях Заявителя указано, что лица с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения и которым в связи с этим более не выплачивается государственное пособие социального обеспечения, находятся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях, во-первых, с лицами с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения и получают пенсию по инвалидности, и, во-вторых, с лицами с инвалидностью, которые не пребывают в месте заключения и которым

выплачивается назначенное им государственное пособие социального обеспечения.

В-третьих, Заявитель также считает, что к лицам с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения, и к другим заключенным необоснованно допускается одинаковое отношение в плане получаемых услуг и материального обеспечения, несмотря на то, что эти группы лиц не находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

16.1. Оценивая то, находятся ли в одинаковых и сопоставимых условиях те пребывающие в месте заключения лица с инвалидностью, которым более не выплачивается государственное пособие социального обеспечения, и те, которым выплачивается пенсия по инвалидности, Конституционный суд указывает, что однажды он уже принимал решение относительно права на социальное обеспечение тех лиц с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения.

В решении по делу № 2003-22-01 Конституционный суд заключил, что в одинаковых и сопоставимых условиях находятся пребывающие в месте заключения лица с инвалидностью, которым назначена пенсия по инвалидности, и лица, которым назначено возмещение за утрату трудоспособности, а также констатировал различное отношение к этим группам лиц в зависимости от причины и времени приобретения инвалидности (*см. пункты 9 и 10 решения Конституционного суда от 26 марта 2004 года по делу № 2003-22-01*). Выплата назначенного лицам возмещения за утрату трудоспособности на основании оспаривавшейся в деле № 2003-22-01 нормы была приостановлена на время пребывания этих лиц в месте заключения. Конституционный суд признал упомянутую норму не соответствующей статьям 91 и 109 Конституции.

Как уже ранее заключил Конституционный суд, общую государственную систему социальной безопасности составляют две разные системы – система социального страхования и система

социальной помощи, и границы свободы действий государства в отношении этих систем различны. В деле № 2003-22-01 сравнивались два платежа, которые зависят от взносов социального страхования, осуществлявшихся за лицо, а именно – пенсия по инвалидности и возмещение за утрату трудоспособности. Конституционный суд заключил: для наличия у лица права на услугу социального страхования существенно то, что взносы осуществлялись и должны были осуществляться. Если работник застрахован каким-либо видом обязательного социального страхования, то при наступлении страхового случая он имеет право на соответствующее обеспечение. Конституционный суд также заключил, что в этом случае увязка оспариваемой нормы с нахождением лица на полном государственном обеспечении является необоснованной (см. пункты 10, 11 и 12.2 решения Конституционного суда от 26 марта 2004 года по делу № 2003-22-01).

В свою очередь, в рассматриваемом деле Заявитель сравнивает услугу социального страхования (пенсию по инвалидности) с услугой социальной помощи (государственным пособием социального обеспечения). Системы социального страхования и социальной помощи являются взаимосвязанными и взаимодополняющими, однако каждая из них имеет свою цель, задачу, свои функции и принципы. Право на социальную помощь имеет лицо, которое собственными силами не способно себя обеспечить или преодолеть особые жизненные трудности и которое ни от кого другого не получает достаточной помощи (см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2001 года по делу № 2000-08-0109).

Таким образом, в отличие от пенсии по инвалидности или другого платежа в рамках социального страхования, назначение и размер государственного пособия социального обеспечения не зависят от осуществляемых взносов социального страхования, их размера или

страхового стажа, иными словами, получатели государственного пособия социального обеспечения не создавали накопление, осуществляя взносы в бюджет социального страхования.

Таким образом, лица с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения и в связи с этим более не получают государственное пособие социального обеспечения, и лица с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения и которым выплачивается пенсия по инвалидности, не находятся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях. Необходимо принимать во внимание также то, что с момента вступления в силу решения по делу № 2003-22-01 ситуация с удовлетворением основных потребностей заключенных в местах заключения улучшилась, например, заключенным доступна помощь социального работника, и уход за здоровьем в месте заключения включен в общую систему здравоохранения.

16.2. Оценивая то, находятся ли в одинаковых и сопоставимых условиях лица с инвалидностью, которые пребывают в месте заключения и которым в связи с этим более не выплачивается государственное пособие социального обеспечения, и лица с инвалидностью, которые не находятся в месте заключения и которым выплачивается назначенное им государственное пособие социального обеспечения, Конституционный суд указывает, что пребывающие на свободе лица с инвалидностью имеют право получать различного вида социальную помощь и социальные услуги от государства и самоуправления. Однако для пребывающих на свободе лиц с инвалидностью пособие социального обеспечения и предоставляемая самоуправлением социальная помощь зачастую являются единственным источником удовлетворения всех основных потребностей, в том числе уменьшения последствий инвалидности, а основные потребности заключенных, в том числе жилье, одежда (в случае необходимости также в открытых тюрьмах),

пропитание, уход за здоровьем, по крайней мере на минимальном уровне удовлетворяются за счет средств государственного бюджета. Таким образом, эти группы лиц не находятся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях.

16.3. Конституционный суд не согласен с Заявителем в том, что к двум другим группам лиц, которые не находятся в одинаковых и сопоставимых условиях, а именно – к пребывающим в месте заключения лицам с инвалидностью и к другим заключенным, допускается одинаковое отношение в плане получаемых услуг и материального обеспечения. Как уже заключил Конституционный суд, нормативное регулирование, определяющее порядок удовлетворения основных потребностей заключенных и объем получаемых услуг, например, услуг здравоохранения, предусматривает возможности обеспечить каждому заключенному услуги, необходимые именно этому заключенному. Лица с инвалидностью также имеют право получать услуги вспомогательных технических средств в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 25 Закона о социальных услугах и социальной помощи. Таким образом, нельзя признать, что допускается одинаковое отношение к двум упомянутым группам лиц, которые не находятся в одинаковых и сопоставимых по определенным критериям условиях.

Следовательно, оспариваемая норма соответствует статье 91 Конституции.

17. Конституционный суд согласен с мнением Омбудсмана, что в отношении нахождения заключенных лиц с инвалидностью на полном государственном обеспечении следует разделять нормативное регулирование и фактическую ситуацию. Конституционный суд заключил, что оспариваемая норма *per se* не ограничивает основные права лиц, определенные в статьях 91 и 109 Конституции. Сделан также вывод,

что в принципе заключенные находятся на полном государственном обеспечении. Однако это не означает, что в порядке исключения нельзя прийти к тому, что отдельному лицу в какой-либо конкретной ситуации все же не предоставлено полное государственное обеспечение – например, по причине нехватки государственных ресурсов. Таким образом, право лиц с инвалидностью на социальное обеспечение подлежит реализации в процессе применения правовых норм, в котором Государственное агентство социального страхования и административные суды оценивают, действительно ли конкретный получатель государственного пособия социального обеспечения, оказавшийся в месте заключения, фактически находится на полном государственном обеспечении, то есть, удовлетворяются ли все его основные потребности, в том числе те, что связаны с уменьшением последствий инвалидности.

Так, Административный районный суд в своем решении от 13 февраля 2009 года по делу № А42559308 / А2403-09/3 указал, что ему необходимо выяснить содержание понятия «полное государственное обеспечение» в отношении лица с инвалидностью, и заключил, что в конкретном случае основные потребности заявителя удовлетворяются и он находится на полном государственном обеспечении, «в противоположность случаям, когда в месте заключения находится инвалид, которому необходима такая социальная и медицинская помощь, которую государство по причине ограниченных средств не может предоставить за счет собственного бюджета» (см. пункты 9 и 11 решения Административного районного суда от 13 февраля 2009 года по делу № А42559308 / А2403-09/3). Таким образом, применитель оспариваемой нормы, оценив все обстоятельства, может также заключить, что пребывающему в месте заключения лицу все же не предоставляется полное государственное обеспечение. Как уже указал Конституционный

суд, государство должно обеспечивать удовлетворение основных потребностей заключенных, хотя бы на минимальном уровне.

Следовательно, вопрос о том, находится ли Заявитель на полном государственном обеспечении, следует разрешать в процессе применения оспариваемой нормы, а не в Конституционном суде. Административный районный суд (Елгавский судебный дом) проинформировал Конституционный суд о том, что у него в судопроизводстве находится административное дело № А420514911, возбужденное по заявлению Заявителя об отмене решения Государственного агентства социального страхования № 09-5/5243 от 19 апреля 2011 года.

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 части первой статьи 20 Закона о государственных социальных пособиях соответствующим статьям 91 и 109 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис

