



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2012-12-01

Рига, 13 февраля 2013 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,

по заявлению двадцати депутатов 11 Саэимы: Андреяса Клементьевса, Яниса Урбановичса, Виталийса Орловса, Игорса Зуевса, Ирины Цветковы, Иванса Клементьевса, Марьяны Ивановы-Евсеевы, Яниса Адамсонса, Борисса Цилевичса, Владимирса Никоновса, Александрса Якимовса, Никиты Никифоровса, Владимирса Рескайса, Раймондса Рубикса, Сергейса Потапкинса, Николайса Кабановса, Викторса Яковлевса, Валерийса Агешинса, Игорса Пименовса и Артурса Рубикса (далее – Заявитель),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункт статьи 16, пункта 3 части первой статьи 17 и статьи 28<sup>1</sup> Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на заседании 15 января 2013 года рассмотрел дело

«О соответствии слов «до 31 декабря 2011 года» пункта 41 переходных положений закона «О государственных пенсиях» статьям 91 и 109 Конституции Латвийской Республики».

### **Констатирующая часть**

1. Сэйма (Парламент Латвийской Республики, далее – Сэйма) 20 октября 2005 года приняла закон «Поправки к закону «О государственных пенсиях»». Закон вступил в силу 1 января 2006 года. Посредством упомянутых поправок переходные положения закона «О государственных пенсиях» были дополнены пунктом 41, который предусматривал:

«Проживающим в Латвии получателям пенсий по старости, общий страховой стаж которых составляет не менее 30 лет и которым была назначена ежемесячная пенсия, не превышающая 105 латов (включая пенсию или ее часть, выплачиваемую другими латвийскими учреждениями, государствами-членами ЕС и ЕЭЗ и государствами, с которыми были заключены международные договоры в сфере социальной защищенности), за страховой стаж, накопившийся до 31 декабря 1995 года и учитываемый при назначении (перерасчете) пенсии, до 31 декабря 2009 года назначается доплата за каждый год стажа с учетом средств специального бюджета социального страхования. Кабинет Министров устанавливает порядок, в котором назначается ежемесячная доплата к пенсии по старости, а также определяет размер доплаты и порядок ее выплаты».

В период с 2006 по 2011 год в пункт 41 переходных положений закона «О государственных пенсиях» (далее – пункт 41 переходных

положений) неоднократно вносились поправки, посредством которых изменения вносились как в отношении групп лиц, имеющих право на доплату к пенсии, так и в отношении срока, до которого назначается упомянутая доплата.

1 июня 2008 года в силу вступил закон от 10 апреля 2008 года «Поправки к закону «О государственных пенсиях»». После вступления в силу этого закона в пункте 41 переходных положений более не был установлен срок, до которого назначается доплата к пенсии по старости (далее – доплата). В свою очередь, законом от 20 декабря 2010 года «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» в пункт 41 переходных положений снова были внесены изменения, и в дальнейшем он предусматривал, что доплата назначается до 31 декабря 2011 года.

Согласно закону от 14 июня 2012 года «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» пункт 41 переходных положений предусматривает:

«Получателям пенсий по старости и инвалидности, проживающим в Латвии и государствах Европейской экономической зоны, за страховой стаж, накопившийся до 31 декабря 1995 года и учитываемый при назначении (перерасчете) пенсии, до 31 декабря 2011 года назначается доплата за каждый год страхового стажа. Кабинет министров, подавая в Сазиму проект государственного бюджета за очередной год, в основном бюджете государства с 1 января 2014 года предусматривает трансферт расходов по содержанию государственного бюджета из основного бюджета государства в специальный бюджет социального страхования с целью обеспечения выплаты доплат к пенсиям по старости и инвалидности, назначенных до 31 декабря 2011 года, соответственно из специального бюджета государственных пенсий и специального бюджета по инвалидности, материнству и болезни.

Кабинет Министров устанавливает порядок, в котором назначается и выплачивается доплата, а также определяет размер доплаты, который в течение периода с 1 января 2009 года по 31 декабря 2011 года не должен составлять менее 0,70 лата».

В заявлении оспаривается соответствие слов и чисел «до 31 декабря 2011 года» пункта 41 переходных положений (далее – оспариваемая норма) статьям 91 и 109 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

**2. Заявитель**, ссылаясь на практику Конституционного суда и на Концепцию долгосрочной стабильности системы социального страхования, утвержденную решением Кабинета министров № 674 от 17 ноября 2010 года (далее – Концепция системы социального страхования), указывает, что статья 91 Конституции не допускает различного отношения к лицам, находящимся в равных условиях.

По мнению Заявителя, в равных условиях находятся все лица, которые получают государственную пенсию по старости. Однако оспариваемая норма необоснованно разделяет этих лиц на две следующие группы: лица, которым пенсия по старости была назначена до 31 декабря 2011 года, и лица, которым пенсия по старости была назначена после этой даты. Первая группа лиц имеет право на получение доплаты, в отношении же второй группы лиц оспариваемая норма такого права не предусматривает. Для различного отношения отсутствует разумное основание, так как трудовой стаж всех упомянутых лиц, накопленный до 1996 года, существенно не различается. Оспариваемая норма ограничивает только круг получателей отдельных социальных услуг, и критерием ограничения является время наступления пенсионного возраста, который зависит от года рождения лица.

Со ссылкой на статью 109 Конституции в заявлении указано, что данная статья гарантирует право населения государства на стабильную и прогнозируемую, а также эффективную, справедливую и жизнеспособную систему социальной защиты, следовательно, и на соразмерное социальное обеспечение. За государством сохраняется определенная совокупность основных обязанностей, от которых оно не имеет права отступить даже в период экономического спада. Статья 109 Конституции не запрещает законодателю изменять созданную систему социальной защищенности, то есть, законодатель может выбрать другие решения определенных социальных проблем. Однако изменение системы социального страхования нельзя использовать в качестве средства достижения краткосрочных целей. Законодатель должен взвесить влияние каждого решения на жизнеспособность пенсионной системы и своевременно принять меры по оценке экономического и демографического риска.

Приняв оспариваемую норму, законодатель ограничил основное право лица на социальное обеспечение по старости, так как лицу не обеспечивается право на получение пенсии в достаточном размере. Решение, предусмотренное оспариваемой нормой, не соответствует цели социального права – предоставить лицам социальное обеспечение в рамках доступного финансирования. Этой цели можно достигнуть другим способом, например, предусмотрев для лиц право на получение доплаты в меньшем размере.

Заявитель указывает, что оспариваемая норма сама по себе уже содержит разумный и щадящий переходный период, а именно – с каждым годом уменьшается средний стаж, за который присваивается доплата, следовательно, с каждым годом снижается и размер доплаты. Таким образом, поправками, внесенными в оспариваемую норму, щадящий

период перехода на новое правовое регулирование был сокращен, что вызвало нарушение основных прав лиц.

После ознакомления с материалами дела Заявитель в дополнение указал, что при принятии оспариваемой нормы не были оценены альтернативные решения, в меньшей степени ограничивающие права лиц. Например, одним из таких альтернативных решений мог бы стать заем денег из основного бюджета государства с целью стабилизации положения специального бюджета социального страхования (далее – специальный бюджет).

**3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазйма – не согласен с аргументами Заявителя и просит Конституционный суд признать оспариваемую норму соответствующей Конституции.**

Кабинет министров при разработке проекта оспариваемой нормы тщательно взвесил возможные альтернативы, а также оценил соответствие оспариваемой нормы требованиям Конституции. Эти соображения отражены не только в Концепции системы социального страхования, но и в аннотации, приложенной к законопроекту. При обсуждении поданного законопроекта в Сазйме в отношении пункта 41 переходных положений депутатами было подано шесть предложений, однако ни одно из них не было поддержано.

Предусмотренная пунктом 41 переходных положений доплата за каждый год страхового стажа является не услугой системы социального страхования, а лишь временной мерой, направленной на то, чтобы обеспечить выплату по возможности наиболее справедливых пенсий лицам, которые накопили свой страховой стаж до 1 января 1996 года. Статья 109 Конституции не возлагает на законодателя обязанности по выплате доплаты, предусмотренной пунктом 41 переходных положений. Это был осознанный политический выбор законодателя – установить

такую доплату, чтобы улучшить материальное обеспечение пенсионеров, имеющих большой страховой стаж, но небольшую пенсию.

Доплата всегда регулировалась как временная мера, то есть, с момента принятия пункта 41 переходных положений этот пункт всегда включал срок, до которого доплата будет выплачиваться. Законодатель неоднократно пересматривал этот срок, но никогда не предусматривал, что доплаты будут выплачиваться в течение неограниченного срока. На это указывает и тот факт, что соответствующее регулирование включено единственно в переходные положения закона.

Для оценки того, выполнил ли законодатель, приняв оспариваемую норму, государственные обязанности, вытекающие из статьи 109 Конституции, необходимо выяснить следующее: принял ли законодатель меры по обеспечению социальных прав лиц; были ли эти меры приняты надлежащим образом, то есть, обеспечена ли лицам возможность реализовать свои права по крайней мере в минимальном объеме; соблюдены ли общие правовые принципы.

В деле отсутствует спор о том, принял ли законодатель определенные меры по обеспечению лицам возможности реализовать социальные права. В государстве функционируют системы социального страхования и социальной помощи. Заявитель также не отрицает, что пенсии выплачиваются. Ко всем лицам, к которым может быть применен пункт 41 переходных положений, применим и пункт 34 переходных положений, устанавливающий минимальный размер пенсии по старости. Таким образом, право на социальное обеспечение на минимальном уровне обеспечивается.

При оценке того, соответствует ли оспариваемая норма статье 91 Конституции, прежде всего необходимо выяснить, какие именно лица находятся в равных и сопоставимых условиях. По мнению Заявителя, в равных и сопоставимых условиях находятся лица, которым

государственная пенсия была назначена до 31 декабря 2011 года, и лица, которым государственная пенсия была назначена после 31 декабря 2011 года. Сазйма, в свою очередь, считает, что упомянутые группы лиц не находятся в равных и сравнимых условиях, так как предусмотренным в пункте 41 переходных положений правом может пользоваться только лица, которые субъектами нормы стали в течение соответствующего периода, лица же, у которых право на государственную пенсию появилось после окончания установленного в норме срока, находятся в иной правовой ситуации.

Сазйма неоднократно подчеркивает, что оспариваемая норма была принята заблаговременно – 20 декабря 2010 года, чтобы защитить правовое доверие лиц и дать им возможность планировать свои действия.

С помощью оспариваемой нормы со специального бюджета снимается нагрузка нехарактерных и посторонних для него расходов, что способствует жизнеспособности пенсионной системы.

Оспариваемая норма не лишает получателей пенсии права на социальное обеспечение по крайней мере в минимальном размере. В свою очередь, расширение или сужение социальных гарантий с включением в них, в числе прочего, иного порядка назначения и перерасчета пенсии по старости является вопросом политически-правового выбора законодателя.

**4. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики** (далее – Омбудсмен) – считает, что оспариваемая норма не противоречит статьям 91 и 109 Конституции.

Доплата изначально была установлена как временное право лица, не входящее в ядро прав на социальное обеспечение, установленных статьей 109 Конституции. Позитивная обязанность государства в области социальных прав включает обеспечение только такой социальной помощи, что гарантируется даже в том случае, если лицо не осуществляло



взносов социального страхования (далее – взносы). Право лица на социальное обеспечение на минимальном уровне гарантируется пунктом 34 переходных положений закона «О государственных пенсиях».

Доплату следует считать дополнительной социальной гарантией. Законодатель установил эту гарантию в результате политического решения с той целью, чтобы улучшить материальное положение пенсионеров, имеющих большой страховой стаж, но маленькую пенсию. Таким образом, в данном случае право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне не затронуто.

В отношении соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции Омбудсмен указывает, что в Бюро Омбудсмана было рассмотрено проверочное дело о порядке, в котором назначается доплата. По проверочному делу было сделано заключение, что оспариваемая норма соответствует принципу равенства, установленному статьей 91 Конституции. Несмотря на то, что лица, чья пенсия начислена до 31 декабря 2011 года, и лица, чья пенсия начислена после этой даты, находятся в равных и сравнимых условиях, оспариваемая норма преследует легитимную цель и для различного отношения имеется объективное и разумное основание.

**5. Приглашенное лицо – Министерство благосостояния** – указывает, что доплата была предусмотрена с целью улучшить материальную ситуацию получателей пенсии по старости, которые вышли на пенсию до 31 декабря 1995 года или в годы начала пенсионной реформы и имели большой трудовой стаж, но маленькую пенсию. Доплата изначально была установлена как временная мера на срок до 31 декабря 2009 года. Ввиду достаточно стремительного ежегодного роста среднего размера вновь назначенных пенсий по старости прогнозировалось, что в 2010 году он превысит рубеж в 105 латов,

установленный законом в качестве условия для назначения доплаты. Кроме того, учитывалось и то, что лица, которые достигнут пенсионного возраста в 2010 году, уже по крайней мере 14 лет будут являться участниками новой пенсионной системы.

Со вступлением регулирования о доплате в силу доплата была предоставлена как лицам, которым пенсия по старости была назначена до 1 января 2006 года, так и лицам, которым пенсия была назначена после упомянутой даты. Первоначально эту доплату получало приблизительно 75 процентов пенсионеров, а в 2010 и 2011 годах – уже около 99 процентов пенсионеров. С 2006 года вырос и средний размер доплаты – с 7 латов в 2006 году до 23 латов в 2012 году.

Министерство благосостояния подчеркивает, что лица, которым доплата была назначена до 31 декабря 2011 года, по-прежнему получают ее в прежнем размере. Таким образом, регулирование, заключенное в оспариваемой норме, не затрагивает уже полученные лицами права.

**6. Приглашенное лицо – Федерация пенсионеров Латвии (далее – ФПЛ)** – указывает, что в ходе разработки оспариваемой нормы ФПЛ принимала участие в нескольких дискуссиях – как в Министерстве благосостояния, так и в Саэйме. ФПЛ подала предложения о некоторых дополнениях к системе социального страхования. Одно из предложений предусматривало, что доплату можно более не назначать с 1 января 2014 года. Комиссия Саэймы по социальным и трудовым делам не поддержала это предложение.

Оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции, так как лица, вышедшие на пенсию после 1 января 2012 года, имеют более низкий уровень жизни, чем лица, которые вышли на пенсию до этой даты.

Оспариваемая норма противоречит также статье 109 Конституции, так как принятое законодателем решение не способствует обеспечению

социальной защиты по крайней мере на минимальном уровне. Обязанность государства в любой экономической ситуации – обеспечить условия жизни, достойные человека. Однако в Латвии условия жизни большей части пожилых людей по-прежнему остаются неудовлетворительными.

Тот аргумент Сазймы, что расходы, связанные с доплатой, создают дополнительную нагрузку на специальный бюджет и угрожают его стабильности, является необоснованным. Сазйма может решить, что доплата будет выплачиваться из основного бюджета государства. Таким образом была бы устранена угроза стабильности специального бюджета.

**7. Приглашенное лицо – Dr. oec. Эдгарс Вольскис** – указывает, что в середине девяностых годов, когда проводилась реформа пенсионной системы, были созданы и установлены руководящие правила первого уровня пенсионной системы, предусматривавшего создание личного счета нефондируемых пенсий для каждого участника пенсионной системы. Имеется в виду, что накопления на личных пенсионных счетах в соответствии с принципом справедливости пенсионной системы формировались в зависимости от взносов участника системы. Таким образом, размер пенсии участника пенсионной системы, достигшего установленного законом пенсионного возраста, зависит от размера пенсионного капитала, накопленного за трудовые годы на частных нефондируемых пенсионных счетах.

В рамках упомянутой реформы пенсионной системы были сделаны социально-экономические прогнозы в отношении ожидаемого в латвийском народном хозяйстве роста заработных плат, а также в отношении изменения возрастной структуры, рождаемости и миграции населения Латвии. На основании этих прогнозов и результатов последующего экономического моделирования в законе была установлена

ставка взносов, которая постепенно была снижена с 38 процентов до 33,9 процента.

С 2000 года до середины 2009 года доходы населения Латвийской Республики стремительно росли, и, соответственно, росли и доходы специального бюджета. По этой причине было принято решение о назначении доплаты. Целью этой доплаты было улучшение материального положения пенсионеров, чьи пенсии были низкими.

Приглашенное лицо подчеркивает, что доплата не входила в первоначальные прогнозы пенсионной системы. Не предусматривала доплату и ставка взносов, обеспечивающая доход специального бюджета. Таким образом, с точки зрения публичных финансов финансирование, необходимое для доплат, пришлось искать за пределами специального бюджета.

Доплата считается временным и дополнительным инструментом социальной поддержки. Он предусмотрен для лиц, имевших ограниченные социально-экономические возможности накопить адекватный пенсионный капитал в переходный период с 1996 по 1999 год, а также ограниченные возможности добровольно подключиться ко второму уровню пенсионной системы.

## **Часть выводов**

**8.** В Заявлении изложена просьба об оценке соответствия оспариваемой нормы статьям 91 и 109 Конституции.

**8.1.** В отношении статьи 9 Конституции Конституционный суд неоднократно признавал, что при выяснении того, не противоречит ли какая-либо норма закона «О государственных пенсиях» принципу равенства, необходимо учитывать аспекты области социального права. Это особенно важно потому, что права, закрепленные в статье 91

Конституции, являются «сравнительными», то есть, они могут требовать равного отношения, но сами по себе не раскрывают, каким именно это отношение должно быть – благоприятным или неблагоприятным. Чтобы выбрать одно из этих решений, необходимо учесть другие соображения, лежащие за пределами понятия равенства (*см., например, пункты 5 и 6.1 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01 и пункт 6.2.1 решения от 29 ноября 2010 года по делу № 2010-17-01*).

Конституционный суд также указал: чтобы получить необходимый ответ на конкретный правовой вопрос, отдельную норму Конституции необходимо интерпретировать во взаимосвязи с другими нормами Конституции, так как Конституция как единый документ влияет на охват и содержание каждой отдельной нормы (*см., например, пункт 1.1 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01 и пункт 13 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*).

Заявитель считает, что доплата входит в область действия основных прав, установленных статьей 109 Конституции, и оспариваемая норма ограничивает основные права, заключенные в этой норме Конституции. В ответном письме Сазймы, напротив, изложено мнение, что доплата не входит в область основных прав, установленных статьей 109 Конституции, и что оспариваемая норма не затрагивает упомянутые основные права.

Таким образом, при оценке соответствия оспариваемой нормы статье 91 Конституции большое значение может иметь то, входит ли право на доплату в область основных прав, установленных статьей 109 Конституции, и если входит, то в каком объеме, а также затрагивает ли оспариваемая норма упомянутые основные права.

**8.2.** Статья 109 Конституции гласит: «Каждый имеет право на социальное обеспечение в старости, в случае нетрудоспособности, безработицы и других, установленных законом случаях».

Право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне входит в область действия статьи 109 Конституции, и цель этого права – служить обеспечению существования, достойного человека, настолько, насколько это возможно (*см. часть выводов решения Конституционного суда от 13 марта 2011 года по делу № 2000-08-0109*). Пенсионеры являются социальной группой, которой необходима особая защита. Это тем более относится к пенсионерам, чьи доходы невелики и считаются ниже минимального социального обеспечения (*см. пункт 31.2 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01*).

Конституционный суд указал, что при принятии решений о реализации социальных прав обычно имеет значение их политическое измерение; имеется в виду, что решения в этой области принимаются на основании не столько юридических, сколько политических соображений. Последние, в свою очередь, зависят от представления законодателя о том, какая часть общества нуждается в помощи или поддержке государства (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года № 2006-04-01*). Разрешение политических вопросов первично входит в компетенцию демократически легитимированного законодателя (*см., например, пункт 29 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01 и пункт 18 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*).

Законодатель имеет свободу действия в выборе методов и механизмов, при помощи которых будут реализовываться права на социальное обеспечение (*см. пункты 15 и 21 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01*). Однако эта свобода

не является абсолютной. Если законодатель конкретизировал содержание включенных в Конституцию социальных прав в законах, эти права стали правами индивидуума. Лицо может требовать от государства реализации этих прав, а также защищать эти права в суде (*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01*).

Законодатель предусмотрел право лиц на гарантированное статьей 109 Конституции социальное обеспечение в виде социального страхования. В отношении услуг, получение которых зависит от ранее осуществлявшихся лицом взносов в специальный бюджет, свобода действий государства менее широка (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 21 июня 2012 года по делу № 2011-20-01*). В свою очередь, в отношении услуг, получение которых не зависит от осуществляемых лицом взносов, свобода действий государства более широка. Если законодатель установил в отношении лиц дополнительные социальные гарантии, предоставление которых не основано на осуществляемых лицом взносах, уменьшение прав, присвоенных таким образом, может зависеть от финансовых возможностей специального бюджета (*см. пункт 21 решения Конституционного суда от 18 февраля 2011 года по делу № 2010-29-01*).

Таким образом, чтобы оценить, соответствует ли оспариваемая норма статье 109 Конституции, Конституционный суд прежде всего должен выяснить содержание доплаты и цель, с которой законодатель предусмотрел доплату в законе «О государственных пенсиях».

**9.** Так как законодатель отнес правовое регулирование пункта 41 переходных положений как к пенсии по старости, так и к пенсии по инвалидности, дальнейшие выводы Конституционного суда о доплате будут относиться к обоим видам пенсий, упомянутым в норме.

**9.1.** Первоначальный замысел в рамках реформы пенсионной системы предполагал введение также четвертого уровня, чтобы снизить влияние переходного периода на пенсионеров, чей трудовой стаж полностью или большей частью сформировался в период до 1996 года. Четвертый уровень пенсионной системы планировалось обеспечивать из основного бюджета государства. Однако в 2006 году законодатель решил в пользу иного подхода, установив в качестве оценки стажа социального страхования, накопленного до 31 декабря 1995 года, доплату, выплачиваемую из специального бюджета.

В закон «О государственных пенсиях» доплата была включена поправками от 20 октября 2005 года, вступившими в силу 1 января 2006 года.

В аннотации к законопроекту установление доплаты обосновано тем, что размер пенсии не всегда является достаточным, и поэтому особое внимание следует обратить на меры по улучшению уровня жизни пенсионеров, кроме того, подчеркивалось, что доплата является временной мерой, зависящей «от возможностей специального бюджета социального страхования» (*аннотация к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях», рег. № законопроекта 1377, подан 30 сентября 2005 года»*). Первоначальная редакция пункта 41 переходных положений предусматривала, что доплата будет предоставляться исключительно до 31 декабря 2009 года.

Доплата предоставлялась за каждый год страхового стажа, накопленного до 31 декабря 1995 года, проживающим в Латвии получателям пенсии по старости, которые имели общий стаж страхования не менее 30 лет и которым была назначена (начислена) пенсия, размер которой не превышал 105 латов. Первоначально размер установленной доплаты за каждый год страхового стажа составлял 19 сантимов.



Решение о назначении доплаты было основано главным образом на том, что экономическая ситуация в государстве стремительно улучшилась в 2002-2006 годах, и вместе с трудовыми доходами возросли и доходы специального бюджета (см. мнение Э.Вольскиса, стр. 99 материалов дела). Экономическому росту государства способствовали также вступление в Европейский Союз и наплыв инвестиций, в результате которых расширилось присутствие населения на регистрируемом рынке труда. Кроме того, возросло и число жителей трудоспособного возраста. В связи с этим законодатель в рамках своей свободы действий и в результате политического выбора за счет специального бюджета установил дополнительные меры поддержки лиц, которые могли участвовать в системе социального страхования, созданной законом «О государственных пенсиях» от 2 ноября 1995 года, лишь на протяжении сравнительно недолгого времени (см. стр. 7 и 15 Концепции системы социального страхования, аннотацию к «Поправкам к закону «О государственных пенсиях»», рег. № законопроекта 81/Lp10, подан 7 декабря 2010 года, и письмо Министерства благосостояния Конституционному суду от 7 сентября 2012 года № 34-1-02/1869, стр. 9 материалов дела).

**9.2.** Закон «Поправки к закону «О государственных пенсиях»» от 2 ноября 2006 года расширил круг лиц, которые имеют право на доплату, а также увеличил размер пенсии, считающийся критерием для предоставления доплаты. Однако эти изменения не изменили изначально включенное в закон условие, что доплата назначается до 31 декабря 2009 года.

Изменения в отношении срока, до которого будет назначаться доплата, были внесены законом от 10 апреля 2008 года «Поправки к закону «О государственных пенсиях»». Изменения заключались в том, что после вступления этого закона в силу 1 июня 2008 года в пункте 41

переходных положений более не был установлен срок, до которого назначается доплата. Ни из аннотации к законопроекту, ни из дебатов в Саэйме невозможно заключить, на каком основании законодатель отменил этот срок.

Включенное в ответное письмо Саэймы утверждение, что до 1 января 2011 года пункт 41 переходных положений «предусматривал назначение доплаты за каждый год страхового стажа до 31 декабря 2012 года» является ошибочным (*см. стр. 23 материалов дела*). Имеется в виду, что уже с 1 июня 2008 года пункт 41 переходных положений более не включал срок, до которого назначается доплата.

Поправками к закону, принятыми 19 июня 2008 года и вступившими в силу 1 января 2009 года, в пункте 41 переходных положений было предусмотрено, что в 2009 году доплата в размере 70 сантимов будет назначаться за каждый год страхового стажа, накопленного до 1996 года. В свою очередь, поправками, принятыми 1 декабря 2009 года, до 31 декабря 2012 года был продлен срок, в который минимальная доплата за каждый год страхового стажа не должна составлять менее 70 сантимов.

Таким образом, в противоположность утверждению Саэймы, пункт 41 переходных положений до 1 января 2011 года предусматривал не срок окончания назначения доплаты, а минимальный размер доплаты, который был обязывающим для Кабинета министров при установлении порядка назначения доплаты.

**9.3.** По мере продолжения экономического роста в государстве и соответствующего расширения участия населения в зарегистрированном рынке труда в специальном бюджете сформировалось накопление, которое на начало 2009 года составило около 59 миллионов латов. Именно положительный баланс бюджета послужил основанием для принятых решений о финансировании дополнительных расходов в рамках

действующей ставки взносов в отношении платежей из специального бюджета, таких как доплата к пенсии по старости (с 2006 года), доплата к пенсии по инвалидности (с 2009 года), родительское пособие (с 2008 года) и дополнительные четыре дня временной нетрудоспособности (с 2009 года). С 1 января 2010 года доплату начали выплачивать также латвийским пенсионерам, проживающим в других государствах Европейского Союза (см. стр. 7 и 15 Концепции системы социального страхования).

Конституционный суд уже неоднократно признавал, что эти решения расстроили равновесие специального бюджета и поставили под серьезную угрозу его жизнеспособность (см. пункт 31.1.2 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01 и пункт 9.7 решения Конституционного суда от 15 марта 2010 года по делу № 2009-44-01). Эти решения возложили существенное дополнительное бремя на специальный бюджет, так как средства, необходимые для их реализации, не были запланированы в ставке взносов, поэтому соответствующие решения реализовывались за счет других плательщиков взносов (см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», рег. № законопроекта 81/Lp10, подан 7 декабря 2010 года).

С резким ухудшением экономической ситуации в государстве, ростом безработицы и уменьшением доходов населения уменьшились и доходы специального бюджета, и уже в 2009 году они более не покрывали расходов. Для покрытия расходов на услуги социального страхования начал использоваться финансовый резерв, накопленный в предыдущие годы, и это продолжалось в 2010-2012 годах (см. стр. 8 Концепции системы социального страхования).

20 декабря 2010 года Сазьма приняла закон «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», которым установила конечный срок

назначения доплаты, а именно – что доплата назначается до 31 декабря 2011 года. В аннотации к законопроекту указано, что такое регулирование принято с целью снижения расходов специального бюджета, чтобы обеспечить сбалансированность его доходов и расходов (см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», рег. № законопроекта 81/Lp10, подан 7 декабря 2010 года).

Конституционный суд заключил, что доплата была включена в закон «О государственных пенсиях» с целью предоставления поддержки лицам, которые имели небольшие пенсии и не имели возможности достаточно долго участвовать в пенсионной системе, основанной на взносах. Тем не менее, внося поправки в закон «О государственных пенсиях», законодатель постепенно изменил первоначальную цель, и доплата, таким образом, стала выплачиваться вне зависимости от размера пенсии и продолжительности страхового стажа, накопленного до 1996 года.

Чтобы выяснить, входит ли доплата в область основных прав, установленных статьей 109 Конституции, Конституционному суду необходимо выяснить, права какой группы лиц затрагивает оспариваемая норма.

**10.** В контексте рассматриваемого дела значение имеет то, что по заявлению депутатов Сазймы подлежит осуществлению абстрактный контроль норм. В таком случае у заявителя нет необходимости в том, чтобы обосновывать ущемление основных прав какого-либо конкретного лица. Однако в юридическую аргументацию требования о несоответствии нормы закрепленным Конституцией основным правам должно быть включено обоснование того, что оспариваемая норма ограничивает права какой-либо группы лиц, а также того, что существует причинно-следственная связь между оспариваемой нормой и негативными

последствиями, которые переживают соответствующие лица (*см. пункты 9 и 17.3 решения Конституционного суда от 30 марта 2011 года по делу № 2010-60-01*).

Оспариваемая норма не уменьшает уже полученные лицами права. Имеется в виду, что лица, которым доплата была назначена до 31 декабря 2011 года, по-прежнему получают как пенсию, так и доплату в определенном для них размере. Это напрямую подтверждают и письмо Министерства благосостояния Конституционному суду, и аннотация к принятому 20 декабря 2010 года закону «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», в которой указано, что лица, которым доплата назначена до 31 декабря 2011 года, продолжают получать доплату в прежнем размере (*см. письмо Министерства благосостояния Конституционному суду № 34-1-02/1869 от 7 сентября 2012 года, стр. 93 материалов дела, и аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», рег. № законопроекта 81/Lp10, подан 7 декабря 2010 года*).

Таким образом, оспариваемая норма не относится к группе лиц, которым доплата была назначена до 31 декабря 2011 года. В права, уже полученные лицами, принадлежащими к этой группе, входят в область основных прав, установленных статьей 109 Конституции, и возможные действия законодателя в отношении прав этих лиц должны соответствовать принципу социально ответственного государства.

В то же время необходимо заключить, что оспариваемая норма затрагивает основные права лиц, которые вышли на пенсию после 31 декабря 2011 года. Имеется в виду, что оспариваемая норма внесла поправки в ранее действовавшее регулирование и предусматривает, что доплата более не будет назначаться лицам, которые достигнут возраста, необходимого для назначения пенсии, после упомянутой даты.

Таким образом, Конституционный суд оценит, соответствует ли оспариваемая норма статье 109 Конституции, применительно к лицам, которые вышли на пенсию после 31 декабря 2011 года.

**11.** Принимая во внимание характер доплаты как дополнительной меры социальной поддержки и обоснование, с которым доплата была включена в закон, необходимо заключить, что оспариваемая норма не ограничила каких-либо прав, уже полученных на постоянной основе каким-либо лицом. Таким образом, отсутствуют основания для признания того, что оспариваемая норма ограничивает основные права, установленные статьей 109 Конституции.

Критерии, по которым должно оцениваться соответствие правовой нормы основным правам на социальное обеспечение, могут различаться в зависимости от того, ограничивает ли конкретная норма присвоенные лицу права или предписывает исполнение позитивных государственных обязанностей (*см. пункт 10 решения Конституционного суда от 6 апреля 2005 года по делу № 2004-21-01, пункт 16.1 решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03 и пункт 26 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01*).

Конституционный суд уже указывал, что при оценке того, выполнило ли государство свои позитивные обязанности, вытекающие из основных социальных прав лиц, необходимо проверить следующее: 1) принял ли законодатель меры по обеспечению лицам возможности реализовать их социальные права; 2) надлежащим ли образом выполнены эти обязанности, то есть, обеспечена ли лицам возможность реализовать их социальные права по крайней мере в минимальном размере; 3) соблюдены ли общие правовые принципы, вытекающие из Конституции (*см. пункт 16.1 решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03*).

**12.** При оценке того, принял ли законодатель меры по обеспечению лицам возможности реализовать их социальные права, необходимо учитывать средства, отведенные на выплату назначенных доплат. Имеется в виду, что законодатель, в противоположность утверждениям Заявителя, не желал отказываться от своих обязательств перед определенной группой лиц. Объемные средства специального бюджета направлялись на доплаты даже в период экономического спада, например, в 2009 году на эти цели было потрачено примерно 141,9 миллиона латов, в 2010 году – 140,5 миллиона латов, в 2011 году – 138,6 миллиона латов, а в 2012 году – 136 миллионов латов (*см. письмо Министерства благосостояния Конституционному суду № 34-1-02/1869 от 7 сентября 2012 года, стр. 93-94 материалов дела*).

Пенсионная система, основанная на взносах, существует уже с 1 января 1996 года – с момента вступления в силу закона от 2 ноября 1995 года «О государственных пенсиях». К 20 октября 2005 года, когда закон был дополнен пунктом 41 переходных положений, эта пенсионная система проработала уже около 10 лет, и, начиная с января 2006 года, доплата назначалась на протяжении последующих шести лет. Таким образом, лица, вышедшие на пенсию после 1 января 2012 года, уже около шестнадцати лет являлись участниками пенсионной системы, основанной на взносах. Участие в пенсионной системе на протяжении шестнадцати лет обеспечивает то, что на размер назначаемой пенсии сравнительно малое влияние оказывает как компенсирующий характер доплаты, так и страховой стаж, накопленный до 1996 года.

Таким образом, законодатель в рамках финансовых возможностей специального бюджета и в пределах собственной свободы действий принял меры по обеспечению лицам возможности реализовать их социальные права.

**13.** Социальные права, к которым относится оспариваемая норма, являются особой областью прав человека, которая и в международных документах по правам человека сформулирована как общие обязанности государства (см. пункт 10 решения Конституционного суда от 17 февраля 2011 года по делу № 2010-20-0106). Конституционный суд неоднократно указывал, что цель законодателя не состояла в том, чтобы противопоставить нормы, заключенные в Конституции, нормам международного права (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01). Возможность и даже необходимость применения международных норм при толковании основных прав, включенных в Конституцию, вытекает, в числе прочего, из статьи 89 Конституции, которой установлено, что государство признает и защищает основные права человека в соответствии с Конституцией, законами и международными договорами, которые являются для Латвии обязывающими. Из этой статьи видно, что целью законодателя было достигнуть гармонии между нормами прав человека, включенными в Конституцию, и нормами международного права (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106).

Европейский суд по правам человека также по нескольким делам признал, что Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод дает государству широкую свободу действий в вопросах, касающихся реализации общих стратегических экономических или социальных мер. Благодаря имеющимся в распоряжении государственных органов знаниям об обществе своего государства и его потребностях, законодатель на основании социальных или экономических соображений может наилучшим образом определить интересы общества, и Европейский суд по правам человека обычно считается с политикой,



избранной законодателем в области социальных прав (см., например, пункт 61 решения Большой палаты Европейского суда по правам человека от 16 марта 2010 года по делу *Carson and Others v. the United Kingdom*, заявление № 42184/05).

Ядро позитивных обязанностей государства в области социальных прав включает только такую социальную помощь, которая гарантируется даже в том случае, если лицо не осуществляло взносы. Право лица на социальное обеспечение на минимальном уровне гарантируется пунктом 34 переходных положений закона «О государственных пенсиях»; этот пункт предусматривает минимальный размер пенсии, который зависит от накопленного лицом страхового стажа и размера пособия государственного социального обеспечения. Если в конкретном случае лицу гарантируются упомянутые права, социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне не затрагивается (см. пункт 15.3 решения Конституционного суда от 19 декабря 2011 года по делу № 2011-03-01).

Учитывая характер доплаты как дополнительной меры социальной поддержки, Конституционный суд признает, что в рассматриваемом деле оспариваемая норма не затрагивает основную услугу системы социального страхования, например, вопросы назначения, начисления и выплаты пенсий. В ходе подготовки дела также не было получено подтверждение тому, что именно вступление в силу оспариваемой нормы приведет к тому, что какой-либо группе лиц более не будет гарантировано право на социальное обеспечение по крайней мере на минимальном уровне. Омбудсмен также признал, что право лица на социальное обеспечение на минимальном уровне гарантируется пунктом 34 переходных положений закона «О государственных пенсиях», который предусматривает минимальный размер пенсии, зависящий от накопленного лицом

страхового стажа и размера пособия государственного социального обеспечения (см. стр. 87 материалов дела).

Таким образом, оспариваемая норма не затрагивает реализацию социальных прав по крайней мере в минимальном размере.

**14.** В заявлении указаны два правовых принципа, которые якобы нарушает оспариваемая норма, а именно: принцип правового равенства и принцип правового доверия.

**14.1.** Конституционный суд, интерпретируя статью 91 Конституции, признал, что она включает в себе два тесно взаимосвязанных, но тем не менее разных принципа: принцип равенства – в первом предложении и принцип запрета дискриминации – во втором предложении (см. пункт 9.3 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106).

Несмотря на то, что в заявлении содержится требование оценить соответствие оспариваемой нормы всей статье 91 Конституции, из заявления вытекает, что по сути оспаривается соответствие этой нормы первому предложению статьи 91 Конституции, то есть, тому, что «все люди в Латвии равны перед законом и судом». Из заявления не вытекает обоснование того, что оспариваемая норма разделяет получателей пенсий на несколько групп по какому-либо недопустимому критерию.

Принцип равенства призван гарантировать существование единого правового порядка. Имеется в виду, что задача этого принципа – обеспечить, чтобы реализовывалось такое требование правового государства как всеобъемлющее влияние закона на всех лиц, и чтобы закон применялся без каких-либо привилегий (см. пункт 9.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106). Однако такое единство правового порядка не означает нивелирование, так как «равенство допускает дифференцированный

подход, если он с точки зрения демократического общества является оправданным» (Пункт 4 части выводов решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106).

В сфере социальных прав в основе различного отношения лежит идея, что государство с целью обеспечения социальной справедливости принимает на себя ответственность за своих граждан, чьи основные потребности оно обязано удовлетворить с учетом имеющихся в его распоряжении ресурсов. Применение абсолютного принципа равенства в области социального права может вызвать серьезные финансовые последствия. То, что лицо не пользуется какими-либо конкретными социальными правами, само по себе не вызывает нарушения основных прав. Различное отношение вызывает нарушение прав лица только тогда, когда для такого отношения отсутствуют обоснованные причины [см. Bossuyt M. *Should the Strasbourg Court Exercise More Self-Restraint?* // *Human Rights Law Journal*, Vol. 28, No. 9–12 (2007), pp. 325, 329].

В рассматриваемом деле необходимо учитывать, что оспариваемая норма относится к таким мерам поддержки финансового характера, которые зависят от рамок свободы действий законодателя. Чем шире свобода действий законодателя в урегулировании конкретного вопроса, входящего в область социальных прав, тем меньше правовая защита, предусмотренная в отношении лиц принципом правового доверия, заключенным в первом предложении статьи 91 Конституции.

**14.2.** При оценке соответствия оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции необходимо выяснить: во-первых, имеют ли место лица (группы лиц), находящиеся в равных и сопоставимых условиях, и если имеют, то какие именно лица; во-вторых, предусматривает ли оспариваемая норма различное отношение; в-третьих, имеется ли для различного отношения объективное и разумное основание, а именно – преследует ли оно легитимную цель и соблюдается

ли принцип соразмерности (см. пункт 10 решения Конституционного суда от 10 июня 2011 года по делу № 2010-69-01).

**14.2.1.** Заявитель считает, что в равных и сравнимых условиях находятся лица, которые вышли на пенсию до 31 декабря 2011 года и которым назначена доплата, и лица, которые вышли на пенсию после этой даты и которые не имеют права на доплату. Сазйма, в свою очередь, указывает, что эти группы лиц не находятся в равных и сравнимых условиях, так как доплата являлась временной мерой. Лица, вышедшие на пенсию после 31 декабря 2011 года, находятся в рамках нового правового регулирования, которое нельзя сравнивать с предыдущим периодом.

Конституционный суд указывает, что предложенная участниками дела оценка того, какие лица находятся в равных и сравнимых условиях, не может быть использована в рассматриваемом деле. Если признать обоснованным аргумент Заявителя, создастся ситуация, в которой установленный законодателем срок сам по себе всегда будет создавать как две группы лиц, так и различное к ним отношение. Аргумент же, предложенный Сазймой, означал бы, что установленный законом срок никогда не сможет рассматриваться в аспекте принципа равенства, так как изменение прав или обязанностей лиц после окончания этого срока всегда будет происходить в рамках нового правового регулирования.

Конституционный суд считает, что в рассматриваемом деле в контексте оспариваемой нормы будет разумным допустить, что в равных и сравнимых условиях находятся все лица, которым была назначена пенсия, и у которых к 31 декабря 1995 года накопился страховой стаж. Намерением законодателя при введении доплаты было предоставить особую поддержку лицам, у которых к 31 декабря 1995 года накопился большой страховой стаж, но которые не могли полноценно участвовать в новой системе социального страхования, созданной законом от 2 ноября 1995 года «О государственных пенсиях». Пункт 41 переходных положений

также всегда предусматривал, что главная предпосылка к назначению доплаты – страховой стаж, накопленный до 31 декабря 1995 года.

**Таким образом, в рассматриваемом деле в контексте оспариваемой нормы в равных и сравнимых условиях находятся все лица, имеющие страховой стаж, накопившийся к 31 декабря 1995 года, и право на государственную пенсию.**

**14.2.2.** Страховой стаж, накопленный до 31 декабря 1995 года, имеется как у лиц, которым пенсия была назначена до срока, предусмотренного оспариваемой нормой, - 31 декабря 2011 года, так и у лиц, которым пенсия была назначена после этой даты. Доплата же подлежит выплате только одной из этих групп лиц, а именно – лицам, которым пенсия была назначена до 31 декабря 2011 года. Вторая группа лиц не имеет права на доплату.

**Таким образом, оспариваемая норма вызывает различное отношение к группам лиц, находящимся в равных и сравнимых условиях.**

**14.2.3.** Сазйма указывает, что легитимная цель оспариваемой нормы – обеспечить стабильность специального бюджета в долгосрочной перспективе. Заявитель, в свою очередь, указывает, что экономия финансовых средств за счет наименее защищенной части общества недопустима, поэтому упомянутую цель нельзя признать легитимной.

Из аннотации к законопроекту, которым в закон «О государственных пенсиях» была включена оспариваемая норма, вытекает, что эта норма была принята с намерением уравновесить доходы и расходы специального бюджета и таким образом обеспечить жизнеспособность системы социального страхования (*см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», рег. № законопроекта 81/Lp10, подан 7 декабря 2010 года*). Конституционный суд уже признал, что даже в случае ограничения основных прав,

содержащихся в статье 109 Конституции, обеспечение жизнеспособности специального бюджета следует признать легитимной целью. Таким образом, законодатель не только имел право, но и был обязан действовать и заботиться о жизнеспособности системы социального страхования. В противном случае может стать затрудненным выполнение других государственных обязанностей, в числе которых – реализация социальных прав. Законодатель обязан обеспечить жизнеспособность пенсионной системы, гарантируя, что право на социальное обеспечение будет реализуемо и для следующих поколений (*см. пункт 22.3 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01*).

Кроме того, на жизнеспособность специального бюджета повлияло поспешное и необдуманное решение, принятое в области социальной политики, об увеличении доплаты до 70 сантимов за каждый год страхового стажа (*см. пункт 31.1.2 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01*).

Как из информации, предоставленной Министерством благосостояния, так и из Концепции системы социального страхования вытекает, что остаток (накопление) денежных средств в специальном бюджете стремительно уменьшается. В период с 1 января 2009 года по 1 января 2013 года уменьшение достигло около 750 миллионов латов (*см. стр. 8 Концепции системы социального страхования и письмо Министерства благосостояния Конституционному суду от 7 сентября 2012 года № 34-1-02/1869, стр. 94 материалов дела*). Таким образом, принятие оспариваемой нормы было одним из средств достижения легитимной цели. Например, Министерство благосостояния указывает, что в период с 1 января 2012 года по 1 июля 2012 года оспариваемая норма создала экономию размером приблизительно 540 тысяч латов (*см. письмо Министерства благосостояния Конституционному суду от 7 сентября 2012 года № 34-1-02/1869, стр. 93 материалов дела*). В свою

очередь, Сазйма, ссылаясь на прогноз Кабинета министров, указывает, что с помощью оспариваемой нормы планировалось в 2012 году сэкономить 2,6 миллиона латов, а в 2013 году – 7,2 миллиона латов (*см. ответное письмо Сазймы, стр. 28 материалов дела*).

**Таким образом, оспариваемая норма обеспечивает жизнеспособность специального бюджета, что соответствует легитимной цели – защите прав других лиц.**

**14.2.4.** Заявитель указывает, что для оспариваемой нормы отсутствует разумное основание, так как в процессе ее принятия не рассматривались альтернативы. Например, в качестве одной из альтернатив Заявитель указывает возможность и в дальнейшем назначать доплату, но одновременно предусмотреть равное ее уменьшение для всех лиц.

Чтобы выяснить, воспользовался ли законодатель свободой действий в соответствии с Конституцией, Конституционный суд в своих постановлениях оценил, взвесил ли законодатель альтернативные оспариваемой норме решения (*см., например, пункт 21 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01 и пункт 30.2 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01*). Даже в том случае, если не происходит ограничение основных прав ни одной группы лиц, однако законодатель замыслил установить различное отношение к группам лиц, находящимся в равных и сравнимых условиях, законодатель обязан с учетом конкретной ситуации и обстоятельств взвесить возможные альтернативы запланированному правовому регулированию. Выполнение этой обязанности в числе прочего обеспечивает и принятие наиболее взвешенного решения.

Конституционный суд не согласен с тем аргументом заявителя, что в процессе принятия оспариваемой нормы не были оценены альтернативы.

Кабинет министров разработал оспариваемую норму, взяв за основу анализ ситуации, включенный в Концепцию системы социального страхования, а также рассмотренные в нем различные возможные решения обеспечения жизнеспособности специального бюджета. Оспариваемую норму не следует оценивать в отрыве от других мер, цель которых – обеспечить стабильность специального бюджета.

Из Концепции системы социального страхования следует, что для достижения упомянутой цели предлагалось несколько решений; в Концепции, например, рассмотрены следующие альтернативные решения: повышение ставки взносов, уменьшение размера различных услуг системы государственного социального страхования, в том числе пенсий и пособий, заем из Государственной кассы или отнесение принципа фактических взносов на все виды социального страхования. Однако все эти модели возможных действий были оценены как модели, в большей степени ограничивающие права лиц и менее благоприятные для интересов лиц (*см. стр. 21-39 Концепции системы социального страхования*).

Подобная оценка альтернативных решений включена и в аннотацию к законопроекту, которым в закон «О государственных пенсиях» была включена оспариваемая норма (*см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «О государственных пенсиях»», рег. № законопроекта 81/Lp10, подан 7 декабря 2010 года*).

В Комиссии Сазэмы по бюджету и финансам (налогам) также имели место дискуссии о различных возможных редакциях пункта 41 переходных положений. Например, обсуждалась возможность предусмотреть, что доплата назначается лицам, чья пенсия по старости или инвалидности не превышает 135 латов в месяц. Рассматривалась также возможность назначать доплату только лицам, чья пенсия не превышает пособие государственного социального обеспечения в одиннадцатикратном размере (*см. протокол заседания Комиссии Сазэмы*



*по бюджету и финансам (налогам) № 19 от 14 декабря 2010 года, стр. 50 и 51 материалов дела).*

Несмотря на то, что Комиссия Сазймы по бюджету и финансам (налогам) отклонила эти предложения, и в отношении доплаты при голосовании Сазймы было поддержано решение, предложенное Кабинетом министров, нет оснований считать, что в процессе разработки и принятия оспариваемой нормы не были оценены альтернативные решения. О несоответствии оспариваемой нормы требованиям Конституции не свидетельствует и то обстоятельство, что законодатель не принял такую альтернативу оспариваемой норме, какую считает наиболее целесообразной Заявитель или какое-либо лицо, приглашенное по делу.

Если в области социальных прав существует несколько альтернатив, подлежащих объективному обоснованию и в равной степени применимых для достижения поставленной легитимной цели, выбор конкретного решения находится в первую очередь в компетенции законодателя. Задача Конституционного суда – удостовериться в том, что альтернативы были оценены. Однако в задачи суда не входит ни замещение выбранного решения альтернативой, желательной для заявителя, ни пересмотр правильности решений, основанных на соображениях целесообразности социальной политики, ни перераспределение финансовых средств государственного бюджета, в том числе специального бюджета, в пользу достижения других целей.

Таким образом, во время разработки оспариваемой нормы были взвешены альтернативные решения.

**14.3.** Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует и принципу правового доверия.

Принцип правового доверия неразрывно связан с принципом правового государства. Конституционный суд указывал, что в соответствии с принципом правового доверия государственные

учреждения в своей работе должны быть последовательны в отношении издаваемых ими нормативных актов и учитывать правовое доверие, которое может сложиться у лиц в связи с конкретной правовой нормой. Индивидуум, в свою очередь, в соответствии с этим принципом может положиться на постоянство и неизменность законно изданной правовой нормы. Он уверенно может планировать свое будущее в связи с правами, предоставленными ему такой нормой (см. пункт 3.2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Принцип правового доверия в числе прочего требует защищать доверие, возникшее у лица в отношении сохранения и реализации его определенных прав. Этот принцип включает обязанность государства по выполнению обязательств перед лицами, которые оно приняло на себя. В противном случае было бы утрачено доверие лиц к государству и праву.

Однако принцип правового доверия не исключает возможность государства изменить существующее правовое регулирование. Противоположный подход привел бы к неспособности государства реагировать на изменяющиеся обстоятельства жизни. Однако и при внесении изменений в правовое регулирование государство должно учитывать права, на сохранение или реализацию которых лицо могло на разумном и законном основании положиться. Принцип правового доверия требует, чтобы государство, изменяя нормативное регулирование, соблюдало разумное равновесие между доверием лиц и интересами, ради обеспечения которых изменяется регулирование.

Таким образом, чтобы оценить, соответствует ли правовой акт, установивший отступление от присвоенных лицу прав, принципу правового доверия, необходимо выяснить:

1) сформировалось ли у лица правовое доверие в отношении сохранения или реализации конкретных прав, и

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

Оценив возможное ущемление прав лиц в отношении дополнительных мер социальной поддержки, Конституционный суд признал, что в том случае, если правовое регулирование относится не к уже предоставленным, а лишь к ожидаемым правам, уровень правовой защиты менее высок. В свою очередь, в случаях, когда правовое регулирование затрагивает права, которые должны быть предоставлены лицам после продолжительного периода, у лиц вообще не может возникнуть обоснованное и разумное доверие в отношении получения конкретной меры дополнительной социальной поддержки (*см. пункт 24 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01*).

К рассматриваемому делу также относятся заключения, сделанные в практике Конституционного суда. Имеется в виду, что оспариваемая норма была принята уже 20 декабря 2010 года и вступила в силу 1 января 2011 года. Таким образом, нормативное регулирование предусматривало достаточно длительный период – один год – для того, чтобы лица, которые достигнут возраста, необходимого для назначения пенсии, после 31 декабря 2011 года, могли соответствующим образом спланировать свои действия. Таким образом, в рассматриваемом деле нет оснований считать, что у лиц, которым доплата еще не была назначена, могло возникнуть правовое доверие в отношении получения доплаты как дополнительной меры социальной поддержки.

**Таким образом, оспариваемая норма соответствует как статье 109 Конституции, так и первому предложению статьи 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 слова и числа «до 31 декабря 2011 года» пункта 41 переходных положений закона «О государственных пенсиях» соответствующими 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