
По жалобам о нарушении статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции

Вопрос о соблюдении права на беспрепятственное пользование имуществом

По делу обжалуется ограничение пенсий по старости. По делу требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были.

Валков и другие против Болгарии

[Valkov and Others v. Bulgaria] (№№ 2033/04 и др.)

Постановление от 25 октября 2011 г. [вынесено IV Секцией]

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

Кодекс социального обеспечения 1999 года, вступивший в силу 1 января 2000 г., внес значительные изменения в болгарскую модель пенсий по старости, введя трехуровневую пенсионную систему. Пенсионная система первого уровня, или базовая, является обязательной, публичной и финансируемой в основном за счет взносов социального страхования и субсидий из государственного бюджета. Пенсии первого уровня освобождаются от налогообложения, но существует предел максимального размера выплачиваемой пенсии (предельные значения существовали в различных формах в ранее действовавших пенсионных системах¹). Помимо пенсий по старости, взносы в фонд первого уровня используются для выплат пенсий по случаю потери кормильца и по инвалидности, а также ряда пособий по заболеваниям. Система второго уровня для лиц, родившихся после 1 января 1960 г., является обязательной и освобождается от налогов. Система третьего уровня является добровольной, и размер взносов определяют участники системы, присоединиться к которой может каждый. Взносы на пенсии второго и третьего уровней непосредственно связаны с ожидаемым размером выплат.

Заявители являлись пенсионерами, которые вышли на пенсию в различные даты с 1979 по 2002 год. В своей жалобе в Европейский Суд они оспаривали со ссылкой на статью 1 Протокола № 1 к Конвенции законодательный предел своих пенсий по старости, который применялся, если номинальная ежемесячная сумма пенсии превышала максимальный размер, предусмотренный законодательством. Они также жаловались со ссылкой на статью 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции на дискриминацию как по отношению к пенсионерам, пенсии которых не достигали этого предела, так и по отношению к определенным высокопоставленным должностным лицам, на пенсии которых данный предел не распространялся.

ВОПРОСЫ ПРАВА

По поводу соблюдения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. В то время как статья 1 Протокола № 1 к Конвенции не гарантирует как таковое право на пенсию в конкретной сумме, если государство-участник вводит законодательство, предусматривающее выплаты, например, право на пенсию – независимо от того, зависит ли оно от предварительных взносов, – это законодательство должно рассматриваться как порождающее имущественный интерес для лиц, удовлетворяющих требованиям, и уменьшение или прекращение выплаты пенсии может, соответственно, составить вмешательство в право на беспрепятственное пользование имуществом. В деле заявителей не оспаривалось, что вмешательство являлось законным с точки зрения национального законодательства и конвенционного права.

Вмешательство преследовало законную цель в публичном интересе. Поддерживая законность ограничения, Конституционный суд пришел к выводу о том, что оно было основано на «требованиях социальной справедливости». Со своей стороны Европейский Суд не считает, что болгарский законодатель неправомерно учитывал социальные соображения или что его решение в этом отношении было явно лишено разумного обоснования. Пенсионные системы различных стран различаются относительным значением, которое они придают перераспределению страховых элементов. Сравнительные исследования Всемирного банка и OECD² свидетельствуют о том, что некоторые государства-участники придают большее значение применению одних и тех же или весьма сходных ставок замещения пенсии ко всем работникам, поддерживая прочную связь между пенсиями и допенсионными заработками, другие делают акцент на пенсионную адекватность, с небольшой или отсутствующей связью между пенсиями и

¹ Согласно Закону о пенсиях 1957 года, в который периодически вносились изменения.

² Вероятно, имеется в виду Организация экономического сотрудничества и развития (*прим. переводчика*).

допенсионными заработками. Это решение должны выносить, прежде всего, национальные власти, имеющие прямую демократическую легитимацию и находящиеся в лучшем положении, чем международный суд, для оценки местных нужд и условий.

Что касается пропорциональности, установление ограничения максимального размера пенсии первого уровня само по себе не является непропорциональным, но относится к пределам усмотрения государства при регулировании его политики социального обеспечения. Приходя к этому выводу, Европейский Суд учитывал следующие соображения. Во-первых, в отличие от систем второго и третьего уровней, в которых взносы прямо связывались с ожидаемыми выплатами, взносы первого уровня, выплачиваемые заявителями, не имели исключительной связи с пенсиями по старости и потому не могли считаться достаточным основанием для права на приведение в соответствие пенсионных выплат. Действительно, в деле некоторых заявителей большая часть взносов была выплачена в ином экономическом режиме, в котором пенсионный фонд являлся неотделимой частью государственного бюджета, и общая основа экономики была иной. Во-вторых, ограничение пенсий было введено и применялось в период, когда болгарская пенсионная система переживала всестороннюю реформу в рамках перехода страны от полностью государственной и централизованной экономики к частной собственности и рыночной экономике. Сохранение ограничения могло считаться переходной мерой, сопровождающей полную трансформацию пенсионной системы к общему уравниванию суммы предоставляемых выплат, и государства имели широкие пределы усмотрения при принятии законов в контексте изменения политического или экономического режима. В-третьих, заявители претерпевали разумное и соразмерное уменьшение, а не полную потерю пенсионных прав. Они не претерпели действительного уменьшения ежемесячных получаемых ими выплат или не были полностью лишены единственных средств к существованию. Как высокооплачиваемых работников среди болгарских пенсионеров, их, соответственно, едва ли можно было считать несущими чрезмерное и непропорциональное бремя или претерпевшими умаление существа их пенсионных прав. В-четвертых, публичные пенсионные системы были основаны на принципе солидарности между плательщиками и получателями. Как и другие системы социального обеспечения, они являлись выражением солидарности общества с его уязвимыми членами и, таким образом, не могли быть уравнены с системами частного страхования. Наконец, размер ограничения постепенно уменьшился за последние годы, вследствие чего общая тенденция заключается в значительном уменьшении доли пенсионеров, затронутых им.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

По делу требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были (вынесено шестью голосами «за» и одним – «против»).

По поводу соблюдения статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Что касается утверждения заявителей о том, что они подверглись иному обращению по сравнению с теми лицами, чьи пенсии не достигали предела и потому не были им затронуты, Европейский Суд не видит оснований для отступления от вывода, сделанного в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, о том, что в отношении пределов усмотрения болгарский законодатель не вышел за рамки принципа пропорциональности. Что касается утверждения о предполагаемой дискриминации по отношению к пенсионерам, занимавшим высокие должности, на которых предел не распространялся, Европейский Суд отметил, что занятие должности или исполнение ответственной работы может рассматриваться как «иной признак» для целей статьи 14 Конвенции. Однако заявители не доказали, что для пенсионных целей они находились в относительно сходном положении по сравнению с лицами, занимавшими высокое положение. Они утверждали, что для пенсионных целей невозможно установить реальное различие между характером соответствующего труда двух групп. Однако Европейский Суд оказался не готов сделать выводы о характере соответствующего труда. Это политические решения, которые в принципе должны выносить национальные власти, имеющие прямую демократическую легитимацию и находящиеся в лучшем положении, чем международный суд, для оценки местных нужд и условий.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

По делу требования статьи 14 Конвенции нарушены не были (принято единогласно).