

ИЗБРАННЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



Дело «Фабиан (Fábián) против Венгрии»¹

(Жалоба № 78117/13)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 5 сентября 2017 г.

По делу «Фабиан против Венгрии» Европейский Суд по правам человека, заседая Большой Палатой в составе:

Гвидо Раймонди, *Председателя Большой Палаты,*

Ангелики Нуссбергер,
Мирьяны Лазаровой Трайковской,
Луиса Лопеса Герра,
Андраша Шайо,
Ишиль Каракаш,
Кристины Пардалос,
Андре Поттоцкого,
Валериу Грицко,
Фариса Вехабовича,
Ксении Туркович,
Бранко Лубарды,
Йонко Грозева,
Шиофры О'Лири,
Карло Ранзони,
Стефани Муру-Викстрём,
Паулиине Коскело, *судей,*

а также при участии Сёрена Пребенсена, *заместителя Секретаря Большой Палаты,*

рассмотрев дело в открытом заседании 9 ноября 2016 г. и 31 мая 2017 г.,

вынес в последнюю указанную дату следующее Постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой № 78117/13, поданной против Венгрии в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд)

¹ Перевод с английского языка Д.Г. Николаева.

² Настоящее Постановление вступило в силу 5 сентября 2017 г. в соответствии с положениями пункта 1 статьи 44 Конвенции (*примеч. редактора*).

ский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) гражданином Венгрии Дьюлой Фабианом (*Gyula Fábián*) (далее – заявитель) 5 декабря 2013 г.

2. Интересы заявителя представлял А. Град (*A. Grád*), адвокат, практикующий в г. Будапеште. Власти Венгрии были представлены их Уполномоченным при Европейском Суде З. Таллоди (*Z. Tallódi*), сотрудником Министерства юстиции.

3. Заявитель утверждал, что приостановление выплаты пенсии по старости в связи с его работой в государственном секторе составило неоправданное и дискриминационное вмешательство в его имущественные права в нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции обособленно и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции.

4. Жалоба была распределена в Четвертую Секцию Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда). 25 августа 2014 г. Европейский Суд коммуницировал жалобу властям Венгрии. Власти Венгрии подали письменные пояснения по вопросу приемлемости и по существу жалобы 17 декабря 2014 г. Объяснения заявителя по существу жалобы были поданы 9 февраля 2015 г.

5. 15 декабря 2015 г. Палата в следующем составе: Винсента А. де Гаэтано, Председателя, Андраша Шайо, Боштъяна М. Зупанчича, Ноны Цоцория, Пауло Пинто де Альбукерки, Кшиштофа Войтычека, Юлии Антоанеллы Моток, судей, а также при участии Франсуазы Эленс-Пасос, Секретаря Секции Суда, – вынесла Постановление. Она единогласно признала жалобу приемлемой для рассмотрения по существу и постановила, что по делу были нарушены требования статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции в отношении различий в обращении с пенсионерами, занятыми в государственном секторе, и пенсионерами, работающими в частном секторе, а также между пенсионерами, занятыми в различных отраслях государственного сектора. Палата Европейского Суда постановила, что отсутствует необходимость отдельно рассматривать жалобу в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.

6. 11 марта 2016 г. власти Венгрии ходатайствовали о передаче дела в Большую Палату Европейского Суда в соответствии со статьей 43 Конвенции. 2 мая 2016 г. коллегия судей Большой Палаты Европейского Суда удовлетворила это ходатайство.

7. Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Суда.

8. Заявитель и власти Венгрии представили письменные замечания по существу жалобы (пункт 1 правила 59 Регламента Суда), а также по просьбе судьи назначили докладчика по вопросу о том, был ли соблюден заявителем шестимесячный срок, установленный в пункте 1 статьи 35 Конвенции в отношении жалобы в соответствии со статьей 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, касавшейся наличия необоснованного различия в обращении между различными категориями государственных служащих. Кроме того, были получены комментарии от третьей стороны, Европейской конфедерации профсоюзов, которой Председатель Большой Палаты предложил представить письменные замечания по делу (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункт 3 правила 44 Регламента Суда).

9. Открытое слушание состоялось во Дворце прав человека в г. Страсбурге 9 ноября 2016 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Суда).

В заседании Европейского Суда приняли участие:

(a) со стороны властей Венгрии:

З. Таллоди, Уполномоченный Венгрии при Европейском Суде,

М. Веллер, соуполномоченный Венгрии при Европейском Суде;

(b) со стороны заявителя:

А. Град, адвокат,

Р. Новак (R. Novák),

Д. Каршай (D. Karsai),

М.М. Конья (M.M. Kónya), советники.

Европейский Суд заслушал выступления Града и Таллоди, а также их ответы на вопросы, поставленные судьями.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

10. Заявитель родился в 1953 году и проживает в г. Будапеште.

11. Он был сотрудником полиции, и, достигнув установленного возраста, он досрочно вышел на пенсию и стал получать «служебную пенсию» (*szolgálati nyugdíj*) с 1 января 2000 г., в возрасте почти 47 лет. Однако заявитель продолжал работать: он был занят в частном секторе с 2000 по 2012 год, а с 1 июля 2012 г. до 31 марта 2015 г. он работал в качестве гражданского служащего начальником отдела дорожного обслуживания муниципалитета XIII района г. Будапешта. Заявитель делал взносы, установленные государственной пенсионной системой по старости, с первого дня его занятости (1 августа 1973 г.) до 31 марта 2015 г.

12. 28 ноября 2011 г. парламент принял Закон № CLXVII, который вступил в силу 1 января 2012 г. Согласно пункту 1 статьи 5 этого закона служебные пенсии, как у заявителя, были преобразованы

в «служебные пособия» (*szolgálati járandóság*) при том условии, что человек родился после 1955 года включительно. В соответствии с подпунктом «b» пункта 2 статьи 3 того же закона для получателей служебной пенсии, которые, как заявитель, родились до 1954 года включительно, они были преобразованы в пенсии по старости.

13. 1 января 2013 г. вступили в силу поправки к Закону № LXXXI 1997 года о социально-страховой пенсии (далее – Закон о пенсиях 1997 года), согласно которым выплаты пенсий по старости бенефициарам, одновременно занимающим определенные должности на гражданской службе, были приостановлены с 1 июля 2013 г. на все время их занятости (см. также §§ 23–28 настоящего Постановления). Такие ограничения не были введены в отношении тех, кто получал пенсии по старости при одновременной занятости в частном секторе.

14. 18 февраля 2013 г. Национальная пенсионная администрация (*Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*) направила заявителю как получателю пенсии по старости письмо об изменении законодательства и с требованием декларирования его занятости на гражданской службе в одной из категорий, затронутой поправками от 1 января 2013 г. Письмом от 29 апреля 2013 г. заявитель уведомил Национальную пенсионную администрацию о своей занятости. Впоследствии, 2 июля 2013 г., Национальная пенсионная администрация сообщила заявителю, что выплата ему пенсии была приостановлена по состоянию на 1 июля 2013 г. В это время его пенсия составляла 162 260 венгерских форинтов (приблизительно 550 евро) в месяц.

15. 15 июля 2013 г. заявитель подал административную жалобу в Национальную пенсионную администрацию (см. § 21 настоящего Постановления) против приостановления ему пенсионных выплат, в которой он утверждал, что его пенсия представляла собой приобретенное право и что он подвергся дискриминации, поскольку пенсионеры, работавшие в частном секторе, по-прежнему получали свои пенсии.

16. 23 июля 2013 г. Национальная пенсионная администрация запросила у заявителя дополнительные сведения. Заявитель уточнил свою жалобу 1 августа 2013 г., ссылаясь, в частности, на жалобу омбудсмена в Конституционный суд, поданную в мае 2013 года (АЖВ-726/2013). В этой жалобе омбудсмен изложил обращения, которые были поданы в его приемную в связи с внесением поправок в Закон о пенсиях 1997 года, и затронул вопрос о различии в обращении между пенсионерами, состоявшими на гражданской службе, и лицами, занятыми в частном секторе. Насколько известно Европейскому Суду, это дело в настоящее время все еще находится на рассмотрении Конституционного суда.

17. 27 сентября 2013 г. Национальная пенсионная администрация прекратила разбирательство по жалобе заявителя, установив, что он не

предоставил информацию, затребованную у него 23 июля 2013 г.

18. 31 марта 2015 г. заявитель прекратил свою работу в муниципалитете XIII района г. Будапешта. 24 апреля 2015 г. соответствующий орган постановил, что выплата пенсии заявителю будет возобновлена. Пенсия заявителя была увеличена до 177 705 форинтов (в то время около 585 евро).

II. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ВЕНГРИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

19. Конституция Венгрии предусматривает, в частности, следующее:

«Статья XII

1) Каждый имеет право свободно выбирать работу или сферу занятости и вести предпринимательскую деятельность. Каждый обязан вносить вклад в обогащение общества через его или ее работу в соответствии с его или ее способностями и возможностями.

2) Венгрия будет стремиться создавать условия для того, чтобы каждый, кто способен и готов работать, имел возможность делать это».

20. В период, относившийся к обстоятельствам дела, трудовые отношения гражданских служащих (*közalkalmazott*) регулировались Законом № XXXIII 1992 года о правовом статусе гражданских служащих. Трудовые отношения государственных служащих (*köztisztviselő*), членов правительства (*kormánytisztviselő*), должностных лиц, отвечающих за управление государственной службой (*közszolgálati ügykezelő*), и, применительно к некоторым аспектам, высших государственных должностных лиц (*állami vezető*) регулировались Законом № CXСIX 2011 года о государственных служащих. Трудовые отношения в частном секторе регулировались Трудовым кодексом, Законом № I 2012 года.

21. Система обязательной социально-страховой пенсии Венгрии основана на взносах. Занятые лица (в государственном или частном секторе) платят определенный процент, 10% в 2013 году, от их ежемесячного дохода от работы по данной системе. Кроме того, работодатели, частные предприниматели и производители первичного сектора экономики платят социальный налог в размере 27% от суммы выплачиваемой заработной платы, который идет в целом или в части на поддержание социально-страховой пенсионной системы, соответствующее решение об этом принимается периодически на основе финансовых обстоятельств.

Пенсионный фонд (*Nyugdíjbiztosítási Alap*), таким образом, составляет статью в государственном бюджете. Пенсии выплачиваются из фонда Национальной пенсионной администрации, которая является государственным учреждением. Если расходы фонда превышают доходы, государство

обязано переводить необходимые средства из центрального бюджета.

22. Период, в течение которого лицо участвует в системе, определяется как период занятости. Сумма пенсии, выплачиваемая согласно системе, не облагается налогом, зависит от периода занятости и той части дохода лица, из которой надлежит выплачивать обязательные взносы.

23. В последние годы был принят ряд мер по прекращению или сокращению одновременно получения государственных пенсий и государственных окладов. Во-первых, 29 декабря 2012 г. было вынесено Постановление Правительства Венгрии № 1700/2012 о принципах пенсионной политики, применимых к гражданской службе. Оно запрещало занятость в центральном правительстве лиц, имеющих право на получение пенсии по старости, и предусматривало, что только в исключительных случаях вакансии могут быть заняты лицами, имеющим право на такую пенсию. Во-вторых, Закон о пенсиях 1997 года был изменен 1 января 2013 г. с целью запретить одновременную выплату вознаграждений из центрального бюджета и пенсий по старости или пенсий, на которые лица получили право досрочно. Эта поправка применялась, в частности, к пенсионерам, занятым в местных органах власти. Ряд категорий лиц, работавших на гражданской службе, был, однако, освобожден от приостановления пенсионных выплат, такие как члены парламента, мэры, судьи и прокуроры в административном отпуске, а также лица, работавшие в государственном секторе в соответствии с нормами Трудового кодекса, которые выполняли задачи, не связанные с осуществлением государственных полномочий.

24. В статье 83/С и 102/1 Закона о пенсиях 1997 года были внесены поправки 1 января 2013 г., устанавливающие следующее:

«Статья 83/С

1) Выплаты пенсии по старости приостанавливаются... если пенсионер имеет занятость в качестве гражданского служащего, члена правительства, высшего должностного лица государства, государственного должностного лица, должностного лица в сфере государственного управления, судьи, должностного лица суда, сотрудника прокуратуры, профессионального военнослужащего или профессионального служащего или подрядчика Венгерской гражданской обороны...

3) В период приостановления выплаты пенсии по старости соответствующее лицо должно считаться пенсионером.

4) Выплата пенсии по старости может быть возобновлена по ходатайству пенсионера, если бенефициар докажет, что работа по найму, предусмотренная в части (1) настоящей статьи, была прекращена...

Статья 102/1

1) Получатели пенсии по старости, относящиеся к одной из перечисленных в части 1 статьи 83/С

в редакции от 1 января 2013 г. категорий, должны уведомить об этом ведомство, отвечающее за выплату пенсий, до 30 апреля 2013 г.

2) Пенсии по старости лицам, относящимся к любой из категорий, перечисленных в части 1 статьи 83/С в редакции от 1 января 2013 г., приостанавливаются с 1 июля 2013 г. при условии, что такая занятость продолжается с этой даты».

25. В толковании законодателя статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года содержится следующее утверждение:

«Поправка ввела запрет на двойную компенсацию трудовых отношений гражданских служащих, членов правительства, высших государственных должностных лиц, государственных должностных лиц, должностных лиц в сфере государственного управления, судей, должностных лиц суда или прокуратуры, профессиональных военнослужащих, а также профессиональных служащих и подрядчиков Венгерской гражданской обороны. Соответственно, лица, работающие в этих сферах занятости, не могут получать пенсию по старости... помимо их трудового вознаграждения, с тем, чтобы такие платежи были приостановлены ведомством, отвечающим за выплату пенсий на срок занятости».

26. В решении о приостановлении выплаты пенсий на основании части 1 статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года не учитываются суммы трудовых вознаграждений лиц, затронутых этим законом.

27. Бенефициары пенсионных выплат по системе обязательной социально-страховой пенсии, одновременно имеющие занятость, выплачивают взносы по схеме так же, как и другие занятые лица (см. § 21 настоящего Постановления). Они могут ходатайствовать о ежегодном увеличении их ежемесячной пенсии в размере 0,5% на одну двенадцатую часть их доходов от занятости в течение календарного года. Если выплата пенсии была приостановлена на основании части 1 статьи 83 Закона о пенсиях 1997 года, выплата таких ежегодных надбавок также приостанавливается. После возобновления выплат ежегодное увеличение будет добавляться к сумме пенсии, которая выплачивалась до приостановления.

28. Согласно данным, предоставленным властями Венгрии, количество лиц, получающих пенсии по старости на 1 июля 2013 г., составляло 2 007 426 человек. Пенсионные выплаты были приостановлены максимально 5 288 человек в течение 2013 года на основании части 1 статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года. Максимальное количество лиц, затронутых указанным законом в 2014 году, составляло 4 545 человек, в 2015 году – 4 212, с января по август 2016 года – 3 945 человек. С марта 2013 года по август 2016 года сумма в размере 30 602 215 675 форинтов (в последнюю дату примерно 98 млн евро) не была выплачена в результате внесения поправки в Закон о пенсиях 1997 года. Тем не менее лицам, занятым в сфере го-

сударственного здравоохранения, и которым пенсионные выплаты были приостановлены во исполнение положений части 1 статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года, по линии Национального фонда здравоохранения (3 169 человек с июля 2013 года по август 2016 года) были предоставлены ежемесячные компенсации, равные размеру их пенсий. Такая компенсация с июля 2013 года по август 2016 года составила 25 190 700 000 форинтов (в последнюю дату примерно 81 млн евро), что уменьшило общую сумму экономии государственных расходов до 5 411 515 675 форинтов (около 17 млн евро в августе 2016 года).

29. Закон № CLXXVIII 2012 года о внесении изменений в некоторые положения налогового законодательства внес поправки в Закон о пенсиях 1997 года и вступил в силу в январе 2013 года. Эти поправки отменили ранее действовавший предел в отношении обязательных взносов в пенсионной системе для увеличения доходов пенсионного фонда.

30. В 2000 году, как правило, возраст выхода на пенсию для мужчин в Венгрии составлял 62 года. Пенсия по старости могла выплачиваться лицам, достигшим этого возраста и имевшим стаж, по крайней мере, 20 лет. Этот возраст был впоследствии и постепенно повышен до 63 лет для мужчин и женщин, родившихся в 1953 году и позднее.

Были законодательно установлены различные схемы досрочного выхода на пенсию как в государственном секторе (в том числе для военнослужащих вооруженных сил, к которым в Венгрии также относятся сотрудники полиции), так и в частном, и в течение времени такими схемами воспользовалось большое количество людей. С 1 января 2012 г. по настоящее время эти схемы в отношении новых пенсионеров были отменены после вступления в силу Закона № CLXVII (см. также § 12 настоящего Постановления).

III. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ

31. Европейский Суд провел сравнительное изучение законодательства 36 государств – членом Совета Европы.

А. ВОЗМОЖНОСТЬ ОДНОВРЕМЕННОГО ПОЛУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПЕНСИИ И ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

32. Почти во всех 36 рассмотренных странах в той или иной форме возможно одновременное получение государственной пенсии и заработной платы. Только в Македонии выплата государственных пенсий приостанавливается всем лицам без исключения, если лицо продолжает работать и получать заработную плату.

33. Тем не менее в подавляющем большинстве государств в различных ситуациях применяются

некоторые формы сокращения или приостановления выплаты пенсии. В широком смысле их можно разделить на следующие категории.

1. Получатели, имеющие право на досрочный выход на пенсию

34. Законодательство многих государств различает лиц, которые выходят на пенсию досрочно, и лиц, выходящих на пенсию в обычном установленном законом возрасте (как правило, между 60 и 65 годами). Таким образом, в Андорре, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии, Латвии, Румынии и Словакии выплата государственной пенсии приостанавливается, пока лицо продолжает работать, если оно вышло на пенсию до достижения установленного законом обычного возраста. В Португалии такое приостановление применяется на срок три года, если человек продолжает работать на ту же компанию или группу компаний.

35. Между тем в некоторых государствах, например, в Австрии, Дании, Германии, Люксембурге, Польше и Швеции, пенсия, связанная с досрочным выходом, снижается или приостанавливается, только если заработная плата достигает определенного уровня. Это сокращение применяется в Исландии не только в отношении досрочных пенсий, но и всех остальных их видов. В Финляндии дальнейшее трудоустройство лица никак не влияет на его досрочную пенсию.

2. Лица, которые продолжают работать в государственном секторе

36. В некоторых рассмотренных государствах выплаты пенсий приостанавливаются для лиц, которые продолжают работать в государственном секторе, хотя отсутствуют такие ограничения для лиц, занятых в частном секторе (см. также §§ 38–43 настоящего Постановления).

3. Получатели пенсии по инвалидности или нетрудоспособности

37. Существуют некоторые различия между тем, как в изученных государствах регулируются вопросы получения одновременно заработной платы и пенсии по инвалидности или нетрудоспособности. В некоторых государствах, например, в Австрии, применяются сокращения, если общая сумма пенсии и заработной платы превышает определенный порог. В Хорватии и Италии получение пенсии и заработной платы не является возможным. С другой стороны, пенсионные выплаты не приостанавливаются для лиц с ограниченными возможностями на Украине. Выплаты возможны также в Румынии для пенсионеров с третьей группой инвалидности и слепых.

В. РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ЗАНЯТОСТЬЮ В ЧАСТНОМ И ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРАХ, КОГДА ПЕНСИОННЫЕ ВЫПЛАТЫ МОГУТ БЫТЬ СОКРАЩЕНЫ ИЛИ ПРИОСТАНОВЛЕНЫ

38. Как указывалось ранее (см. § 36 настоящего Постановления), некоторые государства приостанавливают государственные пенсионные выплаты лицам, которые продолжают работать в государственном секторе, тогда как они могут сохранять пенсию в полном объеме, если продолжают работать в частном секторе. Например, в Андорре приостанавливается выплата пенсии гражданского служащего, если это лицо продолжает работать в качестве гражданского служащего или должностного лица в сфере государственного управления. В Грузии приостановление выплаты пенсии применяется ко всем категориям рабочих мест в государственном секторе. Лицо, продолжающее работать в частном секторе в Португалии, может одновременно получать пенсию, в то время как выплата пенсии приостанавливается в случае занятости в государственном секторе. В Испании, Турции и на Украине выплаты возможны для самостоятельно занятых лиц (до определенного уровня), но не для большинства государственных служащих государственного сектора.

39. В Азербайджане, хотя выплаты возможны без приостановления или сокращения государственной пенсии, некоторые категории служащих государственного сектора, включая гражданских служащих, имеют право на надбавки к пенсии. Надбавки рассчитываются на основе определенного процента от средней заработной платы в период занятости. В некоторых ситуациях эти надбавки могут быть сокращены или даже приостановлены. Тем не менее они не сокращаются и не приостанавливаются, если лицо продолжает работать в частном секторе.

40. То же самое относится и к особому виду пенсии для государственных служащих в Дании. Выплата пенсии государственным служащим приостанавливается, если лицо продолжает работать в качестве государственного служащего, а не в частном секторе.

41. В Италии, если общая сумма доходов работника государственного сектора (включая пенсию по старости) превышает определенный порог (довольно высокий), его заработная плата уменьшается до этого уровня, в то время как сумма пенсии остается той же.

42. Наоборот, в Австрии государственные служащие, а не работники частного сектора освобождаются от сокращения пенсионных выплат.

43. Вместе с тем большинство обследованных государств не делают различия между государственным и частным секторами в отношении сокращения и приостановления пенсионных выплат.

ПРАВО

1. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 1 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ, РАССМАТРИВАЕМОЙ ОБОСОБЛЕННО

44. Заявитель жаловался на то, что приостановление ему выплаты пенсии по старости является нарушением статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, которая гласит:

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

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

А. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

45. В своем Постановлении Палата Европейского Суда вначале изучила эту жалобу с точки зрения статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. С учетом вывода, сделанного в контексте статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, Палата Европейского Суда не сочла необходимым решать вопрос о том, имело ли место в настоящем деле нарушение требований статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, рассматриваемой отдельно.

В. ДОВОДЫ СТОРОН В БОЛЬШОЙ ПАЛАТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Заявитель

46. Заявитель утверждал, что из прецедентной практики Европейского Суда следовало, что в результате его регулярных взносов в рамках государственной пенсионной системы с первого дня его занятости, 1 августа 1973 г., он приобрел право собственности в форме законного ожидания, которое, таким образом, влечет за собой применимость статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. В связи с применением статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года он был полностью лишен своей ежемесячной пенсии. Он утверждал, что это лишение не может быть оправдано наличием общего интереса и что оно не было соразмерным.

47. Заявитель был согласен с тем, что власти Венгрии пользуются широкими пределами усмотрения при оценке требований общего интереса.

Тем не менее, по его мнению, этого было недостаточно для того, чтобы власти Венгрии просто сослались на общий интерес без доказательств того, что оспариваемая мера фактически была вызвана данным интересом. Он утверждал, что в этой связи настоящее дело следует отличать от дела, с которым власти Венгрии стремились его сравнить (см. Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии» (Panfile v. Romania) от 20 марта 2012 г., жалоба № 13902/11), в котором законодательная мера в Румынии, запрещающая одновременное получение оплачиваемых государством пенсий и окладов, полученных в связи с государственной службой, была принята в разгар финансового кризиса, а когда кризис завершился, была отменена. В отличие от указанного дела, к тому времени, когда поправки в законодательство вступили в силу (1 июля 2013 г.), Венгрия уже перестала быть субъектом процедуры избыточного дефицита Европейского союза, прекращение которой являлось целью этих поправок. Кроме того, в 2013 году власти Венгрии объявили, что экономическое положение в стране стало очень хорошим, а также из их амбициозных планов расходов можно было сделать вывод, что они считали экономический кризис закончившимся.

48. Эта мера в любом случае не служила цели, которую они перед собой ставили, поскольку она затрагивала лишь небольшую группу пенсионеров, принимая во внимание, что выплаты по-прежнему должны производиться пенсионерам, работающим в частном секторе, и тем пенсионерам, которые были заняты в государственном секторе и были исключены из запрета на одновременную выплату государством пенсий и заработных плат. Кроме того, в том же 2013 году был значительно поднят уровень пенсий: тогда как ранее была невозможна выплата ежемесячной пенсии в размере более 300 000 форинтов (в то время приблизительно 1 020 евро), максимальная ежемесячная пенсия, выплачиваемая в настоящее время, может достигать 2 000 000 форинтов (сейчас приблизительно 6 500 евро). С учетом этих факторов оспариваемые меры не могли даже в теории помочь властям Венгрии получить освобождение от процедуры избыточного дефицита. Фактически экономия в настоящее время составила не более 0,0001% от валового внутреннего продукта (ВВП) в Венгрии.

49. Чтобы мера имела действительное влияние на государственный бюджет, следовало бы предусмотреть приостановление выплаты пенсий тем лицам на государственной службе, которые освобождены от такого приостановления, поскольку именно они получали существенно более высокие пенсии, чем лица, подобные заявителю, которым пенсионные выплаты были приостановлены. Кроме того, доходы этих государственных служащих также были значительно выше, чем заработная плата заявителя, и приостановление их пенсионных выплат,

соответственно, не имело бы такого воздействия на них, как на заявителя, который начал работать после выхода на пенсию из-за финансовой необходимости. В этой связи заявитель утверждал, что его пенсия была ниже, чем общая средняя месячная заработная плата до уплаты налогов в Венгрии, которая, по данным Центрального статистического управления Венгрии, составляла 229 700 форинтов в месяц (в то время около 780 евро) между январем и ноябрем 2013 года.

50. Однако его доходы не были приняты во внимание, когда было решено, что выплата ему пенсии должна быть приостановлена. Настоящее дело также следует отличать от дела «Панфиле против Румынии», поскольку в Румынии запрет на выплату государственных пенсий и окладов применялся только в тех случаях, когда пенсия лица превышала национальную среднюю заработную плату до уплаты налогов.

51. Кроме того, заявитель взял банковский кредит исходя из своего дохода, состоявшего из пенсии и заработной платы, и после приостановления ему пенсионных выплат он столкнулся в связи с этим с проблемами. Утрата половины его дохода вызвала и продолжает вызывать серьезные последствия для его личной ситуации и для положения его семьи. Заявитель заключил, что на него возложили чрезмерное индивидуальное бремя.

52. Наконец заявитель оспаривал доводы властей Венгрии о том, что другие государства – члены Совета Европы имели идентичные или хотя бы схожие законодательства.

2. Власти Венгрии

53. Власти Венгрии признали, что рассматриваемое право на пенсию в деле заявителя представляло собой имущественные права заявителя в значении статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Хотя сторонами не оспаривалось, что данная мера представляла собой вмешательство в мирное осуществление этого права заявителем, власти Венгрии были не согласны с тем, что она составляла полное лишение его права.

54. Власти Венгрии далее утверждали, что вмешательство было законным и отвечало общим интересам. На слушании в Большой Палате Европейского Суда они утверждали, что из-за дисбаланса в соотношении получателей пенсии и лиц, уплачивающих взносы, вызванного, в частности, старением населения и наличием схем досрочного выхода на пенсию, государственная пенсионная система Венгрии сталкивается с серьезными проблемами, усугубившимися во время мирового экономического кризиса 2008 года. Соответственно, были приняты меры для реформирования пенсионной системы. Одной из таких мер было упразднение в 2013 году максимального уровня ежемесячных пенсионных взносов (см. § 29 настоящего

Постановления), неправильно охарактеризованное заявителем как постоянная утрата максимальной суммы, которая может быть получена путем выплаты ежемесячной пенсии, в действительности закон, действовавший до введения меры, не содержал такого максимума. В краткосрочной перспективе отмена максимального уровня пенсионных взносов привела к значительному увеличению доходов пенсионного фонда, и, хотя в долгосрочной перспективе это может также привести к увеличению расходов, важные ограничения, такие как значительный дегрессивный расчет пенсий, были созданы для предотвращения подобного развития событий.

55. Помимо реформирования пенсионной системы, власти Венгрии приняли меры в области занятости, направленные на сокращение государственного долга и обеспечение более справедливой системы распределения бремени и государственных средств. В 2012 году обязательный выход на пенсию в установленном возрасте с запретом возобновления занятости был введен в секторе гражданской службы Постановлением Правительства Венгрии № 1700/2012 (см. § 23 настоящего Постановления) с целью сокращения этой службы по возможности и безработицы молодежи. Указанное постановление было применимо только к центральному правительству, то есть министерствам и подчиненным им органам, и, таким образом, не могло возлагать на органы местного самоуправления какое-либо обязательство увольнять лиц, получающих пенсионные пособия во время их занятости. К последней категории работников была применена рассматриваемая в настоящем деле мера, им предоставили выбор между прекращением их занятости и продолжением получать их пенсии или продолжением их занятости и приостановлением их пенсионных выплат. Следовательно, эта мера являлась частью пакета мер, направленных на обеспечение долгосрочной устойчивости пенсионной системы, сокращения государственного долга и облегчения закрытия процедуры избыточного дефицита Европейского союза, которая была начата против Венгрии (Советом Европейского союза в соответствии со статьей 126 Договора о функционировании Европейского союза).

56. Власти Венгрии также настаивали на том, что рассматриваемое вмешательство было пропорционально цели, которую планировалось достичь. В этой связи они ссылались на упоминавшееся выше дело «Панфиле против Румынии», которое, как и настоящее дело, касалось заявителя, который ко времени вступления в силу закона, запрещавшего одновременное получение государственных пенсий и заработной платы, получал пенсию, одновременно находясь на государственной службе. В указанном деле Европейский Суд отметил, что, поскольку у Панфиле был выбор между продолжением получать ежемесячные пенсии и его увольнением или приостановлением выплаты пенсии в случае про-

должения работы на государственной службе, он не был полностью лишен своих прав и не был лишен всех средств к существованию. Однако в настоящем деле Палата Европейского Суда не сочла необходимым отдельно рассматривать жалобу заявителя в соответствии со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Принцип последовательности требует, чтобы данный анализ также осуществлялся и в настоящем деле. Это должно привести, как утверждали власти Венгрии, к тому же выводу, к которому пришел Европейский Суд в деле «Панфиле против Румынии»: у заявителя был выбор между получением пенсии или продолжением работать, и следовало предположить, что он выбрал занятость, поскольку там его заработная плата была выше пенсии. Поскольку его пенсия составляла 162 260 форинтов (в то время около 550 евро), он должен был получать ежемесячную заработную плату выше, чем средняя в Венгрии в 2013 году (составлявшая 151 118 евро (в то время около 515 евро)). По тем же основаниям нельзя утверждать, что на заявителя было возложено чрезмерное индивидуальное бремя.

57. Наконец, власти Венгрии утверждали, что Постановление Палаты в настоящем деле может повлечь за собой серьезные последствия для социально-страховых систем целого ряда государств – членов Совета Европы, поскольку в некоторых из них (они назвали семь) внутригосударственное законодательство предусматривало сокращение или приостановление пенсионных выплат, если бенефициар одновременно получал заработную плату.

С. ДОВОДЫ ТРЕТЬЕЙ СТОРОНЫ

58. Материалы Европейской конфедерации профсоюзов (ЕКП) содержали информацию о законодательстве, действовавшем в государствах – членах Совета Европы, в отношении получения одновременно пенсии по старости и доходов от занятости, из которой они заключили, что подавляющее большинство государств-членов допускало такое совмещение.

59. Европейская конфедерация профсоюзов далее сообщала о растущей тенденции среди государств к закреплению основополагающего права на социальное обеспечение в национальных конституциях. Соответственно, как они утверждали, любое ограничение данного права требовало четкого обоснования.

Д. МНЕНИЕ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Применимость к делу положений статьи 1 Протокола № 1 Конвенции и наличие вмешательства

60. Европейский Суд напоминает, что статья 1 Протокола № 1 к Конвенции, которая гаранти-

рует по существу право собственности, содержит три отдельных правила. Первое, содержащееся в первом предложении первого абзаца, имеет общий характер и формулирует принцип уважения собственности. Второе правило, сформулированное во втором предложении первого абзаца, предусматривает возможность лишения имущества при определенных условиях. Третье правило, изложенное во втором абзаце, признает, что государства-участники, в частности, вправе контролировать использование имущества в соответствии с общим интересом путем выполнения таких законов, какие им представляются необходимыми для осуществления такой цели. Однако эти три правила не являются «различными» в смысле невзаимосвязанности. Второе и третье правила касаются особых случаев вмешательства в право на уважение собственности и подлежат толкованию в свете общего принципа, сформулированного в первом правиле (см. среди многих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Саргсян против Азербайджана» (*Sargsyan v. Azerbaijan*), жалоба № 40167/06¹, § 217, *ECHR* 2015, и Постановление Европейского Суда по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства» (*James and Others v. United Kingdom*) от 21 февраля 1986 г., § 37, Series A, № 98).

61. Европейский Суд прежде всего отмечает, что в период, относившийся к обстоятельствам дела, заявитель получал пенсию по старости. Его право на эту пенсию следовало из подпункта «b» пункта 2 статьи 3 Закона № CLXVII: поскольку он родился до 1954 года, он удовлетворял юридическому требованию, чтобы его служебная пенсия, получателем которой он являлся с 2000 года, была преобразована в пенсию по старости, когда указанный закон вступил в силу 1 января 2012 г. (см. §§ 10 и 12 настоящего Постановления).

62. В ходе разбирательства в Европейском Суде стороны пришли к согласию о том, что пенсионные выплаты заявителю представляли собой владение по смыслу статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции и что приостановление выплаты ему пенсии в соответствии с поправкой от 1 января 2013 г. в Закон о пенсиях 1997 года влекло за собой вмешательство в права заявителя, защищаемые этим положением Конвенции. Европейский Суд не усматривает оснований для иного вывода.

63. С другой стороны, власти Венгрии оспорили утверждение заявителя о том, что данный вопрос должен рассматриваться на основании второго правила, упомянутого выше, то есть, что приостановление составляло лишение имущества в значении второго предложения первого абзаца статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2015. № 9 (примеч. редактора).

64. Европейский Суд ранее приходил к выводу, что такое изменение или прекращение дополнительных пенсионных выплат не представляло собой «ни экспроприацию, ни меры для контроля за использованием имущества» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Айспура Ортис и другие против Испании» (*Aizpurua Ortiz and Others v. Spain*) от 2 февраля 2010 г., жалоба № 42430/05, § 48) и что сокращение выплаты пенсии посредством изъятия не являлось ни «контролем за использованием, ни лишением имущества» (см. Решение Европейского Суда по делу «Банфилд против Соединенного Королевства» (*Banfield v. United Kingdom*), жалоба № 6223/04, *ECHR* 2005-XI). Как и в упоминавшихся выше делах, Европейский Суд полагает, что вмешательство в право собственности заявителя в настоящем деле подпадает под рассмотрение на основании первого правила, а именно общего принципа мирного осуществления права собственности (см. также Постановление Европейского Суда по делу «Лакичевич и другие против Черногории и Сербии» (*Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia*) от 13 декабря 2011 г., жалоба № 27458/06 и три другие, § 64, и упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии», § 19).

2. Соблюдение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции

(а) Применимые принципы

65. Принципы, применимые к настоящему делу, недавно были изложены Большой Палатой Европейского Суда в ее Постановлении по делу «Белане Надь против Венгрии» (*Bélané Nagy v. Hungary*), жалоба № 53080/13¹, *ECHR* 2016):

«...112. Важнейшее условие соответствия статье 1 Протокола № 1 к Конвенции вмешательства в осуществление охраняемого ею права заключается в том, чтобы это вмешательство было законным. Верховенство права, один из основополагающих принципов демократического общества, присуще всем статьям Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Иатридис против Греции», § 58, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Вечорек против Польши», § 58, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вистињш и Перепелкин против Латвии» (*Vistiņš and Pererjolkins v. Latvia*) от 25 октября 2012 г., жалоба № 71243/01, § 96).

113. Кроме того, любое вмешательство органа государственной власти в осуществление человеком права беспрепятственно пользоваться своим имуществом может быть оправдано лишь в том случае, если оно отвечает правомерному общественному (или всеобщему) интересу. Благодаря

непосредственному знанию общества своей страны, его нужд и потребностей внутригосударственные власти в принципе находятся в более выгодном положении, чем судья международного суда, для определения того, какие именно меры отвечают «интересам общества». Таким образом, в рамках созданной Конвенцией системы защиты прав человека именно власти страны должны осуществлять первичный анализ на предмет наличия проблемы, тревожащей общество и требующей принять меры по вмешательству в осуществление человеком права беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Понятие «интересы общества» неизбежно имеет расширительный характер. В частности, решения о принятии законов, касающихся выплат по системе социального страхования, обычно связаны с анализом экономических и социальных вопросов. Европейский Суд считает естественным, что законодатель должен иметь широкие пределы усмотрения при реализации социально-экономической политики, и будет уважать мнение законодателя по вопросу о том, какие меры отвечают «интересам общества», за исключением случаев, когда это мнение явно не имеет под собой разумной основы (см., *mutatis mutandis*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бывший король Греции и другие против Греции» (*The former King of Greece and Others v. Greece*), жалоба № 25701/94, § 87, *ECHR* 2000-XII, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Вечорек против Польши», § 59, Решение Европейского Суда по делу «Фриму и другие против Румынии» (*Frimu and Others v. Romania*) от 7 февраля 2012 г., жалобы №№ 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/1 и 45588/11, § 40, Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии» (*Panfile v. Roumania*) от 20 марта 2012 г., жалоба № 13902/11, а также Постановление Европейского Суда по делу «Гогитидзе и другие против Грузии» (*Gogitidze and Others v. Georgia*) от 12 мая 2015 г., жалоба № 36862/05, § 96).

114. Это особенно справедливо, например, когда принимаются законы, связанные с изменением политико-экономического режима (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Валков и другие против Болгарии», § 91), политические меры по обеспечению сохранности государственных средств (см. Постановление Европейского Суда по делу «N.K.M. против Венгрии» (*N.K.M. v. Hungary*) от 14 мая 2013 г., жалоба № 66529/11, §§ 49 и 61) или меры по перераспределению средств (см. Решение Европейского Суда по делу «Савицкас и другие против Литвы» (*Savickas and Others v. Lithuania*) от 15 октября 2013 г., жалоба № 66365/09), либо меры экономии, вызванные серьезным экономическим кризисом (см. Решение Европейского Суда по делу «Кюфаки и АДЕДИ против Греции» (*Koufaki and ADEDY v. Greece*) от 7 мая 2013 г., жалобы №№ 57665/12 и 57657/12, §§ 37 и 39, см. также Решение Европейского Суда по делу «Да Консейсан Матеуш и Сантуш Жануарью против Португалии» (*Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal*) от 8 октября 2013 г., жалобы №№ 62235/12 и 57725/12, § 22, Решение Европейского Суда по делу «Да Силва Карвальо Рико против Португалии» (*Da Silva Carvalho Rico v. Portugal*) от 1 сентября 2015 г., § 37, жалоба № 13341/14).

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 8 (примеч. редактора).

115. Кроме того, статья 1 Протокола № 1 к Конвенции требует, чтобы любое вмешательство разумно соотносилось с целью, которую планируется достичь (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Ян и другие против Германии” (Jahn and Others v. Germany), жалобы №№ 46720/99, 72203/01 и 72552/01, §§ 81–94, ECHR 2005-VI). Требуемое равновесие не соблюдается, если человек несет индивидуальное и чрезмерное бремя (см. Постановление Европейского Суда по делу “Спорронг и Лёнрот против Швеции” (Sporrong and Lönnroth v. Sweden) от 23 сентября 1982 г., §§ 69–74, Series A, № 52, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Кьяртан Асмундссон против Исландии”, § 45, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу “Саргсян против Азербайджана”, § 241, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Маджио и другие против Италии”, § 63, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Стефанетти и другие против Италии”, § 66).

116. При определении того, привело ли вмешательство к возложению чрезмерного индивидуального бремени, Европейский Суд принимает во внимание конкретный контекст возникновения спора, в частности, контекст системы социального обеспечения. Эта система является выражением солидарности общества с его уязвимыми членами (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Маджио и другие против Италии”, § 61, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Стефанетти и другие против Италии”, § 55, а также, *mutatis mutandis*, Решение Европейского Суда по делу “Гудсваард-Ван дер Ланс против Нидерландов” (Goudswaard-Van der Lans v. Netherlands), жалоба № 75255/01, ECHR 2005-XI).

117. Европейский Суд напоминает, что полное лишение пенсии, по-видимому, приведет к нарушению статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, тогда как разумное уменьшение размера пенсии или связанных с ней выплат, вероятно, не повлечет за собой нарушения данной статьи. Однако критерий справедливого равновесия не может опираться исключительно на размер или процентную долю уменьшения выплат в общем плане. В ряде дел Европейский Суд старался оценить все имеющие значение элементы в конкретном контексте (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Стефанетти и другие против Италии”, § 59, в котором приводятся примеры и ссылки на другие постановления Европейского Суда по данному вопросу, а также Решение Европейского Суда по делу “Домалевский против Польши” (Domalewski v. Poland), жалоба № 34610/97, ECHR 1999-V). При этом Европейский Суд придавал значение таким факторам, как дискриминационный характер утраты права (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Кьяртан Асмундссон против Исландии”, § 43), отсутствие необходимых мер (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Москаль против Польши”, § 74, где заявительница чуть ли не на следующий день полностью лишилась досрочно назначенной пенсии, являвшейся ее единственным источником дохода, и

едва ли могла приспособиться к этим изменениям), произвольный характер критерия (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Кляйн против Австрии”, § 46), а также добросовестность заявителя (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Москаль против Польши”, § 44).

118. Важно установить, было ли право заявителя на получение выплат по системе социального страхования ущемлено таким образом, чтобы это причинило вред самой сути его пенсионных прав (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу “Домалевский против Польши”, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Кьяртан Асмундссон против Исландии”, § 39, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Вечорек против Польши”, § 57, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Расмуссен против Польши”, § 75, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Валков и другие против Болгарии”, §§ 91 и 97, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Маджио и другие против Италии”, § 63, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу “Стефанетти и другие против Италии”, § 55).

(b) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

(i) Являлось ли вмешательство законным

66. Не оспаривается, что вмешательство было «предусмотрено законом»: Европейский Суд удовлетворен тем, что оно было предусмотрено статьей 83/С Закона о пенсиях 1997 года (см. § 24 настоящего Постановления).

(ii) Соответствовало ли вмешательство «общему интересу»

67. Принимая во внимание широкие пределы усмотрения государства в области социального обеспечения и пенсий, Европейский Суд не находит оснований сомневаться в том, что запрет на одновременную выплату заработных плат и пенсий, которым заявитель был подвергнут, служил общим интересам защиты государственной казны. Как утверждалось властями Венгрии и не оспаривалось заявителем, рассматриваемое приостановление выплаты пенсии являлось, среди прочего, также частью пакета мер, направленных на обеспечение долгосрочной устойчивости пенсионной системы Венгрии и сокращения государственного долга.

68. Кроме того, Европейский Суд не может согласиться с доводом заявителя о том, что данное законодательное вмешательство затронуло настолько малое количество людей, что его воздействие на государственный бюджет было минимальным и что другие меры привели бы к более

значимой экономии. В этой связи он напоминает, что при том условии выбора законодательной властью метода, который можно рассматривать как разумный и отвечающий интересам достижения законной цели, Европейский Суд не должен рассматривать, представляло ли собой законодательство лучшее решение для борьбы с существующей проблемой или законодательная свобода усмотрения должна была реализовываться иным способом (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства», § 51).

(iii) Было ли вмешательство пропорциональным

69. Следующий вопрос, поставленный перед Европейским Судом, заключался в том, было ли при вмешательстве соблюдено справедливое равновесие между требованиями общего интереса и требованиями защиты основных прав лица.

70. В этой связи Европейский Суд отмечает прежде всего, что проблема в настоящем деле возникает в конкретном контексте системы социального страхования. Как уже было указано выше (см. § 65 настоящего Постановления), такие системы являются выражением приверженности общества принципу социальной солидарности с его уязвимыми членами. Система в настоящем деле составляет схему выплаты пенсии по старости на основе взносов. В целом такие пенсии выплачиваются для того, чтобы предоставить компенсацию за снижение трудоспособности, когда человек становится старше. Тем не менее, если лицо при получении пенсии по старости продолжает или возобновляет работу, и особенно, когда он или она еще не достигли установленного законом пенсионного возраста, как заявитель в настоящем деле, его или ее трудовая жизнь еще, очевидно, не завершена, и у него по-прежнему существует возможность зарабатывать.

71. Заявитель досрочно вышел на пенсию в 2000 году, когда ему было почти 47 лет, и он являлся бенефициаром пенсионных выплат до сих пор, за исключением периода, в течение которого они были приостановлены, то есть с 1 июля 2013 г. до 31 марта 2015 г. Следовательно, представляется, что заявитель получил право на пенсию на основе взносов, выплаченных за гораздо более короткий период, чем тот, в течение которого обычно делают взносы лица, получившие право на получение пенсии только по достижении пенсионного возраста (см. § 30 настоящего Постановления). После этого он продолжал делать взносы в пенсионный фонд, поскольку работал в частном и государственном секторах после досрочного выхода на пенсию и увольнения со службы в полиции в 2000 году.

72. Европейский Суд напоминает, что методы финансирования государственных пенси-

онных систем значительно различаются от одного Договаривающегося Государства к другому, как и акцент на принципе солидарности между вносящими взносы и бенефициарами во внутригосударственных пенсионных системах (см. Постановление Европейского Суда по делу «Валков и другие против Болгарии» (Valkov and Others v. Bulgaria) от 25 октября 2011 г., жалоба № 2033/04 и восемь других, §§ 92 и 98, и Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства» (Stec and Others v. United Kingdom), жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, § 50, ECHR 2005-X). Поскольку эти вопросы связаны с социальной и экономической политикой, они соответствуют принципу в рамках внутригосударственных пределов усмотрения, предоставленных государствам в этой области (см. среди прочих примеров упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Белане Надь против Венгрии», § 113, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Валков и другие против Болгарии», § 92, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Джеймс и другие против Соединенного Королевства», § 46).

73. При оценке того, действовали ли внутригосударственные власти в пределах их свободы усмотрения в настоящем деле, Европейский Суд уделит особое внимание следующим факторам, которые исходя из анализа его прецедентного права в делах, касающихся сокращения, приостановления или прекращения социального пенсионного обеспечения, могут быть определены как имеющие значение, а именно уровню утраты льгот, наличию элемента выбора и размерам утраты средств к существованию.

(a) Уровень утраты льгот

74. Настоящее дело не касается постоянной и полной утраты заявителем пенсионного обеспечения (см. для сравнения и различия упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Белане Надь против Венгрии», § 123, Постановление Европейского Суда по делу «Апостолакис против Греции» (Apostolakis v. Greece) от 22 октября 2009 г., жалоба № 39574/07, и Постановление Европейского Суда по делу «Кьяртан Асмундссон против Исландии» (Kjartan Ásmundsson v. Iceland), жалоба № 60669/00, ECHR 2004-IX) или сокращения выплат (см. для сравнения Решение Европейского Суда по делу «Да Сильва Карвальо Рико против Португалии» (Da Silva Carvalho Rico v. Portugal) от 1 сентября 2015 г., жалоба № 13341/14, Решение Европейского Суда по делу «Пулен против Франции» (Poulain v. France) от 8 февраля 2011 г., жалоба № 52273/08, и Решение Европейского Суда по делу «Ленц против Германии»

(Lenz v. Germany), жалоба № 40862/98, ECHR 2001-X), а только приостановления выплаты пенсии (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии», а также упоминавшееся Постановление Европейского Суда по делу «Лакичевич и другие против Черногории и Сербии»). Хотя заявитель, таким образом, не получал свою пенсию в течение периода приостановления, Европейский Суд, тем не менее, считает, что это не означает полной утраты его права на получение пенсии по старости. Приостановление носило временный характер, поскольку выплаты будут (и были) возобновлены, когда заявитель оставит гражданскую службу, не причиняло ущерба самой сути его права, и существо права не было нарушено.

75. Кроме того, подобное приостановление имело место в делах «Панфиле против Румынии» и «Лакичевич и другие против Черногории и Сербии» (оба упоминались выше). Тот факт, что первая жалоба была объявлена неприемлемой для рассмотрения по существу, и было установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции во втором деле, свидетельствует о том, что уровень утраты льгот, временное приостановление, как в настоящем деле, не является самим по себе решающим. Действительно Европейский Суд уже отмечал, что установление справедливого баланса не может быть основано исключительно на сумме или проценте утраты, а должно осуществляться с учетом всех соответствующих факторов (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Белане Надь против Венгрии», § 117, и Постановление Европейского Суда по делу «Стефанетти и другие против Италии» (Stefanetti and Others v. Italy) от 15 апреля 2014 г., жалоба № 21838/10 и семь других, §§ 59–60).

(β) Элемент выбора

76. Это приводит Европейский Суд к рассмотрению второго фактора: мог ли заявитель что-нибудь сделать, чтобы избежать или предотвратить приостановление выплат пенсии? В этой связи Европейский Суд отмечает прежде всего, что не утверждалось, что, когда заявитель начал свою работу в муниципалитете XIII района г. Будапешта 1 июля 2012 г., он мог каким-либо образом предполагать изменения в рамках пенсионной системы, которые потом произошли. Соответственно, было бы неправильно утверждать, что он мог избежать влияния изменений и в законодательство, просто не поступая заново на гражданскую службу (см. в качестве противоположного примера и для сравнения Решение Европейского Суда по делу «Мауриелло против Италии» (Mauriello v. Italy) от 13 сентября 2016 г., жалоба № 14862/07, § 39, и Решение Европейского Суда по делу «Торри и другие против Италии» (Torri and Others v. Italy) от 24 января 2012 г., жалобы №№ 11838/07 и

12302/07, § 37). Однако когда рассматриваемое законодательство вступило в силу, выплаты пенсии заявителю не были приостановлены без наличия у него какого-либо выбора в этом вопросе. Аналогичным образом в деле «Панфиле против Румынии» (упоминавшемся выше, § 23), и, как указывали власти Венгрии (см. §§ 55–56 настоящего Постановления), заявитель был в состоянии выбирать между прекращением его работы на государственной службе и продолжением получать свою пенсию, или сохранением занятости и приостановлением его пенсионных выплат. Он выбрал последнее.

77. Кроме того, Европейский Суд отмечает, что в результате выбора заявителя относительно сохранения службы он продолжал вносить взносы в пенсионный фонд, что привело к увеличению его пенсии после возобновления выплат (см. §§ 18 и 27 настоящего Постановления).

(γ) Уровень утраты средств к существованию

78. Размер утраты средств к существованию или снижения уровня жизни лица в связи с прекращением, сокращением или приостановлением выплат пенсий представляет собой важный фактор для Европейского Суда при оценке соразмерности этих мер. Таким образом, чрезмерное индивидуальное бремя было установлено в тех делах, где, в частности, отмена или прекращение выплат составляли полную утрату заявителем единственного источника дохода (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Белане Надь против Венгрии», § 123, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Апостолакис против Греции», § 39, и Постановление Европейского Суда по делу «Москаль против Польши» (Moskal v. Poland) от 15 сентября 2009 г., жалоба № 10373/05, § 74), и тех, где приостановление пенсии составляло значительную часть ежемесячного дохода до налогообложения заявителей, занятых только частично (см. упоминавшееся Постановление Европейского Суда по делу «Лакичевич и другие против Черногории и Сербии», § 70). Равным образом Европейский Суд постановил, что справедливый баланс в ряде дел был достигнут, поскольку, в частности, обжалуемые сокращения пенсий полностью не лишали заявителей, получавших одни из самых высоких пособий в Болгарии, их единственных средств к существованию (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Валков и другие против Болгарии», § 97), или потому, что было признано, что соответствующие Договаривающиеся Государства были вправе учитывать другие источники доходов заявительницы, которая также получала пособие в рамках частных пенсионных систем, при установлении суммы пособия в связи с утратой кормильца

(см. Решение Европейского Суда по делу «Матайс против Германии» (*Matheis v. Germany*) от 1 февраля 2005 г., жалоба № 73711/01). Европейский Суд применял аналогичный подход в деле, на которое ссылались власти Венгрии, то есть «Панфиле против Румынии», где после потери своей работы благодаря введению правовых положений, препятствовавших его одновременному получению пенсии и заработной платы, заявитель продолжал получать ежемесячную пенсию в полном объеме, уровень которой был выше, чем размер внутригосударственной средней заработной платы до налогообложения (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии», § 23).

79. Обращаясь к обстоятельствам настоящего дела, очевидно, что, когда заявителю были приостановлены выплаты пенсии по старости, он продолжал получать свою заработную плату. Он не сообщил при разбирательстве в Европейском Суде сумму среднемесячной заработной платы, которую он получал в период, относившийся к обстоятельствам дела, но отметил, что приостановление ему пенсионных выплат привело к утрате примерно половины его дохода. Власти Венгрии утверждали, что заработная плата заявителя могла быть выше, чем сумма пенсии по старости, получаемой им ежемесячно (162 260 форинтов, около 550 евро в период, относившийся к обстоятельствам дела, см. § 14 настоящего Постановления), поскольку он решил остаться в своей должности и продолжать получать свою заработную плату вместо того, чтобы далее получать пенсию. Это не оспаривалось заявителем.

80. С учетом имеющихся в его распоряжении материалов, касавшихся средней заработной платы и налогов (см. §§ 22, 49 и 56 настоящего Постановления), Европейский Суд удовлетворен тем, что заявитель имел доход на уровне средней заработной платы после уплаты налогов в Венгрии.

81. Действительно, выплаты пенсии по старости заявителю были бы также приостановлены, если его заработная плата была намного ниже, чем средняя по стране, или если заявитель имел только частичную занятость, то при таких обстоятельствах его пенсия составляла бы значительно бóльшую часть его дохода, чем было на самом деле. Однако в задачу Европейского Суда входит не абстрактное изучение внутригосударственного законодательства, а рассмотрение способа, которым данное законодательство применялось к заявителю при конкретных обстоятельствах (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сахин против Германии» (*Sahin v. Germany*), жалоба № 30943/96, § 87, *ECtHR* 2003-VIII).

82. Европейский Суд полагает, что приостановление выплаты пенсии заявителю отнюдь не лишило его всех средств к существованию. Кроме того, заявитель не утверждал, что его доходы могли оказаться ниже прожиточного минимума.

(iv) Предполагаемый дискриминационный аспект

83. Наконец, ввиду того факта, что применение оспариваемой меры к заявителю было менее индивидуальным, чем в деле «Кьяртан Асмундссон против Исландии» (упоминавшееся выше), Европейский Суд полагает, что анализ предполагаемого дискриминационного характера приостановления выплаты пенсии заявителю должен проводиться ниже в рамках жалобы заявителя на основании статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.

(v) Заключение

84. На основании вышеизложенного и учитывая широкие пределы усмотрения государства в данном вопросе, а также законные цели защиты государственного бюджета и обеспечения долгосрочной устойчивости пенсионной системы Венгрии, Европейский Суд считает, что был достигнут справедливый баланс между требованиями общего интереса и защиты основных прав заявителя и что на заявителя не было возложено чрезмерного индивидуального бремени.

85. Соответственно, по делу требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 14 КОНВЕНЦИИ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 1 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

86. Заявитель далее жаловался на неоправданное различие в обращении в том, что приостановление выплаты пенсии по старости в отношении него по причине работы в государственном секторе не применялось, во-первых, к получателям пенсии по старости, занятым в частном секторе, и, во-вторых, к получателям пенсии по старости, работающим в определенных отраслях в государственном секторе. Он ссылался на пункт 1 статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.

A. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

87. Жалоба, касающаяся дискриминации, изложенная в формуляре от 5 декабря 2013 г., на основании которого настоящее дело было принято на рассмотрение Европейским Судом, относится только к предполагаемым неоправданным различиям в обращении между пенсионерами, работающими в государственном секторе, и лицами, занятыми в частном секторе. В своих пояснениях от 9 февраля 2015 г. на замечания властей Венгрии (см. § 4 настоящего Постановления) заявитель в первый раз упомянул схожее неоправданное различие в обращении между различными служащими в госу-

дарственном секторе, поскольку некоторые гражданские служащие были освобождены от запрета на одновременное получение пенсий по старости и выплату заработной платы государством (см. § 23 настоящего Постановления).

88. Возникает вопрос о том, была ли вторая жалоба на дискриминацию, то есть на предполагаемую дискриминацию между различными категориями государственных служащих, подана в Европейский Суд с соблюдением правила шести месяцев, изложенного в пункте 1 статьи 35 Конвенции? Тем не менее любому изучению этого вопроса должно предшествовать рассмотрение того, имеет ли Европейский Суд на этой стадии разбирательства компетенцию для рассмотрения этой жалобы, учитывая, что Палатой Европейского Суда она была объявлена приемлемой для рассмотрения по существу, и власти Венгрии не поднимали ее, пока им не было предложено сделать это в ходе разбирательства дела в Большой Палате Европейского Суда (см. § 8 настоящего Постановления).

1. Имеет ли Европейский Суд полномочия рассматривать вопрос о соблюдении заявителем правила шестимесячного срока

89. Во-первых, Европейский Суд напоминает, что Большая Палата Европейского Суда при необходимости не лишена права рассматривать вопрос о приемлемости жалобы в соответствии с пунктом 4 статьи 35 Конвенции, поскольку это положение позволяет Европейскому Суду отклонять жалобы, которые он считает неприемлемыми, «на любой стадии разбирательства». Таким образом, даже на стадии рассмотрения жалобы по существу Европейский Суд может пересмотреть решение о приемлемости, если он делает вывод о том, что жалоба должна быть объявлена неприемлемой по одной из причин, указанных в первых трех пунктах статьи 35 Конвенции (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блечич против Хорватии» (Blečić v. Croatia), жалоба № 59532/00, § 65, ECHR 2006-III, с дальнейшими отсылками).

90. Во-вторых, тот факт, что власти Венгрии не указывали на предполагаемое несоблюдение заявителем правила шестимесячного срока ни при разбирательстве дела в Палате Европейского Суда, ни при их ходатайстве о передаче дела в Большую Палату Европейского Суда, не препятствует ей вынести по нему решение. Согласно прецедентной практике Европейского Суда он не вправе не применять правило шестимесячного срока только потому, что власти государства-ответчика не выдвинули предварительного возражения в этой части (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блечич против Хорватии», § 68). В настоящем деле Европейский Суд не усматривает необходимости изучать вопрос о том, вправе ли власти Венгрии выдвигать подобные

возражения, поскольку в любом случае он считает, что данный вопрос относится к его компетенции и ничто не препятствует его изучению по его собственной инициативе (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бузаджи против Республики Молдова» (Buzadji v. Republic of Moldova), жалоба № 23755/07, § 70, ECHR 2016, (извлечения), и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сабри Гюнеш против Турции» (Sabri Güneş v. Turkey) от 29 июня 2012 г., жалоба № 27396/06, § 29).

2. Соблюдение правила шестимесячного срока

(a) Доводы сторон в Большой Палате Европейского Суда

(i) Власти Венгрии

91. Власти Венгрии утверждали, что шестимесячный период начался не позднее 27 сентября 2013 г., когда Национальная пенсионная администрация прекратила рассмотрение жалобы заявителя (см. § 17 настоящего Постановления). С учетом того факта, что жалоба на дискриминацию в отношении отдельных категорий гражданских служащих была подана в Европейский Суд только 9 февраля 2015 г. в пояснениях заявителя на замечания властей Венгрии, то есть спустя более шести месяцев после того, как заявителю стало известно о предполагаемом нарушении, эта жалоба должна, как утверждали власти Венгрии, быть объявлена неприемлемой для рассмотрения по существу в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 35 Конвенции.

(ii) Заявитель

92. По мнению заявителя, шестимесячный период начал течь 1 июля 2013 г., когда ему была приостановлена выплата пенсии (см. § 14 настоящего Постановления). Дискриминация между пенсионерами, работающими в государственном и частном секторах, а также дискриминация между различными категориями служащих в государственном секторе содержится в самой поправке к Закону о пенсиях 1997 года. Следовательно, жалоба заявителя на то, что приостановление выплаты его пенсии представляет собой дискриминационное обращение в нарушение статьи 14 Конвенции, которую он подал в течение шести месяцев после вышеупомянутой даты, связана с обеими формами дискриминации.

(b) Мнение Большой Палаты Европейского Суда

(i) Применимые принципы

93. Принципы, относящиеся к рассматриваемому вопросу, были изложены Большой Палатой

Европейского Суда в его упоминавшемся выше Постановлении по делу «Сабри Гюнеш против Турции»:

«...39. «Шестимесячный срок, предусмотренный пунктом 1 статьи 35 Конвенции, имеет ряд целей. Основная цель шестимесячного срока заключается в содействии правовой определенности и в обеспечении того, чтобы дела, затрагивающие вопросы применения Конвенции, рассматривались в разумный срок, а также в исключении того, чтобы власти и другие заинтересованные лица находились в состоянии неопределенности в течение длительного срока (см. Решение Европейского Суда по делу “Р.М. против Соединенного Королевства” (P.M. v. United Kingdom) от 24 августа 2004 г., жалоба № 6638/03). Оно позволяет потенциальному заявителю рассмотреть вопрос о подаче жалобы и в таком случае о выдвижении конкретных претензий и доводов (см. Решение Европейского Суда по делу “О’Лафлин и другие против Соединенного Королевства” (O’Loughlin and Others v. United Kingdom) от 25 августа 2005 г., жалоба № 23274/04) и обеспечивает возможность установления фактов дела, поскольку с течением времени справедливое рассмотрение затронутых вопросов становится проблематичным (см. Решение Европейского Суда по делу “Ни против Ирландии” (Nee v. Ireland) от 30 января 2003 г., жалоба № 52787/99).

40. Это правило устанавливает временные рамки надзора, осуществляемого Европейским Судом, и указывает лицам и государственным органам на период, за пределами которого такой надзор становится невозможным (см. Решение Европейского Суда по делу “Уокер против Соединенного Королевства” (Walker v. United Kingdom), жалоба № 34979/97, ECHR 2000-I). Существование такого срока оправдано желанием Высоких Договаривающихся Сторон предотвратить постоянное рассмотрение прошлых решений и создаст законное уважение порядка, стабильности и мира (см. Решение Европейского Суда по делу “Де Бекер против Бельгии” (De Becker v. Belgium) от 9 июня 1958 г., жалоба № 214/56).

41. Пункт 1 статьи 35 Конвенции содержит автономное правило, которое должно толковаться и применяться таким образом, чтобы обеспечить любому заявителю, утверждающему, что он является жертвой нарушения одной из Договаривающихся Сторон одного из прав, изложенных в Конвенции и ее Протоколах, эффективное осуществление права подачи индивидуальных петиций в соответствии с пунктом 1 статьи 35 Конвенции (см. Решение Европейского Суда по делу “Ворм против Австрии” (Worm v. Austria) от 27 ноября 1995 г., жалоба № 22714/93).

42. Европейский Суд напоминает, что в отношении процедуры и сроков правовая определенность составляет обязывающее требование, которое обеспечивает равенство сторон перед законом. Данный принцип присущ всем статьям Конвенции и является одним из основных принципов демократического общества (см. среди прочих примеров Постановление Европейского Суда по делу “Беян против Румынии (№ 1)” (Beian v. Romania (№ 1), жалоба № 30658/05, § 39, ECHR 2007-V (извлечения))...».

94. Кроме того, для подачи жалобы и прерывания течения шестимесячного срока требуются некоторые сведения о фактических основаниях подачи жалобы и характере предполагаемого нарушения Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Абуева и другие против Российской Федерации» (Abuyeva and Others v. Russia) от 2 декабря 2010 г., жалоба № 27065/05¹, § 222, и Решение Европейского Суда по делу «Аллан против Соединенного Королевства» (Allan v. United Kingdom) от 28 августа 2001 г., жалоба № 48539/99). Что касается доводов, не включенных в первоначальную жалобу, течение шестимесячного срока не прерывается до даты, когда они впервые представлены в Европейский Суд (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Аллан против Соединенного Королевства»). Утверждения, сделанные после истечения шестимесячного срока, могут рассматриваться Европейским Судом, если они лишь представляют собой юридические доводы, связанные с первоначальными жалобами, или конкретные аспекты этих жалоб, которые были поданы в течение установленного времени (см. Решение Европейского Суда по делу «Курназ и другие против Турции» (Kurnaz and Others v. Turkey) 7 декабря 2004 г., жалоба № 36672/97, и Решение Европейского Суда по делу «Греко-католический приход Сымбата Бихор против Румынии» (Sâmbata Bihor Greco-Catholic Parish v. Romania) от 25 мая 2004 г., жалоба № 48107/99).

(ii) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

95. Европейский Суд рассмотрит, следует ли утверждения заявителя, связанные с предполагаемыми неоправданными различиями в обращении между пенсионерами, работающими на различных должностях в государственном секторе, как изложено в его замечаниях от 9 февраля 2015 г., рассматривать в качестве юридических доводов в отношении его первоначальной жалобы и/или как конкретный аспект этой жалобы, по отношению к которой не будет применяться правило шестимесячного срока, а не как отдельную жалобу, поданную на более позднем этапе.

96. Европейский Суд полагает, что характер предполагаемого нарушения в значении статьи 14 Протокола № 1 к Конвенции требует, чтобы жалоба, поданная в соответствии с этой статьей, указывала, по крайней мере, на лицо или на группу лиц, по сравнению с которыми заявитель столкнулся в различиях в обращении, а также основания для предполагаемого применения различия. Таким образом, жалоба должна содержать параметры,

¹ См.: Российская хроника Европейского Суда. 2012. № 2 (примеч. редактора).

необходимые для определения сферы охвата вопроса к рассмотрению в Европейском Суде, а также государством-ответчиком, если Европейский Суд предложит им представить свои замечания о приемлемости или по существу жалобы. В этой связи далее следует иметь в виду, что обоснования различий в обращении могут также варьироваться в зависимости от сравниваемой группы или групп и/или основания или оснований рассматриваемых различий. По этим причинам Европейский Суд не может согласиться с тем, что достаточно только факта того, что жалоба на основании статьи 14 Конвенции была включена в формуляр, чтобы обосновать подачу всех последующих жалоб в соответствии с этим положением Конвенции.

97. Европейский Суд отмечает, что доводы в настоящем деле, касавшиеся различий в обращении между различными категориями государственных служащих при получении пенсии по старости, не были упомянуты в какой-либо части переписки с заявителем до 9 февраля 2015 г. даже как часть предпосылок дела. По мнению Европейского Суда, эта жалоба отличается от касавшейся предполагаемого различия в обращении между пенсионерами, работающими в частном секторе, и лицами, занятыми в государственном секторе. Также она не может рассматриваться как настолько тесно связанная с первоначальной жалобой, чтобы исключить ее обособленное рассмотрение.

98. Следовательно, Европейский Суд приходит к выводу, что жалоба на различие в обращении между пенсионерами, работающими в государственном секторе, была подана в замечаниях заявителя 9 февраля 2015 г. Независимо от того, начался ли шестимесячный период 1 июля 2013 г., когда были приостановлены выплаты пенсии заявителю, или 27 сентября 2013 г., когда Национальная пенсионная администрация прекратила рассмотрение жалобы заявителя, Большая Палата Европейского Суда, в отличие от Палаты Европейского Суда, заключает, что эта часть жалобы подана за пределами шестимесячного срока и является неприемлемой для рассмотрения по существу в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 35 Конвенции.

99. Следовательно, Большая Палата Европейского Суда не обладает юрисдикцией для рассмотрения этой жалобы и ограничится дальнейшим рассмотрением существа жалобы заявителя, связанной с предполагаемой дискриминацией между работниками государственного и частного секторов при получении пенсии по старости.

В. СУЩЕСТВО ЖАЛОБЫ

100. Европейский Суд рассмотрит жалобу заявителя на основании статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, в которой утверждалось, что как лицо, имевшее право на выплату пенсии по старости

и находившееся на гражданской службе, он подвергся иному обращению, чем получатели пенсии по старости, работавшие в частном секторе. Он утверждал, что последние продолжали получать свои пенсии, когда его пенсионные выплаты были приостановлены на все время его работы на государственной службе.

Статья 14 Конвенции предусматривает:

«Пользование правами и свободами, признанными в... Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

1. Постановление Палаты Европейского Суда

101. В той мере, в какой этот вопрос относится к юрисдикции Европейского Суда, как установлено в § 99 настоящего Постановления, Большая Палата Европейского Суда отмечает, что Палата Суда, будучи удовлетворена тем, что предмет настоящего дела подпадает под сферу действия статьи 1 Протокола № 1 Конвенции, признала статью 14 Конвенции применимой к делу. Это объяснялось тем, что заявителю было отказано в выплате пенсии на основании его занятости на государственной службе, которая охватывается термином «другой статус» для целей статьи 14 Конвенции. Кроме того, Палата Европейского Суда сочла, что пенсионеры, занятые на государственной службе, и лица, работающие в частном секторе, находились в аналогичном положении с точки зрения основного довода властей Венгрии, а именно что занятым лицам не требуется замена заработной платы.

102. Палата Европейского Суда далее отметила, что оспариваемая мера была способна, в некоторой степени, сократить государственные расходы, и поэтому она признала, что цель законодательства, лежащая в основе дифференцированного подхода в настоящем деле, а именно защита «государственного бюджета», может рассматриваться как законная. Тем не менее она установила, что различие в обращении между пенсионерами, занятыми на государственной службе, и пенсионерами, работающими в частном секторе, с учетом права на дальнейшее получение пенсии по старости, не основывается на каком-либо «объективном и разумном оправдании», поскольку представители обеих групп получали заработную плату, и поэтому пенсии, выплачиваемые пенсионерам, занятым в частном секторе, также могли считаться излишними государственными расходами. На основании изложенного Палата Европейского Суда пришла к выводу, что имело место нарушение пункта 1 статьи 14 Конвенции во взаимосвязи с подпунктом «с» пункта 3 статьи 1 Конвенции.

2. Доводы сторон в Большой Палате Европейского Суда

(a) Заявитель

103. Заявитель утверждал, что власти Венгрии создали обязательную пенсионную систему, и из установленной прецедентной практики Европейского Суда следует, что жалоба заявителя на вмешательство в его права по этой системе подпадает под действие статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, и что любые изменения в данной системе, соответственно, должны быть совместимы со статьей 14 Конвенции. Заявитель настаивал, что он находился в аналогичной ситуации, как и другие получатели государственной пенсии по старости, и что выплата пенсии была приостановлена исключительно по причине того факта, что он одновременно был занят на гражданской службе, которая являлась основанием для «другого статуса» для целей статьи 14 Конвенции.

104. Вопреки утверждениям властей Венгрии, никакие другие государства – члены Совета Европы не делали различий между лицами, занятыми в государственном и частном секторах в случае выплаты пенсий. Там, где такие различия существовали, они касались выплаты досрочных пенсий и как таковые не имели никакого отношения к настоящему делу.

105. Заявитель далее указывал, что отсутствовала объективная и разумная причина для установленных различий в обращении.

106. Во-первых, это обращение не преследовало законную цель. Поскольку значительное количество пенсионеров, работавших после выхода на пенсию, было освобождено от запрета, цель прекращения одновременного получения государственных пенсий и заработных плат не могла быть достигнута в результате принятия статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года. Кроме того, нельзя согласиться с тем, что запрет на одновременное получение пенсии и заработной платы, таким образом, служил общим интересам без указания, которое власти Венгрии не представили, направленным на использование сэкономленных средств.

Заявитель признал, что защита экономической системы страны может представлять собой законную цель для принятия общих мер экономической стратегии в условиях серьезного экономического кризиса. Однако Венгрии, пострадавшей от глобального финансового кризиса (как и вся Европа) в 2008 году, не требовалась защита ее экономической системы спустя пять лет, когда процедура избыточного дефицита Европейского союза была прекращена, экономический кризис был объявлен закончившимся и максимальный размер пенсии был отменен. Кроме того, запрет не был временным, а продолжает применяться, несмотря на улучшение экономического положения.

107. Во-вторых, отсутствовало разумное соотношение пропорциональности между преследуемой целью и применяемыми средствами. Лишь очень небольшая группа пенсионеров была затронута запретом на одновременное получение заработных плат и пенсий, и сэкономленные средства были незначительными, в то время как заявитель был вынужден нести бремя лишения его пенсии в полном объеме. Кроме того, от заявителя нельзя было ожидать прекратить его занятость и искать работу в частном секторе, поскольку такой довод сделает статью 14 Конвенции бессодержательной.

(b) Власти Венгрии

108. Власти Венгрии утверждали, что лица, начавшие работу после выхода на пенсию в частном секторе, не получали свою заработную плату из государственного бюджета и поэтому не имели двойного дохода из государственного бюджета. Они придерживались мнения о том, что это существенное различие между пенсионерами, работающими в частном секторе, и пенсионерами, занятыми на гражданской службе, имело столь важное значение, что, несмотря на другие сходные характеристики обеих групп, оно являлось решающим для заключения в контексте оспариваемого законодательства о том, что они не находились в аналогичной ситуации. Власти Венгрии указывали также, что подобный подход был принят в деле «Панфиле против Румынии» (упоминавшемся выше, § 28). В своем Постановлении по настоящему делу Палата Европейского Суда не привела никаких конкретных оснований для ее отступления от этого прецедентного права.

109. Кроме того, исходя из причин введения запрета на одновременную выплату пенсий и заработных плат, существовали и другие характеристики, которые выделяли гражданских служащих из работников частного сектора. Таким образом, в отношении гражданских служащих государство являлось не только регулятором политики в области занятости, но и работодателем. Следовательно, государство могло непосредственно осуществлять свою политику в области занятости в отношении своих сотрудников без необходимости рассмотрения возможного вмешательства в частные правовые отношения, как в случае лиц, работающих в частном секторе.

110. Еще одно различие, с точки зрения властей Венгрии, состояло в том, что гражданские служащие имели особый долг лояльности государству и были обязаны соблюдать определенные этические нормы, неприменимые для лиц, занятых в частном секторе. Приостановление выплаты пенсий соответствовало этическому обязательству не злоупотреблять законом. Несмотря на то, что получение

выплат без прекращения работы не являлось незаконным, оно было неэтичным в том смысле, что оно предоставляло максимальные личные преимущества в ущерб обществу.

(с) Объяснения третьей стороны

111. Принимая во внимание, что право на социальное обеспечение является одним из основных социальных прав, имеющих особое значение, Европейская конфедерация профсоюзов утверждала, что недопустима дискриминация при распределении пособий для различных категорий застрахованных лиц.

3. Мнение Большой Палаты Европейского Суда

(а) Применимые принципы

112. Как последовательно отмечает Европейский Суд, статья 14 Конвенции дополняет иные материально-правовые положения Конвенции и Протоколов к ней. Она не имеет самостоятельного применения, поскольку действует только в отношении «пользования правами и свободами», которые признаны этими положениями. Хотя применение статьи 14 Конвенции необязательно предполагает нарушение таких положений, в этом смысле она является автономной и не может применяться, если факты дела не относятся к сфере действия одной или нескольких статей Конвенции или Протоколов к ней. Запрещение дискриминации предусмотрено статьей 14 Конвенции и, следовательно, применимо ко всем правам и свободам, которые в соответствии с Конвенцией и Протоколами к ней обязано обеспечивать каждое государство-ответчик. Оно применимо также к тем дополнительным правам, вытекающим из общего смысла любой статьи Конвенции, которую государство добровольно обязалось соблюдать (см. среди прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Биао против Дании» (Biao v. Denmark), жалоба № 38590/10¹, § 88, ECHR 2016, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Иззеттин Доган и другие против Турции» (İzzettin Doğan and Others v. Turkey), жалоба № 62649/10², § 158, ECHR 2016, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карсон и другие против Соединенного Королевства» (Carson and Others v. United Kingdom), жалоба № 42184/05, § 63, ECHR 2010, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Е.В. против Франции» (E.V. v. France) от 22 января 2008 г., жалоба № 43546/02, §§ 47–48).

113. Чтобы возник вопрос в соответствии со статьей 14 Конвенции, должно существовать различие в обращении с лицами, находящимися в аналогичной или относительно сходной ситуации (см. среди многочисленных примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хамтоху и Аксёнчик против Российской Федерации» (Khamtokhu and Aksenchik v. Russia), жалобы №№ 60367/08 и 961/11³, § 64, ECHR 2017, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Х и другие против Австрии» (X and Others v. Austria), жалоба № 19010/07, § 98, ECHR 2013, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» (Konstantin Markin v. Russia), жалоба № 30078/06⁴, § 125, ECHR 2012 (извлечения)). Иными словами, требование продемонстрировать аналогичную позицию не обязывает, чтобы сравниваемые группы были идентичными. Заявитель должен продемонстрировать, учитывая специфическую природу его или ее жалобы, что он или она находились в соответствующем аналогичном или относительно схожем положении с лицами, к которым применялось иное обращение (см. Постановление Европейского Суда по делу «Клифт против Соединенного Королевства» (Clift v. United Kingdom) от 13 июля 2010 г., жалоба № 7205/07, § 66). Однако не каждое различие в обращении составляет нарушение статьи 14 Конвенции. Во-первых, Европейский Суд установил в своей прецедентной практике, что лишь различия в обращении, основанные на определяемой характеристике или «признаке», могут составлять дискриминацию в значении статьи 14 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карсон и другие против Соединенного Королевства», § 61, и Постановление Европейского Суда по делу «Эвейда и другие против Соединенного Королевства» (Eweida and Others v. United Kingdom), жалоба № 48420/10 и три другие, § 86, ECHR 2013 (извлечения)). Во-вторых, такое различие в обращении является дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного оправдания, иными словами, если это обращение не преследует законную цель или если отсутствует разумное отношение пропорциональности между применяемыми средствами и целью, которую требуется достичь (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фабри против Франции» (Fabris v. France), жалоба № 16574/08, § 56, ECHR 2013 (извлечения), Постановление Европейского Суда по делу «Топчич-Росенберг против Хорватии» (Topčić-Rosenberg v. Croatia) от 14 ноября 2013 г., жалоба № 19391/11, § 36, и

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 7 (примеч. редактора).

² См.: там же. № 4 (примеч. редактора).

³ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 3 (примеч. редактора).

⁴ См.: там же. 2012. № 6 (примеч. редактора).

Постановление Европейского Суда по делу «Веллер против Венгрии» (Weller v. Hungary) от 31 марта 2009 г., жалоба № 44399/05, § 27).

114. Государства-участники пользуются определенными пределами усмотрения при оценке того, оправдывают ли различия ситуаций, которые в остальном являются аналогичными, различие обращения, и если да, в какой степени. Объем этих пределов колеблется в зависимости от обстоятельств, предмета и конкретной ситуации (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Штуммер против Австрии» (Stummer v. Austria), жалоба № 37452/02, § 88, ECHR 2011).

115. Государство в соответствии с Конвенцией обычно пользуется широкими пределами усмотрения в отношении, например, общих мер экономической или социальной стратегии (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хямяляйнен против Финляндии» (Hämäläinen v. Finland), жалоба № 37359/09, § 109, ECHR 2014). Благодаря лучшей осведомленности относительно общества и его потребностей внутригосударственные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный суд, для оценки того, что отвечает публичному интересу по социальным или экономическим основаниям, и Европейский Суд обычно уважает выбор политики государств, если он не является «явно лишенным разумных оснований» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карсон и другие против Соединенного Королевства», § 61). Любые меры, принимаемые на таких основаниях, включая сокращение размера пенсии, обычно выплачиваемой подлежащим категориям населения, тем не менее, должны осуществляться на недискриминационной основе и соответствовать требованиям соразмерности (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Лакичевич и другие против Черногории и Сербии», § 59, упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства», § 55). В любом случае независимо от пределов усмотрения государства-ответчика окончательное решение в отношении требований Конвенции остается за Европейским Судом (см. среди прочих примеров упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Константин Маркин против Российской Федерации», § 126).

116. Что касается бремени доказывания в отношении статьи 14 Конвенции, Европейский Суд утверждал, что, если заявитель указал на различие в обращении, власти государства-ответчика должны доказать, что оно является оправданным (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хамтоху и Аксёнчик против Российской Федерации», § 65, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Валлианатос и другие

против Греции» (Vallianatos and Others v. Greece), жалобы №№ 29381/09 и 32684/09, § 85, ECHR 2013 (извлечения), и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» (D.H. and Others v. Czech Republic), жалоба № 57325/00, § 177, ECHR 2007-IV).

117. В таких делах, как настоящее, затрагивающих жалобы на нарушение статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, в которых заявителю полностью или частично отказано в использовании конкретной льготы по дискриминационному основанию, предусмотренному статьей 14 Конвенции, применимый анализ заключается в том, имел бы заявитель право, исполнимое в соответствии с внутригосударственным законодательством, на получение данной льготы, если бы не обжалуемое им условие лишения этого права. Хотя Протокол № 1 к Конвенции не включает право на получение выплаты по социальному обеспечению любого рода, если государство решило создать систему пособий, оно должно делать это способом, совместимым со статьей 14 Конвенции (см. упоминавшееся выше Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства», § 55, с дальнейшими отсылками).

(b) Применение вышеизложенных принципов в настоящем деле

(i) Применимость статьи 14 Конвенции

118. Из вышеизложенных принципов следует, что жалоба заявителя относится к сфере действия статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции и что в данном случае применима статья 14 Конвенции. Фактически это не оспаривалось сторонами.

(ii) Наличие аналогичного или относительно схожего положения

119. Как уже указывалось в § 113 настоящего Постановления, первый вопрос, подлежащий рассмотрению, заключается в том, находился ли заявитель, как лицо с правом на получение пенсии по старости, впоследствии занятое на гражданской службе, в аналогичном или относительно схожем положении по сравнению с пенсионерами по старости, впоследствии работавшими в частном секторе.

120. Заявитель утверждал, что он действительно находился в относительно аналогичном положении с получателями пенсий по старости, впоследствии работавшими в частном секторе, в то время как власти Венгрии оспаривали это утверждение, ссылаясь, в частности, на Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Венгрии» (упоминавшееся выше).

(а) Общие соображения

121. Европейский Суд напоминает, что различие в обращении может затронуть вопрос с точки зрения запрета дискриминации, как это предусмотрено в статье 14 Конвенции, только если лица, подвергнутые различному обращению, находились в относительно схожем положении, принимая во внимание элементы, которые характеризуют их условия в конкретном контексте. Европейский Суд отмечает, что элементы, которые характеризуют различное положение и определяют их возможность сравнения, должны оцениваться с учета предмета и цели меры, которая создает данное различие.

122. Общей отправной точкой Европейский Суд считает, во-первых, то, что Договаривающиеся Государства при необходимости пользуются широкими пределами усмотрения в организации государственных функций и государственных служб, включая такие вопросы, как регулирование доступа к занятости в государственном секторе, положения и условия, регулирующие такую занятость в контексте их обязательств в соответствии с Конвенцией.

Во-вторых, по институциональным и функциональным основаниям занятость в государственном и частном секторах обычно имеет существенные юридические и фактические различия, не в последнюю очередь в областях, связанных с осуществлением суверенной государственной власти и основных государственных функций. Гражданские служащие, в отличие от лиц, занятых в частном секторе, могут быть вовлечены в осуществление суверенной власти государства, поэтому их функции, а также долг лояльности перед своим работодателем может иметь различную природу, хотя в этом случае она может зависеть от конкретных функций, которые они должны выполнять.

В-третьих, в результате приведенных выше рассуждений нельзя предполагать, что понятия и условия занятости, в том числе финансовые или право на получение социальных пособий, связанных с занятостью, будут схожими на гражданской службе и в частном секторе, также нельзя предполагать, что эти категории сотрудников будут находиться в относительно аналогичном положении в этой связи. Другим важным различием в таком контексте является то, что заработная плата, а также связанные с занятостью социальные пособия государственным служащим, в отличие от работников частного сектора, выплачиваются государством.

123. Каждый из трех вышеупомянутых доводов имеет широкое отражение в различных формах устоявшейся линии прецедентной практики, признающей различие между гражданскими служащими и работниками частного сектора, как двух категорий, которые не сопоставимы.

124. Первый из этих доводов прослеживается в деле «Валков и другие против Болгарии» (упо-

минавшемся выше, § 117), где Европейский Суд постановил в контексте размеров пенсии, рассмотренных на основании статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, что международный суд не может высказываться по вопросу о том, провели ли власти Договаривающегося Государства правильное различие между характером соответствующих двух групп работников. Решения о таких отличиях были приняты в рамках политических суждений, в принципе закрепленных за внутригосударственными властями, которые имеют прямую демократическую легитимность и находятся в лучшем положении, чем международный суд, чтобы оценить местные потребности и условия. Европейский Суд также отметил, что в ряде случаев он и бывшая Комиссия по правам человека поощряли различия, которые приводили некоторые Договаривающиеся Государства, для пенсионных целей, между гражданскими служащими и работниками частного сектора (см. там же, § 117, с дальнейшими отсылками).

125. Пример второго типа факторов, принимаемых во внимание в качестве соответствующих соображений, можно найти в деле «Хайниш против Германии» (*Heinisch v. Germany*) (жалоба № 28274/08, § 64, *ECHR* 2011 (извлечения)), хотя и в контексте, не связанном с запретом дискриминации, предусмотренным в статье 14 Конвенции. В этом деле Европейский Суд, рассматривая необходимость ограничения свободы слова на основании пункта 1 статьи 10 Конвенции, постановил, что долг лояльности, который имеют сотрудники перед своим работодателем, может быть более выраженным в случае гражданских служащих и лиц, занятых в государственном секторе, по сравнению с частными правовыми трудовыми отношениями.

Также в этой связи представляет интерес тот факт, что, хотя указанные выше линии полномочий касаются толкования и применения материально-правовых гарантий Конвенции (то есть статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции в первом деле и статьи 10 Конвенции во втором) в отношении дифференцированного подхода к лицам, занятым в различных категориях работы согласно внутригосударственному законодательству, Европейский Суд также был согласен с некоторыми различиями для целей предоставления гарантий надлежащей правовой процедуры в контексте применимости гражданского аспекта пункта 1 статьи 6 Конвенции при спорах в отношении гражданских служащих. Таким образом, развивая бывшую доктрину дела Пельгрена (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пельгрэн против Франции» (*Pellegrin v. France*), жалоба № 28541/95, § 67, *ECHR* 1999-VIII) в то, что впоследствии стало известно как тест дела Эске-

линен (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии» (Vilho Eskelinen and Others v. Finland), жалоба № 63235/00, § 62, ECHR 2007-II), Европейский Суд признал заинтересованность государства в контроле доступа к суду, когда речь идет о некоторых категориях сотрудников, заявив, что «главным образом Договаривающиеся Государства, в частности, компетентные внутригосударственные законодательные органы, а не Европейский Суд, должны четко определить те области гражданской службы, связанные с осуществлением дискреционных полномочий, присущие государственному суверенитету, где интересы личности должны уступить дорогу» (см. там же, § 61).

Хотя эти выводы в делах «Хайниш против Германии» и «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии» не были сформулированы с целью оценки того, нарушали ли различия в обращении статью 14 Конвенции, они, тем не менее, прояснили оценку Европейского Суда отличительных особенностей роли гражданских служащих при осуществлении ими государственных полномочий и функций от других категорий занятых лиц.

126. На третий тип факторов Европейский Суд ссылаясь в деле «Панфиле против Венгрии» (упоминавшемся выше) при рассмотрении жалобы в соответствии со статьей 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, где различие между источниками заработной платы лиц, занятых в государственном и частном секторах (соответственно из государственных фондов или частных фондов), привело его к заключению о том, что эти две категории лиц вряд ли могут рассматриваться как находящиеся в аналогичном или относительно схожем положении по смыслу статьи 14 Конвенции (см. упоминавшееся выше Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Венгрии», § 28).

127. Хотя вышеприведенный анализ демонстрирует важность трех упомянутых соображений в прецедентном праве Европейского Суда, настоящее дело показало необходимость принять еще один, четвертый, фактор во внимание, а именно роль государства, выступающего в качестве работодателя. Эта роль отличается от той, которую государство принимает на себя в качестве регулятора минимальных условий занятости и предоставления социальных льгот, связанных с занятостью в секторах за пределами своего прямого контроля. В частности, как работодатели государство и его органы не находятся в сопоставимом положении по отношению к субъектам частного сектора ни с точки зрения институциональных рамок, в которых они действуют, ни с точки зрения финансовой и экономической основ их деятельности, финансовые базы радикально отличаются, как и варианты для принятия мер для противодействия финансовым трудностям и кризисам.

128. Наконец, следует также отметить, что, даже сталкиваясь с проблемами сравнения между работниками, принадлежащими к разным категориям, независимо от деления на государственный и частный сектора, как упоминалось выше, конвенционные институты не склонны рассматривать различные виды функций как порождающие аналогичное или относительно сходное положение. Таким образом, в деле «Валков и другие против Болгарии» (упоминавшемся выше, § 117) Европейский Суд не был готов сделать какие-либо заключения из доводов заявителя относительно характера задач, выполняемых членами групп, взятых в качестве сравнительной группы. Он ссылаясь на ряд предыдущих постановлений, в которых не была установлена схожесть различных рассматриваемых ситуаций, на том основании, что «каждая из них характеризуется совокупностью прав и обязанностей, выделение из которых одного конкретного аспекта было бы искусственным» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ван дер Мюсселе против Бельгии» (Van der Musselle v. Belgium) от 23 ноября 1983 г., § 46, Series A, № 70, где обращение частнопрактикующих адвокатов при оказании бесплатной правовой помощи сравнивалось с обращением судебных и квазисудебных должностных лиц и требование к юристам о предоставлении бесплатных услуг малоимущим группам населения сравнивалось с отсутствием такого требования для практикующих врачей, ветеринарных врачей, фармацевтов и стоматологов; см. также Решение Комиссии по правам человека по делу «Алеш и другие Австрии» (Allesch and Others v. Austria) от 1 декабря 1993 г., жалоба № 18168/91, неопубликованное, касающееся сопоставления пенсионных прав инженеров с пенсионными правами других свободных профессий, и Решение Комиссии по правам человека по делу «Либшер и другие против Австрии» (Liebscher and Others v. Austria) от 12 апреля 1996 г., жалоба № 25170/94, неопубликованное, по вопросу о сопоставлении частнопрактикующих юристов с дипломированными бухгалтерами, находящимися на гражданской службе, относительно возможности создания обществ с ограниченной ответственностью).

129. Таким образом, с учетом общих соображений, указанных выше, Европейский Суд будет оценивать обстоятельства настоящего дела, имея в виду, что на заявителя, который утверждал о дифференцированном подходе, была возложена обязанность продемонстрировать наличие «аналогичного или относительно схожего положения» (см. § 113 настоящего Постановления).

(β) Находился ли заявитель в аналогичном или относительно схожем положении

130. Возвращаясь к обстоятельствам настоящего дела, Европейский Суд отмечает, что оно каса-

ется пенсий по старости в системе обязательного социального обеспечения пенсий Венгрии, к которой относились и гражданские служащие, и работники частного сектора и в которой они участвовали таким же образом и в такой же степени. Эта система предусматривала пенсионные выплаты обеим группам независимо от того, были ли они ранее заняты в государственном или частном секторе (см. §§ 21–22 настоящего Постановления). Соответственно, пенсии по старости лицам, занятым в государственном секторе, финансировались из того же источника, что и пенсионные выплаты для работающих в частном секторе. Тем не менее этого самого по себе недостаточно для установления того, что положение лиц, получающих пенсии и занятых на гражданской службе после выхода на пенсию и получающих пенсию, но занятых в частном секторе, было относительно схожим для целей оценки в настоящем деле.

131. Европейский Суд отмечает, во-первых, что после вступления в силу статьи 83/С Закона о пенсиях 1997 года послепенсионная занятость заявителя на гражданской службе повлекла за собой приостановление ему пенсионных выплат. Факт дела заключался именно в том, что как гражданский служащий он получал заработную плату от государства, что было несовместимо с одновременной выплатой пенсии по старости из того же источника. С точки зрения финансовой, социальной сфер и политики занятости, оспариваемый запрет на одновременное получение пенсии и заработной платы из государственного бюджета был введен как часть законодательных мер, направленных на коррекцию финансово неустойчивых элементов пенсионной системы государства-ответчика. В свою очередь меры по реформированию неадекватной пенсионной системы являлись частью мер, принимаемых с целью сокращения государственных расходов и долга. Это не помешало одновременному получению пенсий и заработной платы лицами, занятыми в частном секторе, заработные платы которых, в отличие от лиц, работавших на гражданской службе, выплачивались не государством, а за счет частных бюджетов за пределами его прямого контроля. Как уже отмечалось в § 126 настоящего Постановления, именно различие между источниками заработной платы работников в государственном и частном секторах привело Европейский Суд к заключению в деле «Панфиле против Румынии», что эти две категории лиц вряд ли могут рассматриваться как находящиеся в аналогичном или относительно схожем положении по смыслу статьи 14 Конвенции.

132. Европейский Суд далее отмечает, что согласно законодательству Венгрии работа на гражданской службе и в частном секторе рассматривается как отдельные категории занятости (см. § 20 настоящего Постановления). Кроме того, специфическую профессию заявителя в рамках

гражданской службы было трудно сравнивать с любой иной в частном секторе, и им не было предложено никакого соответствующего сравнения. Наконец, в отношении его трудовых отношений государство действовало не только в качестве регулятора и законодателя, но и его работодателя. С учетом соображений, изложенных в § 127 настоящего Постановления, Европейский Суд считает важным, что власти государства-ответчика в качестве работодателя должны были установить условия работы для своих сотрудников, а в качестве управляющих пенсионным фондом определить условия для выплаты пенсий.

(iii) Заключение

133. Принимая во внимание все аспекты настоящего дела, Европейский Суд считает, что заявитель не продемонстрировал, что, будучи занятым на гражданской службе, где работа, вознаграждение и социальные льготы зависят от государственного бюджета, он находился в относительно схожем положении с пенсионерами, работающими в частном секторе.

134. Следовательно, отсутствовала дискриминация, и, соответственно, по делу не было допущено нарушения требований статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.

На основании изложенного Большая Палата Суда:

1) постановила единогласно, что по делу требования статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были;

2) постановила единогласно, что жалоба, касающаяся предполагаемого неоправданного различия в обращении между пенсионерами, работающими в различных областях государственного сектора, была подана за пределами шестимесячного срока и, следовательно, является неприемлемой для рассмотрения по существу в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 35 Конвенции;

3) постановила 11 голосами «за» при шести – «против», что по делу требования статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были.

Совершено на английском и французском языках, вынесено на открытом слушании во Дворце прав человека в г. Страсбурге 5 сентября 2017 г.

| | |
|-----------------------|---------------------|
| Сёрен ПРЕБЕНСЕН | Гвидо РАЙМОНДИ |
| Заместитель Секретаря | Председатель |
| Большой Палаты Суда | Большой Палаты Суда |

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Суда к настоящему Постановлению прилагаются следующие особые мнения:

(a) совместное совпадающее особое мнение судей Шиффры О'Лири и Паулине Коскело;

(b) совпадающее особое мнение судьи Карло Ранзони;

(c) совместное несовпадающее особое мнение судей Андраша Шайо, Вехабовича, Ксении Туркович, Бранко Лубарды, Йонко Грозева и Стефани Муру-Викстрём.

СОВМЕСТНОЕ СОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ ШИФФРЫ О'ЛИРИ И ПАУЛИНЕ КОСКЕЛО

А. ВВЕДЕНИЕ

1. Хотя мы полностью согласны с большинством судей в отношении отсутствия нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, рассматриваемой отдельно и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции, мы вынуждены высказать совместное совпадающее мнение относительно мотивировки большинства судей в связи с жалобой на дискриминацию в соответствии с положениями этих статей.

2. Мы сожалеем о том, что Большая Палата Европейского Суда не воспользовалась возможностью для совершенствования или достаточной разработки прецедентной практики Европейского Суда в части сравнения различных групп для целей статьи 14 Конвенции. Существующая прецедентная практика развита слабо и временами является неясной, с часто преобладающим тестом сопоставимости и акцентом, главным, если не исключительно, на оправдание и/или соразмерность¹. Мы не предполагаем, что внутригосударственный суд, столкнувшись с жалобой на дифференцированное обращение на основании запрета, всегда должен следовать жестким трем этапам оценки сопоставимости, обоснованности и пропорциональности в этом порядке². Тем не менее мы хотели бы предложить, что настоящее дело особенно хорошо демонстрирует, почему недостаточное внимание

¹ См., например, Постановление Европейского Суда по делу «Спадеа и Скалабрино против Италии» (*Spadea and Scalabrino v. Italy*) от 28 сентября 1995 г., §§ 45–47, Series A, № 315-B, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Шассанью против Франции» (*Chassagnou v. France*), жалоба № 25088/94 и две другие, §§ 91–95, ECHR 1999-III, и Постановление Европейского Суда по делу «Великий восток Италии на Палаццо Джустиниани против Италии (№ 2)» (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy*) (№ 2) от 31 мая 2007 г., жалоба № 26740/02, §§ 48–57.

² См., например, дело «*Baroness Hale in AL (Serbia) (FC) (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department*», [2008] UKHL 42, для объяснения, почему такой жесткий подход может быть неуместным или ненужным во многих делах. См. далее: *C. McCrudden. Equality and Non-Discrimination in: D. Feldman et al., English Public Law*, OUP, 2004, о различиях в национальных и европейских положениях о дискриминации и последствиях для различной роли, которую играет компаратор в этой связи.

Европейского Суда к вопросу сравнения и недостаточная строгость в его определении могут породить проблемы не в последнюю очередь в области социального обеспечения и пенсий.

3. Прежде чем затронуть вопросы, касающиеся сопоставимости, поднятые большинством судей в настоящем Постановлении, необходимы некоторые разъяснения относительно фактов настоящего дела.

В. ПРЕДПОСЫЛКИ ДЕЛА НА ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ, НА ОСНОВАНИИ КОТОРЫХ БЫЛА ПОДАНА ЖАЛОБА В БОЛЬШУЮ ПАЛАТУ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

4. Когда Большая Палата Европейского Суда должна была рассматривать на основании статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции последствия законодательной пенсионной реформы, которая является лишь частью целого ряда очень сложных внутренних процессов, для заявителя не только было желательно, но и необходимо, чтобы Европейский Суд имел в своем распоряжении всю соответствующую информацию, касающуюся внутригосударственной пенсионной системы, оспариваемой реформы и конкретных обстоятельств заявителя. В случаях, когда удовлетворение или отклонение жалобы на дискриминацию зависит в первую очередь от установления подходящих и относимых сравнимых групп, такие детали являются не просто полезными, но и важными.

5. Однако материалы дела в Большой Палате Европейского Суда, как и в Палате, к сожалению, содержали мало деталей. Это было связано, без сомнения, с отсутствием какого-либо анализа судом Венгрии вопросов права, представленного Европейскому Суду. Единственная жалоба, поданная заявителем на внутригосударственном уровне, являлась административной жалобой, поданной в правительственное учреждение, Национальную пенсионную администрацию (см. §§ 16–17 и 21 настоящего Постановления). Когда она была отклонена из-за отсутствия со стороны заявителя необходимой информации, дело более не рассматривалось на внутригосударственном уровне. Власти государства-ответчика не подняли перед Европейским Судом предварительных возражений на основании пункта 1 статьи 35 Конвенции о исчерпании внутригосударственных средств правовой защиты, и Европейский Суд не выдвинул в соответствии с текущей прецедентной практикой подобные возражения по собственной инициативе³. При таких обстоятельствах Европейский

³ См., например, Постановление Европейского Суда по делу «Международный банк коммерции и развития против Болгарии» (*International Bank for Commerce and Development and Others v. Bulgaria*) от 2 июня 2016 г., жалоба № 7031/05,

Суд столкнулся с нехваткой информации, имеющей важнейшее значение для его оценки согласно статье 1 Протокола № 1 к Конвенции, рассматриваемой отдельно и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции. С нашей точки зрения, как следствие, качество юридического анализа, которое проводил Европейский Суд, неизбежно пострадало.

6. Постановление большинства судей обеспечивает некое подобие обзора обстоятельств дела. Заявителю исполнилось 47 лет, когда в 2000 году после 27 лет службы и на один год раньше, чем некоторые очень щедрые схемы досрочного выхода на пенсию были упразднены, он воспользовался одной из них, предусмотренной для сотрудников правоохранительных органов¹. Пенсионный возраст в Венгрии в то время колебался между 62 и 63 годами. Заявитель достиг пенсионного возраста лишь в 2016 году, через три года после того, как его жалоба была подана в Европейский Суд. Постановление большинства судей указывает на то, что (некоторые) гражданские служащие и (некоторые) работники частного сектора могут иметь право на досрочные пенсии². Тем не менее сроки и условия права на такие

пенсии далее не были изучены³. Примечательно, что заявитель мог бы продолжать работать в правоохранительных органах после 47 лет, и, если бы он так поступил, он бы продолжал делать взносы в свою пенсию, которая продолжала бы увеличиваться⁴. Важно также, как указали власти государства-ответчика, что ни заявитель, ни его работодатель (государство) не делали каких-либо дополнительных пенсионных взносов в целях покрытия дополнительных расходов при предоставлении преференциального режима, воплощенного в более длительном периоде выплаты. Получая выплаты после досрочного выхода на пенсию, заявитель продолжал работать, сначала в частном секторе в течение 12 лет, а впоследствии на гражданской службе. Только когда он был вновь занят на гражданской службе в 2012 году, были приняты меры для оспаривания пенсионной реформы, которая предусматривала приостановление выплаты пенсии заявителю, пока он занят на гражданской службе. Чтобы продолжить получать свою пенсию, ему пришлось бы прекратить работать на гражданской службе или вернуться к работе в частном секторе. Таким образом, получение и государственной пенсии, и заработной платы от государства было исключено. Часть этой информации могла быть собрана вместе только после устных представлений властей государства-ответчика на слушании 9 ноября 2016 г. и в ответ на подробные вопросы, поставленные судьями Европейского Суда обеим сторонам дела. Проблемы с доказательствами, которые создают эта ситуация, очевидны.

С. ОТСУТСТВИЕ НАРУШЕНИЯ СТАТЬИ 1 ПРОТОКОЛА № 1 К КОНВЕНЦИИ

7. Как было указано ранее, мы полностью согласны с выводом большинства судей об отсутствии нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции при обстоятельствах настоящего дела⁵. Мы будем ссылаться ниже на доводы в отношении жалобы лишь в той степени, в какой они имеют отношение к оценке сопоставимости.

D. АНАЛИЗ ДИСКРИМИНАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 14 КОНВЕНЦИИ И ВОПРОС О ГРУППАХ, УЧАСТВУЮЩИХ В СРАВНЕНИИ

Составные части оценки дискриминации на основании статьи 14 Конвенции

8. Согласно устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда статья 14 Конвенции не

§ 131, и ссылки на содержащуюся в нем прецедентную практику. В противоположность этому Европейский Суд четко постановил, что он не может отклонять жалобу на основании приемлемости, в частности, на основании правила шестимесячного срока, только потому, что власти государства-ответчика не выступили с предварительным возражением по этому поводу (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Блечич против Хорватии» (Blečić v. Croatia), жалоба № 59532/00, §§ 67–68, ECHR 2006-III). Основанием для наделения Европейского Суда полномочиями по применению такого правила по собственной инициативе является необходимость не допускать, чтобы прошлые решения рассматривались по истечении неопределенного срока, а также тот факт, что это правило содержит временные рамки рассмотрения, осуществляемого органами Конвенции, и дает сигнал как отдельным лицам, так и государственным органам о периоде, после которого такое рассмотрение уже невозможно. Тем не менее, как продемонстрировано в § 70 Постановления Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вучкович и другие против Сербии» (Vučković and Others v. Serbia) (предварительное возражение) от 25 марта 2014 г., жалоба № 17153/11 и 29 других, важность принципа исчерпания является не менее убедительной: «Государства не должны нести ответственность перед международным судом за свои действия до того, как им была предоставлена возможность рассмотрения жалобы на уровне своей правовой системы... Следует подчеркнуть, что Европейский Суд не является судом первой инстанции. Он не имеет возможности, и это нецелесообразно для его функции международного суда разрешать большое количество дел, требующих установления основных фактов или расчета денежной компенсации, которые в принципе и на практике должны являться сферой деятельности внутригосударственных судов» (выделено курсивом авторами особого мнения). Стоит задуматься, не следует ли правило исчерпания рассматривать также как правило публичной политики, которое может быть выдвинуто Европейским Судом, при необходимости, по его собственной инициативе.

¹ Об актуальности выбора см. §§ 76–77 настоящего Постановления в оценке на основании статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

² См. § 30 настоящего Постановления.

³ Аналогичная тенденция к неопределенности и обобщению может быть обнаружена в сравнительных материалах, представленных в §§ 31–43 настоящего Постановления.

⁴ См. § 22 настоящего Постановления.

⁵ См. §§ 60–84 настоящего Постановления.

может применяться, если рассматриваемые факты относятся к одному или более положениям Конвенции¹. Даже если дело относится к сфере применения статьи 14 Конвенции, она не запрещает все различия в обращении при осуществлении прав и свобод: «[К]омпетентные внутригосударственные органы часто сталкиваются с ситуациями и проблемами, которые по причине присущих им отличий предусматривают различные правовые решения; кроме того, определенные правовые различия, как правило, вводятся только для устранения фактического неравенства»². Таким образом, чтобы возник вопрос в соответствии со статьей 14 Конвенции, «должно существовать различие в обращении с лицами, находящимися в аналогичной или относительно схожей ситуации»³. В этом случае различие в обращении является дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного оправдания, иными словами, если это обращение не преследует законную цель или если отсутствует разумное отношение пропорциональности между применяемыми средствами и целью, которую требуется достичь⁴. И наконец, необходимо помнить, что список запрещенных оснований в статье 14 Конвенции является широким, и, что еще более важно, открытым за счет ссылки на «другой статус» и щедрого, расширительного подхода Европейского Суда к нему⁵.

¹ Постановление Европейского Суда по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» (*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*) от 28 мая 1985 г., § 71, Series A, № 94.

² См. «Дело, связанное с некоторыми аспектами законодательства в области использования языков в системе образования в Бельгии» (*Case of relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*) (существо жалобы), Постановление от 23 июля 1968 г., § 10, Series A, № 6.

³ См. § 113 настоящего Постановления.

⁴ См., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства» (*Stec and Others v. United Kingdom*), жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, § 51, *ECHR* 2006-VI.

⁵ Европейский Суд установил «другой статус», в частности, когда оспариваемое различие было основано на воинском звании (см. Постановление Европейского Суда по делу «Энгель и другие против Нидерландов» (*Engel and Others v. Netherlands*) от 8 июня 1976 г., Series A, № 22), типе разрешения заявителя на проектирование (см. Постановление Европейского Суда по делу «Компания «Пайн Вэлли девелопментс Лтд» и другие против Ирландии» (*Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*) от 29 ноября 1991 г., Series A, № 222), государственным или частным статусе арендодателя заявителя (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ларкос против Кипра» (*Larkos v. Cyprus*), жалоба № 29515/95, *ECHR* 1999-I), наличии или отсутствии отцовства (см. Постановление Европейского Суда по делу «Паулик против Словакии» (*Paulík v. Slovakia*), жалоба № 10699/05, *ECHR* 2006-XI (извлечение)), виде наказания, наложенного на заключенного (см. Постановление Европейского Суда по делу «Клифт против Соединенного Королевства» (*Clift v. United Kingdom*) от 13 июля 2010 г., жалоба № 7205/07)), национальности или миграционном статусе сына заявителя

Важность сравнительного анализа

9. Почти в любом деле, связанном с жалобой на дискриминацию, важно принять и применять достаточно хорошо разработанные и строгие аналитические подходы. В противном случае велик риск ошибочных выводов. Этот риск может материализоваться в обоих направлениях: оценка соответствующих фактов со ссылкой на неадекватные аналитические рамки может привести к неспособности признать дифференцированное обращение, где такой вывод является оправданным («ложноотрицательное»), или это может привести к установлению дифференцированного обращения в условиях, где подобный вывод не является обоснованным («ложноположительное»).

10. Для Европейского Суда необходимость продемонстрировать аналитическую строгость, когда дело доходит до вопроса о сопоставимости, обусловлена прежде всего его собственным предпочтением по статье 14 Конвенции аристотелевского принципа обращения равным за равное. Успех жалобы на дискриминацию зависит, во-первых, от того, находятся ли затронутые лица в одинаковых ситуациях. Выбор субъекта сравнения часто изменяет исход дела, и судебный выбор таких субъектов иногда критикуют за произвольное или недостаточно последовательное обоснование. Последовательная критика этого недостатка должна подстегнуть Европейский Суд четко предоставлять объективную основу, на которой он определяет вопросы сопоставимости⁶. Во-вторых, длинный и открытый перечень запрещенных оснований в статье 14 Конвенции предполагает, что отсутствие тщательности в делах, где субъект сравнения занимает центральное место, означает, что все «яйца» помещаются в корзину обоснования и разумности. В таком случае, как и на уровне Палаты Европейского Суда в настоящем деле, это может слишком просто привести к установлению нарушения из-за слабой защиты государства-ответчика по вопросу объективного и разумного обоснования. Это может иметь далеко идущие последствия не только для государства-ответчика, но и для многих других государств, где также осуществляются

(см. Постановление Европейского Суда по делу «Бах против Соединенного Королевства» (*Bah v. United Kingdom*), жалоба № 56328/07, *ECHR* 2011)) или владении большими или малыми земельными участками (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Шассанью против Франции»).

⁶ См. далее: *M. Bell. Direct Discrimination in: D. Schiek, L. Waddington and M. Bell. Cases, Materials and Texts on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Hart Publishing, 2007. P. 205–215; *A. McColgan. Cracking the Comparator Problem: Discrimination, 'Equal' Treatment and the Role of Comparisons* (2006) E.H.R.L.R. 650.

аналогичные реформы социального страхования и пенсионного обеспечения¹.

11. Как указывалось ранее, внутригосударственные суды в зависимости от обстоятельств конкретного дела, затронутого запрещенным основанием или пределами требуемого судебного анализа выдвинутого основания, могут предпочесть допустить сопоставимость и переместить то, что могло являться соответствующими факторами, на свой акцент на оправдание и пропорциональность. Однако такое дело, как настоящее, в котором административная жалоба заявителя является лишь неиспользованным поводом для рассмотрения внутригосударственным органом настоящих жалоб, показывает, почему Европейский Суд не должен это делать.

12. Соответственно, первый, критически важный вопрос при анализе на основании статьи 14 Конвенции состоит в том, находятся ли лицо или группа лиц в аналогичном или относительно схожем положении. Как указывалось выше, только когда это условие выполняется, возникает вопрос по статье 14 Конвенции. Европейский Суд часто формулировал основной принцип наряду с доводами, изложенными в § 66 упоминавшегося выше Постановления Европейского Суда по делу «Клифт против Соединенного Королевства»: «Заявитель должен продемонстрировать, учитывая специфическую природу его жалобы, что он находился в соответствующем аналогичном или относительно схожем положении с лицами, к которым применялось иное обращение». Эта линия, на наш взгляд, не должна означать, чтобы субъекты сравнения, на основании которых дифференцированное обращение должно оцениваться, были продиктованы исключительно интересами заявителя или порядком, в котором он или она оформили жалобы. Выявление факторов, которые характеризуют ситуации в конкретном контексте, является вопросом, ведущем к оценке по существу дела. Европейский Суд при ответе на данный правовой вопрос не может просто ограничивать свой анализ одними элементами, поскольку на них мог опираться заявитель по делу о дискриминации. Равное можно сравнивать только с равным, однако, что является «равным» или «неравным» в порядке вещей, часто должно сильно зависеть от обстоятельств как фактических, так и юридических в каждом конкретном случае.

13. Разъяснение формулы Клифта в § 121 настоящего Постановления о том, что сопоставимость

должна быть оценена, «принимая во внимание элементы, которые характеризуют их условия в конкретном контексте» и «в свете предмета и цели меры, которая создает рассматриваемое различие», следовательно, должно приветствоваться. Оно отражает более точный, более контекстуальный анализ, уже применявшийся в некоторых делах по статье 14 Конвенции, но не во всех². Кроме того, оно также отражает устоявшийся язык прецедентной практики Суда Европейского союза на основе общего принципа равенства³. Характеризующие элементы должны быть рассмотрены с учетом предмета и цели меры, из которой следует предполагаемое различие в обращении⁴.

² См. представляющее особый интерес в настоящем деле Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии» (Panfile v. Romania) от 20 марта 2012 г., жалоба № 13902/11, § 28: «...две категории лиц вряд ли могут рассматриваться как находящиеся в аналогичном или относительно схожем положении по смыслу статьи 14 Конвенции, поскольку основным различием, относящимся к контексту, в котором оспариваемые меры были приняты, является получение ими доходов из различных источников, а именно частных бюджетов и государственного бюджета соответственно. Следует также отметить в этой связи, что Европейский Суд неоднократно поощрял проведение разграничений, сделанных некоторыми Договаривающимися Государствами для пенсионных целей, между гражданскими служащими и работниками частного сектора (см. Постановление Европейского Суда по делу «Валков и другие против Болгарии» (Valkov and Others v. Bulgaria) от 25 октября 2011 г., жалоба № 2033/04 и восемь других, § 117, и приведенные в нем ссылки дела)» (текст курсивом выделен авторами особого мнения).

³ См., например, Arcelor Atlantique, EU:C:2008:728, §§ 25–26: «Элементы, которые характеризуют различные ситуации и поэтому их сопоставимость, должны, в частности, быть определены и оценены с учетом предмета и цели закона сообщества, который создает данное различие. Принципы и цели сферы, к которой относится закон, также должны приниматься во внимание...». См. также сходную формулировку в особой сфере гендерного равенства, Test-Achats, EU:C:2011:100, § 29: «В этой связи следует отметить, что сопоставимость ситуаций должна оцениваться с учетом предмета и цели меры Европейского союза, которая создает рассматриваемое различие».

⁴ Существующие примеры данного подхода с большими нюансами/условиями/подробностями прецедентной практики Европейского Суда см.: Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Штуммер против Австрии» (Stummer v. Austria), жалоба № 37452/02, §§ 90–95, ECHR 2011, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Карсон и другие против Соединенного Королевства» (Carson and Others v. United Kingdom), жалоба № 42184/05, §§ 83–90, ECHR 2010, Постановление Европейского Суда по делу «В. против Соединенного Королевства» (V. v. United Kingdom) от 14 февраля 2012 г., жалоба № 36571/06, Постановление Европейского Суда по делу «Яви против Греции» (Giavi v. Greece) от 3 октября 2013 г., жалоба № 25816/09, §§ 50–53, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Валков против Болгарии», § 117, и Постановление Европейского Суда по делу «Стаббингс и другие против Соединенного Королевства» (Stubbings and Others v. United Kingdom) от 22 октября 1996 г., §§ 73–74, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV.

¹ В настоящем деле Палата (§§ 32–33) согласилась с законностью цели (которую она определила как сокращение государственных расходов) только в ограниченной мере. Поскольку члены обеих групп, получавшие заработные платы и пенсии, выплачиваемые и тем, кто продолжал работать в частном секторе, также могли рассматриваться как приносящие избыточные расходы, различие в обращении не было сочтено Палатой объективно и разумно оправданным.

Простота довода заявителя, «но в отношении»

14. Простота довода заявителя «но в отношении» в настоящем деле является хорошим примером для рисков, которые может вызвать слишком расплывчатый, обобщенный или неконкретный подход. Заявитель утверждал, что как получатель пенсии, продолжавший трудиться на гражданской службе за государственную заработную плату, он являлся объектом дискриминации по сравнению с другими получателями пенсии, которые продолжали работать в частном секторе¹.

15. Ввиду сформулированной таким простым образом жалобы и приостановления выплаты пенсии для первой группы лиц, в отличие от второй, кто-то может быть склонен согласиться с заявителем. Его жалоба, следовательно, была сформулирована таким образом: но в отношении моей продолжающейся занятости на гражданской службе я бы продолжал получать свою пенсию так же, как и те, кто вышел на пенсию и продолжал работать в частном секторе. В отношении лиц, которые продолжают работать после выхода на пенсию и находятся в относительно схожем положении, согласно доводу заявителя «но в отношении», будет установлено дифференцированное обращение, и оценка в соответствии со статьей 14 Конвенции будет продолжена затем рассмотрением каких-либо объективных обоснований, выдвинутых государством-ответчиком, и соразмерности оспариваемых мер.

Факторы, которые отсутствуют в сравнительном анализе в Постановлении большинства судей

16. По нашему мнению, было важно, что, в отличие от Палаты Европейского Суда, большинство судей справедливо решили более подробно изучить вопрос о сравнительном анализе. Это привело к заключению, что, вопреки доводам заявителя, две группы, на которые он стремился ссылаться, были сочтены не находящимися в аналогичном или схожем положении².

17. Анализ большинства судей ограничивался, однако, вопросом о том, было ли положение лиц, вышедших на пенсию и занятых на государственной службе и в частном секторе, сопоставимо с учетом оспариваемой меры, которой пенсионные выплаты параллельно с заработной платой были приостановлены для первой, но не второй группы лиц. Другими словами, их оценка осуществлялась исключительно путем ссылки на две категории работников, которые были или не были затронуты оспариваемыми мерами³.

¹ См. § 103 настоящего Постановления.

² См. §§ 130–132 настоящего Постановления.

³ Безусловно, должен быть обоснован дискриминационный эффект какой-либо оспариваемой меры, а не сама мера, од-

18. Для целей некоторых дел сосредоточение внимания на воздействии можно считать достаточным для поддержки вывода о том, что заявитель и выбранные им объекты для сравнения не находились в аналогичном положении. Тем не менее мы считаем, особенно с целью дальнейшего уточнения прецедентной практики в этой области, что, может быть, в настоящем деле было не менее важно для целей сопоставимости не упустить из виду основание, по которому прежде всего начисляются пенсии. На наш взгляд, элементы несовпадения еще больше демонстрируют, почему настоящее Постановление, принятое большинством судей, имеет больше недостатков по этому вопросу, чем было необходимо.

19. В таких делах, как настоящее, которые касаются мер, принимаемых в области пенсий и пособий по социальному обеспечению, факторы, характеризующие положение лиц, пострадавших от таких мер, должны в принципе включать не только обстоятельства бенефициаров на момент времени, когда оспариваемые меры оказали эффект, и само воздействие этих мер, но и факторы, определяющие характер прав или пособий до этого, основания этих прав и гарантию государства, предоставляющего их. Более конкретно, поскольку равное должно сравниваться с равным, назначение или право на различные виды пенсионных пособий, таких как пенсии по старости, по инвалидности или досрочные пенсии, не могут, по крайней мере, автоматически считаться создающими относительно схожее положение, учитывая их различные цели, условия, к которым они относятся, и определенные возникающие права. Даже в тех случаях, когда пенсионные пособия относятся к одной и той же общей пенсионной схеме⁴, ситуация досрочного выхода на пенсию в активном возрасте и пока лицо остается способным к работе, не может быть сопоставлена с положением лиц, получающих пенсии при различных обстоятельствах, с учетом разных условий и возраста. Европейский Суд в предыдущих делах указывал на искусственность подчеркивания сходства между различными группами, на которые заявитель ссылается, игнорируя отличия между ними для целей статьи 14 Конвенции⁵.

20. Интересно, что при исключении нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, рассматрива-

нако эта оценка следует после установления дифференцированного обращения.

⁴ Пенсионный фонд заявителя, как он и несовпадающее мнение указывают, был общим как для него, так и для его группы сравнения. Вместе с тем в пункте 23 ниже приводится важная оговорка, касающаяся ответственности государства за данный фонд.

⁵ См., например, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Стаббингс и другие против Соединенного Королевства», § 73. По нашему мнению, при всем уважении, это составляет ловушку, в которой оказывается совместное несовпадающее мнение.

емой обособленно, Большая Палата Европейского Суда упомянула ряд пунктов, которые освещают соответствующие различия между различными типами пенсий. Таким образом, в § 70 настоящего Постановления она подчеркивает, что могут существовать различия между теми лицами, кто получает пенсию (иногда ее называют пенсией по старости, иногда ссылки являются более общими). Лица, как заявитель, не достигшие установленного законом пенсионного возраста, по-прежнему могут работать и обладают трудоспособностью. Кроме того, в § 71 настоящего Постановления имеется ссылка на важное следствие раннего выхода на пенсию. Те лица, которые получают досрочные пенсии, имеют их на основании гораздо более короткого периода как своих взносов, так и взносов их работодателя (государства), чем те, кто продолжает работать до установленного законом пенсионного возраста. По нашему мнению, эти факторы, рассмотренные как имеющие отношение к анализу на основании статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, также актуальны для последующего анализа сопоставимости в соответствии с этим положением во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции.

21. Однако в контексте настоящего дела представляется, что большинство судей считают, что, поскольку досрочная пенсия заявителя («служебная пенсия») была преобразована в пенсию по старости в 2012 году, этого было достаточно, чтобы устранить необходимость для какого-либо дальнейшего рассмотрения того, имели ли первоначальное основание и условия получения пенсионного пособия также отношение к анализу сопоставимости. Вместе с тем проблема заключается в том, что Большой Палате Европейского Суда не было предоставлено никакой определенной информации относительно конкретных последствий в правовых и финансовых сферах «преобразования», состоявшегося в 2012 году. На наш взгляд, большинство судей обошлись с этим вопросом слишком просто.

22. Один из ключевых факторов в настоящем деле состоял в том, что заявитель получил право досрочного выхода на пенсию в возрасте 47 лет и решил воспользоваться им. В этом контексте мы отмечаем замечание властей Венгрии, согласно которому военнослужащие (в том числе сотрудники полиции) в отступление от общих правил пенсионных выплат получали право на их пенсии на десятилетия раньше, чем в установленном пенсионном возрасте. Данные пенсии не были предназначены для обеспечения средств к существованию бенефициаров в пожилом возрасте, а предоставляли им возможность уйти на пенсию в активном возрасте¹.

23. В этом контексте уместно также отметить, что, хотя все работники получали выплаты в рамках единого пенсионного фонда, в который они делали

взносы, взимаемые с них, реальность пенсионной системы Венгрии, предусматривающей «выплаты по мере получения», как утверждалось властями Венгрии, состояла в том, что он финансировался недостаточно и его дефицит приходилось восполнять из центрального государственного бюджета². Очевидно, что право на досрочный выход на пенсию, в соответствии с которым взносы прекращаются уже после начала выплаты пособий, приводит к относительно большому дефициту и, наоборот, в наибольшей степени опирается на дополнительное финансирование из государственного бюджета, чем пенсионные пособия на основе более длительных периодов взносов и последующего начала выплаты пособий. Таким образом, в силу раннего выхода на пенсию заявитель в течение более продолжительного периода времени фактически пользовался льготами, субсидируемыми из государственных фондов, чем лица, получающие пособия по другим схемам. Это еще одна причина, почему в контексте мер, направленных на устранение таких диспропорций и связанных с ними расходов из государственного бюджета, представляется проблематичным при анализе сопоставимости упускать из виду различия в системах пенсионного обеспечения и связанных с ними финансовых вливаниях и оттоках.

24. Несмотря на то, что из материалов, представленных Европейскому Суду, следует, что некоторые формы досрочного выхода на пенсию также были доступны в других секторах, мы отмечаем, что в своих доводах он не упоминал о каких-либо механизмах досрочного выхода на пенсию в частном секторе, аналогичных тому, от которого он получил выгоду. В этом контексте мы напоминаем, что на основании прецедентной практики Европейского Суда заявитель должен продемонстрировать, что он находился в относительно схожем положении с другими лицами, сталкивающимися с иным обращением³. Соответственно, мы заключаем, что заявитель не смог продемонстрировать, что в отношении его первоначального права на получение пенсионного пособия его положение как бенефициара выплат после досрочного выхода на пенсию было относительно схожим с положением лиц, занятых в частном секторе и получающих пенсию на основе этой занятости.

Е. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

25. Что касается анализа того, могут ли в контексте настоящего дела лица, имеющие работу после выхода на пенсию на государственной службе, и лица, работающие после выхода на пенсию

² См. § 21 настоящего Постановления.

³ См. ссылки на прецедентную практику в § 116 настоящего Постановления.

¹ См. § 20 Постановления Палаты.

в частном секторе, рассматриваться как находящиеся в относительно схожем положении, следует подчеркнуть, что мы в целом согласны с анализом, представленным в настоящем Постановлении¹. Однако мы полагаем, что было бы предпочтительнее, чтобы Большая Палата Европейского Суда более подробно рассмотрела вопрос о сопоставимости и сослалась на все различия, как прошлые, так и нынешние, которые характеризуют ситуацию заявителя и тех, кто принадлежит к выбранным им группам субъектов сравнения. Поощряя, когда это необходимо, большую строгость в подходе к сопоставимости, мы не предлагаем использовать данный критерий для преждевременного прекращения рассмотрения обоснованных жалоб, либо необоснованно перекладывать бремя доказывания на заявителей. Тем не менее, где применяется щедро интерпретируемая категория «другой статус» и, возможно, в частности, когда рассматриваются сложные вопросы социального обеспечения, пенсий и занятости, пренебрежение сопоставимостью и изучение только соразмерности являются рискованным способом для Европейского Суда.

26. Кроме того, мы считаем важным подчеркнуть, что вывод об отсутствии сопоставимости в настоящем деле не должен пониматься как подразумевающий в целом, что занятость на гражданской службе и занятость в частном секторе ни при каких обстоятельствах не могут рассматриваться как порождающие относительно сходное положение. Такой широкий вывод был бы неправильным. Как мы подчеркивали выше, вопрос о том, находятся ли два лица или две группы лиц в сопоставимом положении для целей анализа дифференцированного обращения и дискриминации, должен быть рассмотрен в свете элементов, характеризующих их положение в том или ином конкретном контексте, с учетом предмета и цели норм, которые приводят к предполагаемым различиям в обращении. Иными словами, анализ должен быть как специфическим, так и контекстуальным. При этом вполне могут существовать обстоятельства, при которых занятость на государственной службе и занятость в частном секторе должны рассматриваться как сопоставимые.

СОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ КАРЛО РАНЗОНИ

1. Я проголосовал вместе с большинством судей за отсутствие нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции и статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Тем не менее в отношении последнего положения мои суждения отличаются от мнения большинства судей.

2. При оценке жалобы по статье 14 Конвенции необходимо ответить на четыре основных вопроса: (1) существует ли разница в обращении между заявителем, пенсионером по старости, работающим в государственном секторе, и пенсионерами по старости, работающими в частном секторе? (2) Находились ли заявители в аналогичном положении или относительно схожем положении? (3) Имелось ли различие в обращении на основе идентифицируемой характеристики или «статуса» по смыслу статьи 14 Конвенции? (4) Имело ли различие в обращении в отношении обеих категорий объективное и разумное оправдание?

3. Не оспаривалось, что к заявителю относились иначе, чем к пенсионерам по старости, работавшим в частном секторе, так как его пенсионные выплаты были приостановлены на продолжительный срок в связи с его трудоустройством на гражданской службе (см. § 100 настоящего Постановления). Следовательно, на первый вопрос необходимо ответить утвердительно.

4. Большинство судей ответили на второй вопрос отрицательно, установив, что заявитель как занятый на гражданской службе, чье трудоустройство, вознаграждение и социальные пособия зависели от государственного бюджета, не находился в относительно схожем положении с пенсионерами, работавшими в частном секторе (см. §§ 121–133 настоящего Постановления). Я не согласен с такой оценкой. Решающим фактором в этом контексте является не источник заработной платы, будь то частный или государственный бюджет, а скорее источник пенсии и ее система взносов. В этой связи я согласен с доводами и выводами, изложенными в совместном несовпадающем мнении моих коллег судей Шайо, Вехабовича, Туркович, Лубарды, Грозева и Муру-Викстрём (см. пункты 2–9 их мнения), под которыми я подписываюсь и более ничего не могу добавить.

5. Что касается третьего вопроса, я вновь согласен с судьями, высказавшими несовпадающее мнение о том, что стороны не оспаривали, что отличное обращение с заявителем было основано на «другом статусе» по смыслу статьи 14 Конвенции (см. пункт 10², первое предложение несовпадающего мнения).

6. В чем я расхожусь с ними и что, в конечном счете, привело меня к тому, что я присоединился к большинству судей, не обнаружив нарушений статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции, касается ответа на четвертый вопрос, а именно существовало ли объективное и разумное обоснование различия в обращении.

¹ См. §§ 118–134 настоящего Постановления.

² Здесь и далее так в тексте оригинала Постановления. По-видимому, имеется в виду приведенное далее совместное несовпадающее мнение судей Шайо, Вехабовича, Туркович, Лубарды, Грозева и Муру-Викстрём (примеч. редактора).

7. Соответствующие принципы в этом контексте изложены в настоящем Постановлении (см., в частности, §§ 113–117 настоящего Постановления). Руководствуясь этими принципами, моей точкой отсчета станут широкие пределы усмотрения, предоставляемые государству в отношении общих мер в экономической и социальной сфере (см. § 115 настоящего Постановления). Такие политические решения в принципе относятся к ведению внутригосударственных органов, которые имеют демократическую легитимность и непосредственные знания общества и его потребностей и находятся в лучшем положении, чем международный суд, для оценки местных нужд и условий. В таком случае Европейский Суд должен уважать выбор политики законодателем, если он не является «явно необоснованным» (см. среди прочих примеров Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства» (*Stec and Others v. United Kingdom*), жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, § 52, *ECHR* 2006-VI, и Постановление Европейского Суда по делу «Британский благотворительный фонд гуркхов и другие против Соединенного Королевства» (*British Gurkha Welfare Society and Others v. United Kingdom*) от 15 сентября 2016 г., жалоба № 44818/11, § 62), что не наблюдается в настоящем деле.

8. Частично я бы принял доводы, на которые ссылались большинство судей при рассмотрении вопроса о том, находятся ли две группы пенсионеров в относительно схожем положении в отношении роли государства, выступающего в качестве работодателя (см. §§ 127 и 131–132 настоящего Постановления). На мой взгляд, эти аргументы в действительности относятся к анализу обоснования. Хотя схожесть положения должна рассматриваться и оцениваться с точки зрения затрагиваемых лиц, обоснование различия в обращении является элементом, который следует оценивать с учетом положения государства.

9. Устранение «двойного дохода» из одного и того же государственного бюджета и сокращение государственного долга, как утверждали власти Венгрии, являются вескими причинами для различного обращения с пенсионерами в государственном секторе и теми, кто работает в частном секторе, последние получают «двойной доход» из разных бюджетов. Кроме того, даже если в период, относящийся к обстоятельствам дела, процедура дефицита Европейского союза уже была закрыта и даже если исключительный финансовый кризис, возможно, завершился в Венгрии, сокращение расходов и сбалансированный бюджет, а также сбалансированные и хорошо финансируемые пенсионные схемы оставались важными политическими целями Правительства Венгрии, как и всех ответственных правительств.

10. Небольшое количество лиц, пострадавших от оспариваемой меры (см. в этом отношении

пункты 13–15 несопадающего мнения), не является весомым аргументом. Внутригосударственным властям часто приходится принимать различные политические меры, о чем упоминалось в представлениях властей Венгрии, и эти меры, взятые отдельно, могут затрагивать лишь ограниченную группу. Тем не менее подобные меры должны рассматриваться как единое целое и не могут быть разбиты на отдельные части. Это является одним из оснований предоставления государству широких пределов усмотрения в отношении общих мер экономической или социальной стратегии.

11. Тот факт, что большинство государств – членов Совета Европы не делают различий между государственными служащими и работниками частного сектора в части того, что пенсионные выплаты могут быть уменьшены или приостановлены (см. сравнительное исследование, §§ 31–43 настоящего Постановления), не представляется мне обоснованным аргументом. Существует широкий спектр различных систем социального обеспечения по всей Европе, и несколько государств фактически делают различия, в частности, в ситуациях выхода на пенсию до установленного законом возраста.

12. Как признают несогласные судьи (см. пункт 14 их мнения), заявитель не остался без средств к существованию. Он продолжал получать заработную плату, которая была предположительно выше, чем размер его пенсии и примерно соответствовала средней заработной плате в Венгрии. Он не утверждал, что может оказаться за чертой бедности (см. в этом отношении §§ 79–82 настоящего Постановления). Кроме того, приостановление выплаты ему пенсии носило временный характер. Без сомнения, оспариваемая мера сказывалась на жизни заявителя. Тем не менее этого не достаточно для вывода о том, что ему пришлось нести чрезмерное или непропорциональное бремя.

13. Таковы для меня основные причины для того, чтобы решить, что различия в обращении между заявителем, пенсионером по старости, работавшим в государственном секторе, и пенсионерами по старости, занятыми в частном секторе, имеют разумное отношение соразмерности между применяемыми средствами и целью, которую требуется достичь. Власти государства-ответчика не выходили за широкие пределы своего усмотрения. Если государство имеет такие широкие пределы усмотрения в экономической и социальной сферах, Европейский Суд должен уважать их, иначе он будет привержен такому принципу только на словах. Кроме того, принимая во внимание эти широкие пределы усмотрения, в задачу Европейского Суда не входит поиск альтернативных мер, которые могло бы принять государство (см., *mutatis mutandis*, Решение Европейского Суда по делу «Маркович и другие против Венгрии» (*Markovics*

and Others v. Hungary) от 24 июня 2014 г., жалоба № 77575/11 и две другие, § 39).

14. С учетом вышеизложенного и в противоположность несопадающему мнению судей я прихожу к выводу о том, что в настоящем деле требования статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции нарушены не были.

**СОВМЕСТНОЕ ЧАСТИЧНО НЕСОПАДАЮЩЕЕ
ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ АНДРАША ШАЙО,
ФАРИСА ВЕХАБОВИЧА, КСЕНИИ ТУРКОВИЧ,
БРАНКО ЛУБАРДЫ, ЙОНКО ГРОЗЕВА
И СТЕФАНИ МУРУ-ВИКСТРЕМ**

1. Хотя мы проголосовали вместе с большинством судей при установлении отсутствия нарушения статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, мы не можем согласиться с их выводом об отсутствии нарушения статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. В ходе анализа на основании статьи 14 Конвенции должны быть решены две различные проблемы. Необходимо сначала рассмотреть вопрос о том, находился ли заявитель в аналогичном положении по отношению к предполагаемой сравниваемой группе. Если это действительно так, то должен быть задан второй вопрос: было ли оправданным различие в обращении? Большинство судей отклонили жалобу заявителя уже при ответе на первый вопрос. Они постановили, что заявитель не находился в аналогичном положении по сравнению с лицами, которые, как и он, получали пенсии по старости, но в отличие от него работали в частном секторе (см. §§ 121–133 настоящего Постановления). Мы позволим себе не согласиться с этим. Следовательно, на наш взгляд, требовалось проведение анализа относительно необходимости различного обращения, а именно было ли оно объективно и разумно оправдано. Поскольку власти государства-ответчика не привели достаточно веских доводов, оправдывающих различное обращение, мы проголосовали за установление нарушения статьи 14 Конвенции.

2. Прежде всего мы обратимся к вопросу, находился ли заявитель в аналогичном или относительно схожем положении по отношению к лицам, занятым в частном секторе и получающим пенсии по старости. Сторонами не оспаривалось, что с заявителем обращались иным образом по сравнению с другими лицами и что в основе такого различного обращения лежат именно занятость этих лиц после выхода на пенсию и, в частности, вопрос о том, работают ли они в государственном или частном секторе. Различие в обращении состоит в том, что пенсионные выплаты заявителю были приостановлены, в то время как у тех, кто работал в частном секторе, они продолжались. Таким образом, возникает вопрос о том, находились ли две груп-

пы, к одной из которых, составлявшей получателей пенсий по старости и занятых в государственном секторе, относился заявитель, и группа, участвующая в сравнении, состоявшая из лиц, получавших пенсию по старости и работавших в частном секторе, в аналогичном или относительно схожем положении.

3. Большинство судей придерживались мнения о том, что тот факт, что после выхода на пенсию одна группа была занята в частном секторе, а другая – в государственном секторе, являлся достаточным основанием для вывода о несопоставимости этих двух групп. Мы считаем, что данный подход не согласуется с прецедентной практикой Европейского Суда, поскольку он путает анализ различия в обращении в виде приостановления выплаты пенсий по старости лицам, занятым на гражданской службе, с факторами, которые имели решающее значение для получения пенсии по старости. Только это обстоятельство, на наш взгляд, должно быть принято во внимание при установлении того, находился ли заявитель в аналогичном или схожем положении по отношению к сравниваемой группе лиц. Тот факт, что заявитель работал не в частном секторе, а состоял на гражданской службе после получения права на пенсию по старости, не имеет значения для целей его права на получение такой пенсии. Различие между государственной и частной занятостью, таким образом, представляет собой различное обращение в том, что касается в остальном идентичного права на пенсию по старости двух групп, которые необходимо было сравнить. Мера, оспариваемая заявителем, как раз и заключалась в приостановлении его права на получение пенсии по старости, и анализ сопоставимости этих двух групп должен был основываться только на факторах, порождающих такое право. Различие между отдельными лицами, занятыми в государственном и частном секторах, безусловно, не имеет значения, однако его следовало бы принимать во внимание только при анализе того, была ли эта разница в обращении оправданной или нет.

4. Придя к выводу о том, что заявитель не находился в аналогичном или относительно схожем положении с предложенной сравниваемой группой, большинство судей сделали вывод о различии между гражданскими служащими и работниками частного сектора, который проводился в таких делах, как «Валков и другие против Болгарии» (Valkov and Others v. Bulgaria) (Постановление Европейского Суда от 25 октября 2011 г., жалоба № 2033/04 и восемь других, §§ 92 и 98), «Хайниш против Германии» (Heinisch v. Germany) (жалоба № 28274/08, § 64, ECHR 2011 (извлечения)), и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии» (Vilho Eskelinen and Others v. Finland), жалоба № 63235/00, § 62, ECHR

2007-II). Действительно, Европейский Суд устанавливал в этих делах, что различие в обращении с частными и гражданскими служащими при осуществлении их прав на основании Конвенции было оправдано при определенных обстоятельствах. Однако мы не считаем, что такая приемлемая дифференциация прав частных и гражданских служащих может оправдать вывод о том, что эти две категории не находились в аналогичном или относительно схожем положении. Хотя в вышеуказанных постановлениях, несомненно, проводится различие между правами, предусмотренными в Конвенции между гражданскими служащими и работниками частного сектора, использование данного различия в настоящем деле приводит к путанице в отношении соответствующих обстоятельств, необходимых для сравнения. Этот подход не признавал, что в делах, на которые ссылались большинство судей, различие между сотрудниками государственного и частного секторов являлось ранее существовавшей чертой, которая определяла само содержание затронутого права. Независимо от того, затрагиваются ли пенсионные права, право на свободу слова или право на доступ к суду, сама суть рассматриваемых прав в этих делах вытекает из конкретных особенностей гражданской службы, и в результате сама сущность этого права была определена по-разному именно в силу присущих различий между занятостью в государственном и частном секторах. Также это имело место в деле «Панфиле против Венгрии», хотя Европейский Суд не ссылался на это при принятии своего решения. Право на пенсию заявителя по старости в данном случае следует из специального законодательства о военно-служащих (см. Решение Европейского Суда по делу «Панфиле против Румынии» (*Panfile v. Romania*) от 20 марта 2012 г., жалоба № 13902/11, § 3). Однако в настоящем деле основное право, право заявителя на получение пенсии по старости, никоим образом не влияло на различия между государственным и частным секторами занятости. Наоборот, это право было одинаковым для обеих групп.

5. Кроме того, Европейский Суд установил в своей прецедентной практике, что для того, чтобы возник вопрос в соответствии со статьей 14 Конвенции, заявитель должен продемонстрировать, что он или она находились в относительно схожем положении по отношению к лицам, к которым применялось иное обращение, учитывая специфическую природу его жалобы (см. Постановление Европейского Суда по делу «Клифт против Соединенного Королевства» (*Clift v. United Kingdom*) от 13 июля 2010 г., жалоба № 7205/07, § 66). Принимаем ли мы это как применимый стандарт на основании статьи 14 Конвенции, или переформулированный стандарт, изложенный в § 121 настоящего Постановления, а именно «элементы, которые характеризуют их условия в конкретном контексте», в настоящем деле необходимо было

сравнить положение заявителя и членов группы до оспариваемой меры, а именно приостановления выплат пенсии по старости на основании различий между государственным и частным секторами.

6. Принимая данный подход, мы не можем не заметить, что право на пенсию по старости в настоящем деле возникло из точно такой же государственной пенсионной системы по старости, как и у сравниваемой группы. Обе категории делали взносы по схеме одинаковым образом. Как описано в § 21 настоящего Постановления, социальная пенсионная система Венгрии является обязательной системой, функционирующей за счет взносов. Каждый работник, независимо от того, работает ли он в государственном или частном секторах, вносит свой вклад одинаковым образом в систему, которая финансируется за счет определенного процента, изымаемого из ежемесячного дохода работника, и взноса работодателя в размере 27% от суммы заработной платы сотрудника.

7. Тот факт, что заявитель вышел на пенсию в связи с получением права на пенсию по старости, также не имел никакого значения для его права на такую пенсию. Он продолжал работать после досрочного выхода на пенсию и продолжал делать взносы в пенсионную систему по старости точно так же, как и любые другие работники (см. § 27 настоящего Постановления). Аналогичным образом то обстоятельство, что он участвовал в системе до своего досрочного выхода на пенсию при занятости в государственном секторе, не имело значения, поскольку он оказался бы в точно таком же положении, если бы ранее работал в частном секторе.

8. Следовательно, начальные положения заявителя и отдельных лиц в сравниваемой группе до приостановления пенсионных выплат были точно такими же. Эта ситуация имеет четкую параллель с фактами в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Андрејева против Латвии» (*Andrejeva v. Latvia*), жалоба № 55707/00, § 91, *ECHR* 2009, в котором Европейский Суд установил нарушение статьи 14 Конвенции. В указанном деле Европейский Суд установил, что запрет дискриминации, закрепленный в статье 14 Конвенции, имеет смысл, только если в каждом конкретном случае личное положение заявителя в отношении критериев, перечисленных в этой норме, учитывается именно в его нынешнем виде. Утверждение, что такая занятость заявителя в государственном секторе, когда он получал пенсию по старости, имело решающее значение для определения того, находился ли он в аналогичном положении по сравнению с иной группой, также противоречит другим решениям Европейского Суда. Если бы данный подход был принят в Постановлении Европейского Суда по делу «Гайгусуз против Австрии» (*Gaygusuz v. Austria*) от 16 сентября 1996 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV,

в заключении был бы сделан вывод, что заявитель не находился в относительно схожем положении с другими группами, имеющими право на получение экстренной помощи в Австрии, поскольку, в отличие от этих лиц, он не являлся гражданином Австрии.

9. В отсутствие каких-либо структурных различий между частными и государственными служащими во внутригосударственной пенсионной системе, а также принимая во внимание, что она применялась к обеим группам одинаково и что право заявителя на пенсию по старости основывалось на одних и тех же правилах и взносах в систему, мы заключаем, что он находился в аналогичной ситуации с лицами, относящимися к сравниваемой группе.

10. Поскольку стороны согласились с тем, что различие в обращении с заявителем было основано на «другом статусе» по смыслу статьи 14 Конвенции, следующий вопрос состоит в том, является ли это другое обращение объективно и разумно обоснованным. Бремя доказывания, как неоднократно устанавливал Европейский Суд, было возложено на государство-ответчика, которое должно продемонстрировать, что отличие в обращении является оправданным (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Хамтоху и Аксёнчик против Российской Федерации» (*Khamtokhu and Aksenchik v. Russia*), жалобы №№ 60367/08 и 961/11¹, § 65, *ECHR* 2017, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Валлианатос против Греции» (*Vallianatos and Others v. Greece*), жалобы №№ 29381/09 и 32684/09, § 85, *ECHR* 2013 (извлечения), и Постановление Большой Палаты по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» (*D.H. and Others v. Czech Republic*), жалоба № 57325/00, § 177, *ECHR* 2007-IV). Хотя в своих устных заявлениях они расширяли обоснование различия в обращении, их письменные представления были сосредоточены на необходимости экономии в период финансового дефицита. Главным доводом властей Венгрии было то, что статья 83/С(1) Закона о пенсиях 1997 года имела целью исключение одновременного получения пенсий и заработной платы в государственном секторе в рамках мер, направленных на сокращение государственного долга и обеспечение закрытия процедуры чрезмерного дефицита Европейского союза. Власти Венгрии представили статистические данные об общем количестве лиц, затронутых оспариваемой мерой, и ее финансовом воздействии. В своих устных заявлениях власти Венгрии также высказывали мысль о том, что эта мера является оправданной в рамках усилий по регулированию рынка труда и созданию возможностей для молодых безработных. Однако в отношении

этого довода власти Венгрии не представили никакой оценки ожидаемого эффекта или статистики о фактическом влиянии меры.

11. Согласно устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда различие в обращении является дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного оправдания, иными словами, если это обращение не преследует законную цель или если отсутствует разумное соотношение пропорциональности между применяемыми средствами и целью, которую требуется достичь. В настоящем деле может быть признано, что оспариваемая мера преследовала законную цель по тем же причинам, по которым было признано, что она соответствует общим интересам для целей статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Даже если процедура чрезмерного дефицита Европейского союза была уже прекращена на момент принятия меры, как утверждал заявитель, эта мера всё еще была направлена на защиту государственного бюджета. Это составляет законную цель независимо от фактического финансового положения страны и относится к экономической сфере, где государства имеют широкие пределы усмотрения.

12. Тем не менее при рассмотрении соразмерности меры некоторое внимание должно быть уделено, несмотря на широкие пределы усмотрения, тому факту, что в Венгрии в период, относящийся к обстоятельствам дела, финансовый кризис уже завершился. Кроме того, власти государства-ответчика не представили доказательств того, что Национальный пенсионный фонд, в частности, испытывал какие-либо финансовые трудности. Рассматривая меру с этой точки зрения, количество пострадавших лиц и масштабы лишений приобретают даже более важную роль при анализе соразмерности.

13. Что касается пострадавших лиц, его небольшое количество на самом деле поразительно. В любое время между 2013 и 2016 годами, по которым были представлены официальные данные властями государства-ответчика, общее количество затронутых лиц составляло от 776 до 1 376 человек. В начале периода данный показатель составлял 1 376 человек, снизившись до 776 в 2016 году. Хотя общее количество лиц, затронутых статьей 83/С(1) Закона о пенсиях 1997 года, было выше, между 4 545 и 3 945, 3 169 из них являлись медицинскими работниками, которым полностью компенсировали потерю пенсии по старости (см. § 28 настоящего Постановления). Таким образом, количество лиц, на которых распространялась оспариваемая мера, было действительно весьма невелико по сравнению с общим количеством человек, имеющих право на пенсию по старости. В период, относившийся к обстоятельствам дела, общее количество лиц, имевших право на пенсию по старости, составляло немногим более двух миллионов человек.

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 3 (примеч. редактора).

14. В то же время это небольшое количество человек, от 776 до 1 376, было вынуждено нести явно несоразмерное бремя, а именно потерю всей своей ежемесячной пенсии. Они утратили всю свою ежемесячную пенсию независимо от заработной платы, которую они получали. Несмотря на то, что стороны не представили точных цифр, власти Венгрии не оспаривали утверждение о том, что приостановление выплаты ему пенсии повлекло за собой потерю примерно половины его дохода. И хотя действительно, что заявитель не остался без каких-либо средств к существованию, и отсутствовал явный риск оказаться за чертой бедности, не может быть никаких сомнений в том, что оспариваемая мера серьезно повлияла на него и образ жизни его семьи.

15. Власти Венгрии не представили пояснений и не обосновали тот факт, что довольно неболь-

шое количество человек должно нести такое тяжелое бремя. Тем более, что явно скромные сбережения государственных средств, достигнутые с помощью этой меры, могли быть легко осуществлены за счет более равного перераспределения финансового бремени. Европейский Суд, таким образом, столкнулся с ситуацией, которая удивительно схожа со сложившейся в деле «Кьяртан Асмундссон против Исландии» (*Kjartan Ásmundsson v. Iceland*) (жалоба № 60669/00, *ECHR* 2004-IX). Соответственно, как и в том деле, мы пришли к выводу о том, что отсутствовала разумная пропорциональная связь между применяемыми средствами и преследуемой целью и что на заявителя было возложено чрезмерное бремя, а также что имело место нарушение статьи 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции.