



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 10 мая 2000 года

Дело № 2000-01-04

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Романс Апситис, судьи Анита Ушацка и Илма Чепане, с секретарем судебного заседания Линдой Винкалкой,

при участии представителя заявителя – двадцати четырех депутатов Сэимы: Эгилса Балдзенса, Леонардса Сташса, Ришардса Лабановскиса, Яниса Леи, Леонса Боярса, Петериса Салказановса, Арниса Калныньша, Виолы Лазо, Имантса Бурвиса, Яниса Чеверса, Айти Барчи, Яниса Адамсонса, Силвии Дреймане, Раймондса Паулса, Андриша Берзиньша, Евгении Сталидзана, Имантса Стиранса, Ингриды Удре, Айнарса Шлессерса, Оскарса Григгса, Андрейса Пантелеевса, Ванды Кезики, Гунтиса Дамбергса и Вилиса Криштопанса – депутата Эгилса Балдзенса и консультанта фракции ЛСДРП Сэимы Инары Вайводе

и представителя двадцати одного депутата Сазймы: Олега Денисова, Яниса Юрканса, Юриса Соколовскиса, Александра Барташевича, Якова Плинера, Модриса Луянса, Андрея Клементьева, Олега Толмачева, Александра Голубова, Бориса Растопыркина, Игоря Соловьева, Мартияна Бекасова, Леонса Боярса, Петериса Салказановса, Яниса Леи, Арниса Калныньша, Валдиса Лаускиса, Имантса Бурвиса, Освалдса Звейсалниекса, Бориса Цилевича и Мирослава Митрофанова – депутата Олега Денисова и присяжного адвоката Александра Огурцова,

а также полномочного представителя органа, издавшего акт, который оспаривается, – Кабинета министров – Анатолийса Мелниса и присяжного адвоката Агнесе Скулме,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 4 статьи 16 и части второй статьи 17 Закона о Конституционном суде

на открытом судебном заседании в Риге 26 апреля 2000 года рассмотрел дело

“О соответствии распоряжения Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” и распоряжения Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” Закону о высших школах и статье 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров”.

Конституционный суд констатировал:

12 августа 1999 года Кабинет министров издал распоряжение № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” и распоряжение № 383 “О ликвидации

Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством”. Оба распоряжения изданы со ссылкой на часть первую статьи 11 Закона о высших школах, принятого 2 ноября 1995 года.

В распоряжении “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” Кабинет министров установил, что с 1 сентября 1999 года необходимо начать реорганизацию Латвийского университета и Латвийской медицинской академии путем присоединения Латвийской медицинской академии к Латвийскому университету.

Распоряжение “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” предусматривает ликвидацию Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством.

Заявители считают, что распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” и распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” (далее – оспариваемые распоряжения) не соответствуют Закону о высших школах, соответственно постановлению Верховного совета от 23 февраля 1993 года “Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии” и постановлению Верховного совета от 7 июля 1992 года “Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета”, статье 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров и постановлению Кабинета министров от 30 апреля 1996 года № 160 “Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров”

(далее – Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров).

В заявлениях указывается, что согласно пункту 2 части второй статьи 4 Закона о высших школах автономия вузов проявляется в праве самостоятельно устанавливать свою организационную и управленческую структуру и Кабинет министров, издав оспариваемые распоряжения, нарушил эти права высших школ.

В дополнении к заявлению о распоряжении Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” указывается, что согласно части первой статьи 7 Закона о высших школах “учрежденные государством высшие школы являются самоуправляющимися” и, издав распоряжение от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством”, Кабинет министров нарушил права самоуправления высшей школы.

В заявлениях подчеркивается, что согласно части третьей статьи 8 и части третьей статьи 10 Закона о высших школах конституцию университета принимает орган коллегиального руководства высшей школы и утверждает ее Саэйма. Латвийская медицинская академия и Рижский авиационный университет являются автономными высшими школами университетского типа. Конституции этих высших школ утверждены постановлениями Верховного совета. Оспариваемые распоряжения не соответствуют упомянутым нормам Закона о высших школах и соответственно постановлению Верховного совета от 23 февраля 1993 года “Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии” и постановлению Верховного совета от 7 июля 1992 года “Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета”, а также утвержденным этими постановлениями конституциям

Латвийской медицинской академии и Рижского авиационного университета.

В обоих заявлениях выражено мнение, что согласно статье 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров распоряжения вправе издавать Президент министров, товарищи Президента министров и министры, а не Кабинет министров.

В заявлении о распоряжении Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” указывается, что при издании распоряжения “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” к его проекту не были приложены заключения Совета по высшему образованию, а также Министерства благосостояния, Министерства юстиции и Министерства финансов, и Кабинет министров, издав оспариваемое распоряжение, нарушил статью 11 Закона о высших школах и пункт 8, пункт 16 и подпункт 4 пункта 17 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров. Также в заявлении о распоряжении Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” утверждается, что нарушен пункт 8 упомянутых Правил Кабинета министров, согласно которому “обременяющее адресат распоряжение Кабинета министров, в содержании которого имеется какое-либо запрещение или ограничение, можно издавать только согласно Конституции, законам или постановлениям Кабинета министров. При издании такого распоряжения в нем должна быть ссылка на соответствующую правовую норму”.

Представители заявителей на судебном заседании сохранили в силе упомянутое требование.

Хотя оба представителя заявителей признали, что Кабинет министров имел право принять решения о реорганизации и

ликвидации государственных вузов, однако на судебном заседании они защищали мнение о том, что оспариваемые распоряжения были изданы в нарушение порядка, предусмотренного в Законе о высших школах, Законе об устройстве Кабинета министров и Правилах внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, а также без учета установленной в конституциях высшей школы компетенции вузов самим решать о своей ликвидации или реорганизации.

Представитель двадцати четырех депутатов Сазймы Эгилс Балдзенс на судебном заседании утверждал, что Кабинет министров, издав распоряжение от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии”, нарушил не только упомянутые в заявлении, но и другие нормы Закона о высших школах: часть первую статьи 11, части первую и пятую статьи 10, статьи 53, 54, 64, 65, 69 и 70. Кабинет министров нарушил установленные в этих статьях закона компетенцию Сазймы, права студенческого самоуправления, компетенцию Совета ректоров и Совета по высшему образованию. Компетенция этих государственных и общественных органов, установленная в законе, ограничивает права Кабинета министров по принятию решения о реорганизации и ликвидации высших школ.

Присяжный адвокат Александр Огурцов на судебном заседании выразил мнение о том, что сначала Сазйма должна была принять постановление об отмене конституции университета, и лишь после того Кабинет министров был вправе принимать решение о реорганизации или ликвидации вуза.

Оба представителя заявителей подчеркнули, что Кабинет министров, издав оспариваемые распоряжения, нарушил установленный в части первой статьи 11 Закона о высших школах порядок. В обоих случаях внесенные в Кабинет министров документы Совета по высшему образованию, принимая во внимание их содержание и форму, не могут считаться заключениями в

понимании части первой статьи 11 Закона о высших школах. Эти заключения не были приложены к предложению министра по образованию и науке о реорганизации или ликвидации вуза, как это предусматривается в части первой статьи 11 Закона о высших школах, а внесены в Государственную канцелярию отдельно и позднее. К тому же заключения не были зарегистрированы в Государственной канцелярии в установленном нормативными актами порядке.

Представители заявителей отметили, что оспариваемые распоряжения приняты в необоснованной спешке, они не были согласованы с заинтересованными министерствами и таким образом была нарушена процедура принятия правовых актов Кабинета министров. Представитель депутатов Сазймы Эгилс Балдзене подчеркнул, что Кабинет министров, приняв распоряжение от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии”, нарушил не только упомянутые пункты Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, но и пункты 17, 23, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 и 40 этих Правил.

Присяжный адвокат Александр Огурцов, в свою очередь, утверждал, что проект распоряжения Кабинета министров “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” не был завизирован ответственными должностными лицами Министерства образования и науки, которые определены в пункте 16 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров. Дополнительно он отметил, что проект упомянутого распоряжения Кабинета министров был направлен для рассмотрения на заседании Кабинета министров, что не соответствовало пунктам 6, 8, 47, 68 и 76 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров.

Присяжный адвокат Александр Огурцов подчеркнул, что Кабинет министров не имел права принимать решения о реорганизации и ликвидации государственных вузов в виде распоряжений Кабинета министров. Такие решения согласно части первой статьи 11 Закона о высших школах Кабинет министров должен был принимать в виде постановлений Кабинета министров.

Заявители отметили, что Латвийская медицинская академия и Рижский авиационный университет выполнили установленное в пункте 1 переходных положений Закона о высших школах требование о внесении в течение трех месяцев в Министерство образования и науки согласованных с нормами Закона о высших школах конституций, однако эти конституции не были направлены в Саэйму для утверждения и не были утверждены в Саэйме по независящим от вузов причинам.

Заявители обоих заявлений просили признать оспариваемые распоряжения не имеющими силы с момента их издания.

Кабинет министров в письменном ответе указывает, что оспариваемые распоряжения не находятся в противоречии с Законом о высших школах, постановлением Верховного совета от 23 февраля 1993 года “Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии” и постановлением Верховного совета от 7 июля 1992 года “Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета”, со статьей 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров и Правилами внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, и просит считать заявления необоснованными и отклонить их. Оспариваемые распоряжения приняты в пределах установленной частью 4 Конституции и Законом об устройстве Кабинета министров компетенции Кабинета министров с соблюдением процессуального порядка принятия распоряжений,

предусмотренного Правилами внутреннего распорядка и работы Кабинета министров.

В письменных ответах указывается, что согласно части первой статьи 11 Закона о высших школах “решение о реорганизации или ликвидации государственного вуза принимает Кабинет министров по предложению министра образования и науки”, следовательно, реорганизация и ликвидация государственных вузов находится в компетенции Кабинета министров.

В письменном ответе о распоряжении Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” подчеркивается, что Кабинет министров не затронул прав Рижского авиационного университета самостоятельно устанавливать свою организационную и управленческую структуру и прав высшей школы на самоуправление, ибо согласно части первой статьи 4 Закона о высших школах “автономию высших школ характеризует распределение власти и ответственности между государственными органами и руководством высших школ”.

Кабинет министров в письменных ответах указывает, что на обе упомянутые высшие школы распространяется пункт 1 переходных положений Закона о высших школах: “Высшие школы в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего закона согласуют свои конституции (уставы) с требованиями данного закона и вносят их в Министерство образования и науки”. Это не было сделано. Конституции высших школ не могут находиться в противоречии с Законом о высших школах.

В письменном ответе о распоряжении Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” подчеркивается, что статьей 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров предусматривается право издания Кабинетом

министров распоряжений, ибо согласно части первой упомянутой статьи “Президент министров, товарищи Президента министров и министры имеют право издавать распоряжения в установленных законами и постановлениями Кабинета министров случаях” и согласно статье 55 Конституции “Кабинет министров состоит из Президента министров и приглашенных им министров”.

Кабинет министров в письменных ответах выражает мнение о том, что, принимая оба оспариваемых распоряжения, Кабинетом министров соблюдалась определенная процедура. Так, при издании распоряжения Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” были получены согласно части первой статьи 11 Закона о высших школах заключение Совета по высшему образованию, а также согласно Правилам внутреннего распорядка и работы Кабинета министров – заключения Министерства юстиции и Министерства финансов, а заключение Министерства благосостояния не было обязательным. В обоих оспариваемых распоряжениях имеется четкое указание на часть первую статьи 11 Закона о высших школах.

Представитель Кабинета министров Анатолийс Мелнис и присяжный адвокат Агнесе Скулме на судебном заседании сохранили в силе мнение о том, что заявление является необоснованным и должно быть отклонено.

Представитель Кабинета министров Анатолийс Мелнис на судебном заседании подчеркнул, что автономия высших школ не является абсолютной. Согласно части первой статьи 4 Закона о высших школах автономия высшей школы характеризуется распределением власти и ответственности между органами высших школ и государственными органами. Автономия высших школ ограничивается правами других государственных органов, также правами Кабинета министров, установленными в части первой статьи

11 Закона о высших школах, – принимать решение о реорганизации и ликвидации высших школ.

Представитель Кабинета министров отметил, что утверждение конституции высшей школы, с одной стороны, и реорганизация или ликвидация высшей школы, с другой стороны, являются разными процессами и Закон о высших школах делегирует их разным государственным органам: конституции университетов утверждаются Сазьмой, а реорганизация и ликвидация государственной высшей школы проводятся Кабинетом министров. Реорганизацию или ликвидацию государственной высшей школы надо начинать с постановления Кабинета министров как учредителя государственной высшей школы о реорганизации или ликвидации, и после этого должно последовать изданное Сазьмой постановление о признании утратившей силу конституции университета.

Представитель Кабинета министров выразил мнение о том, что Латвийская медицинская академия является профессиональной высшей школой, а не университетом.

Представитель Кабинета министров подчеркнул, что действительной волей законодателя при принятии статьи 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров было предоставление Кабинету министров права издавать распоряжения. Если Кабинет министров может издавать нормативные акты высшей юридической силы: постановления Кабинета министров и даже постановления, имеющие силу закона в установленном в статье 81 Конституции порядке, то Кабинет министров вправе издавать правовые акты низшей юридической силы – распоряжения Кабинета министров. И на практике Кабинетом министров принимаются решения в виде распоряжений, а не постановлений.

Представитель Кабинета министров Анатолийс Мелнис и присяжный адвокат Агнесе Скулме выразили уверенность в том, что оба оспариваемые распоряжения изданы при соблюдении

установленного в части первой статьи 11 Закона о высших школах порядка, и к обоим проектам оспариваемых распоряжений были приложены заключения Совета по высшему образованию. Проекты оспариваемых распоряжений рассматривались на заседании Кабинета министров как дела Кабинета министров, и присутствующие члены Кабинета министров могли высказать свои возражения, таким образом не была нарушена процедура принятия правовых актов Кабинета министров, предусмотренная Правилами внутреннего распорядка и работы Кабинета министров.

Конституционный суд констатировал:

1. Обязанностью Латвийского государства является обеспечение образования его жителям. Органы государственного управления также осуществляют функции государственного образования. Политика государственного образования проводится не только в области планирования и регулирования образования, но и непосредственно –предлагая возможность получения образования в государственных учреждениях образования и в высших школах. Государственные высшие школы непосредственно осуществляют в повседневной жизни функцию обеспечения образования. Задачи высших школ установлены в статье 5 Закона о высших школах. Согласно части первой этой статьи одной из главных задач высшей школы является обеспечение “возможности получить знания, академическое образование и профессиональные навыки, академические степени и профессиональную квалификацию в области общественной жизни, народного хозяйства, культуры, охраны здоровья, государственного управления и в других областях профессиональной деятельности”. Государственные высшие школы для выполнения этих задач получают средства из государственного бюджета.

В момент издания оспариваемого распоряжения Латвийская медицинская академия согласно подпункту 7 пункта 17 постановления Кабинета министров от 5 августа 1997 года № 286 “Положение о Министерстве благосостояния” находилась в ведении Министерства благосостояния, а Латвийский университет и Рижский авиационный университет согласно подпунктам 2 и 7 пункта 18 постановления Кабинета министров от 23 сентября 1997 года № 334 “Положения о Министерстве образования и науки” – в ведении Министерства образования и науки. Финансовые средства этих высших учебных заведений главным образом формируются из выделенных им средств государственного бюджета.

Статья 58 Конституции Латвийской Республики определяет, что “Кабинету министров подчиняются учреждения государственного управления”. Эти учреждения образуют иерархическую, подчиненную Кабинету министров систему. Находящиеся в ведении государства учреждения входят в организационную систему государственного управления. [Решение Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)]. Кабинет министров имеет право принимать обязывающие решения для высшей школы как школы, входящей в систему государственного управления и находящейся в ведении государственного органа.

Согласно статье 13 Закона об устройстве Кабинета министров “Кабинет министров обсуждает или решает все дела, которые входят в его компетенцию согласно Конституции и законам”. Кабинет министров согласно закону осуществляет различные функции управления в области образования. Так, в части первой статьи 11 Закона о высших школах установлено, что “решение о реорганизации или ликвидации высшей школы принимает Кабинет министров по предложению министра образования и науки. К предложению прилагается заключение Совета по высшему образованию”.

Закон о высших школах предоставляет высшим школам автономию, которая в соответствии с пунктом 2 части второй статьи 4 настоящего закона выражается также в праве самостоятельно определять организационную структуру и структуру управления высшей школы. В части первой статьи 7 Закона о высших школах устанавливается, что учрежденные государством высшие школы являются самоуправляющимися учреждениями. Эти, как и другие нормы закона, в которых определено самоуправление высших школ, не могут быть истолкованы оторванно от остальных правовых норм Закона о высших школах. Их необходимо толковать во взаимосвязи, принимая во внимание, что целью настоящего закона является регламентация сотрудничества органов высшей школы и государственных органов с целью согласования автономии высших школ с интересами общества и государства.

Согласно части первой статьи 4 Закона о высших школах “автономию высших школ характеризует распределение власти и ответственности между государственными органами и руководством высших школ, а также между руководством высших школ и академическим персоналом”. Хотя государство должно уважать и соблюдать автономию высших школ и их самоуправление, предоставляя высшим школам возможность осуществлять установленные им в Законе о высших школах задачи, автономия высших школ не является абсолютной и неограниченной. Главной целью автономии высших школ является обеспечение в высших школах академической свободы. Высшие школы, реализуя автономию в пределах, определенных в Законе о высших школах, должны целенаправленно и ответственно сотрудничать с государственными органами и обществом. Право определять свою организационную и управленческую структуру, а также право на самоуправление высшие школы реализуют постольку, поскольку это не ограничивает компетенцию уполномоченных Законом о высших

школах государственных органов: Сазймы, Кабинета министров, Министерства образования и науки и Совета по высшему образованию. Кабинет министров как высший орган исполнительной власти утверждает ректоров высших школ и конституции всех высших школ, за исключением университетов. Кабинету министров предоставляется законом право от имени Латвийского государства учреждать государственные высшие школы, а также осуществлять их реорганизацию и ликвидацию.

Высшая школа реализует свои права самоуправления и определяет свою внутреннюю организационную и управленческую структуру, но реализация этих прав не относится к процессу реорганизации и ликвидации государственных высших школ, о котором правомочен решать Кабинет министров, а не сама государственная высшая школа.

Таким образом, согласно части первой статьи 11 Закона о высших школах Кабинет министров имел право принимать решение о реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии и о ликвидации Рижского авиационного университета.

2. Согласно статье 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров “Президент министров, товарищи Президента министров и министры правомочны издавать распоряжения в установленных в законах и постановлениях Кабинета министров случаях. Распоряжение является административным актом индивидуального характера, который распространяется на отдельные государственные органы и на отдельных должностных лиц”.

Хотя, анализируя текстуальное выражение этой правовой нормы, можно сделать вывод, что в отношении права издавать распоряжения не упомянуты слова “Кабинет министров”, это не означает, что норма данного закона не предусматривает право

Кабинета министров издавать распоряжения. Чтобы определить истинную сущность правовой нормы, нельзя руководствоваться только буквой закона, необходимо выяснить также волю законодателя. Это можно сделать, ознакомившись со стенограммой заседания шестой Сазьмы от 23 мая 1996 года. На этом заседании был рассмотрен законопроект “О внесении изменений в Закон “О восстановлении Закона от 1 апреля 1925 года “Об устройстве Кабинета министров””. Из стенограммы видно, что законодатель не ставил перед собой цель – предоставить право издания распоряжения только Президенту министров, товарищам Президента министров и отдельным министрам, и не предоставлять такого права Кабинету министров в целом. Депутат Янис Лагздыньш, обосновывая необходимость дополнить закон статьей 15¹ в действующей в настоящее время редакции, на заседании Сазьмы сказал: “Уже со времен 5 Сазьмы, с восстановления Закона об устройстве Кабинета министров и со времен деятельности руководимого Биркавсом правительства Кабинет министров издает постановления, инструкции, а также распоряжения, но если мы внимательно посмотрим имеющий силу Закон об устройстве Кабинета министров, то мы увидим, что этот закон не дает права Кабинету министров принимать нормативный акт (очевидно, депутат думал административный акт), а именно, распоряжение, но на практике Кабинету министров и премьер-министру очень часто приходится издавать такой акт, например, назначая на должность какое-либо должностное лицо, снимая с должности какое-либо должностное лицо, создавая какой-то государственный орган, комиссию. Имеется много и различных индивидуального характера случаев, когда у Кабинета министров имеется необходимость возложить какие-то обязанности на отдельных государственных должностных лиц и органы, в таких случаях на практике как Кабинет министров, так и Президент министров принимают распоряжения” (Стенограмма

заседания шестой Сазьмы от 23 мая 1996 года, “Латвияс Вестнесис”, 30.05.1996, № 93, стр.3).

Принимая упомянутые изменения в Законе об устройстве Кабинета министров, Сазьма одобрила имеющуюся практику, в соответствии с которой Кабинет министров издает не только постановления и инструкции, но и распоряжения, и закрепила в законе право Кабинета министров издавать распоряжения как административные акты индивидуального характера, которые распространяются на отдельные государственные органы и должностных лиц. Как видно из стенограммы заседания Сазьмы, главной целью изменений закона было определение таких прав именно Кабинету министров в целом, а не только отдельным его членам.

К тому же, систематически интерпретируя статью 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров, можно сделать вывод, что Кабинет министров имел право издавать распоряжения. Согласно статье 55 Конституции “Кабинет министров состоит из Президента министров и приглашенных им министров”. Если Президент министров, его товарищи и отдельные министры имеют право издавать распоряжения, то и Кабинет министров как коллегиальный орган, состоящий из упомянутых должностных лиц, имеет право издавать распоряжения.

В части четвертой и пятой статьи 6 Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Сазьмой, Президентом государства и Кабинетом министров актов” упоминаются распоряжения Кабинета министров. Таким образом, и в этом законе одобряется право Кабинета министров издавать распоряжения.

Статья 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров вступила в силу 1 июня 1996 года. Одновременно, в этот же день, вступило в силу постановление Кабинета министров от 30 апреля 1996 года №

160 “Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров”, которое было издано согласно статье 24 Закона об устройстве Кабинета министров. Согласно пунктам 6, 7 и 100 этого постановления Кабинет министров издает распоряжения в виде административных актов.

Необоснованно высказанное на судебном заседании мнение присяжного адвоката Александра Огурцова о том, что решения Кабинета министров о реорганизации и ликвидации высших школ могут быть приняты только в виде постановлений Кабинета министров. Согласно статье 6 Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Саэймой, Президентом государства и Кабинетом министров актов”, а также учитывая Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, решения Кабинета министров могут быть приняты (оформлены) в виде постановлений, инструкций, рекомендаций, выписок из протокола, а также в виде распоряжений. И на практике с января 1995 года Кабинет министров больше не принимает правовые акты в виде постановлений Кабинета министров.

Чтобы Кабинет министров реализовал определенную в Законе о высших школах компетенцию – принимать решение о ликвидации и реорганизации высших школ, он должен был принимать решение в соответствующей форме. Так как это решение является административным актом индивидуального характера, который распространяется только на отдельные министерства и на находящиеся в ведении Министерства образования и науки и Министерства благосостояния государственные органы (Латвийскую медицинскую академию, Латвийский университет и Рижский авиационный университет), то оно является правильным и в соответствии с законом было принято в виде распоряжения.

Таким образом, статья 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров предусматривает Кабинету министров право издавать распоряжения в случаях, предусмотренных законами и правилами Кабинета министров.

3. Кабинет министров, издавая оспариваемые распоряжения, должен был руководствоваться частью первой статьи 11 Закона о высших школах, которая определяет, что к предложению министра образования и науки о реорганизации или ликвидации высшей школы должно быть приложено заключение Совета по высшему образованию, и Кабинет министров должен был соблюдать регламентированную Правилами внутреннего распорядка и работы Кабинета министров процедуру принятия правовых актов.

При изучении имеющихся в деле приложенных к проектам оспариваемых распоряжений документов видно, что оба проекта оспариваемых распоряжений в Государственную канцелярию внесла министр образования и науки Силва Голде (стр.79 и 80 дела, письмо Министерства образования и науки от 26 июля 1999 года № 1-5-304, и стр.56 дела, письмо от 6 августа 1999 года № 1-5-337).

Дополнительно к письму № 1-5-304, к которому был приложен проект распоряжения Кабинета министров “О ликвидации Рижского авиационного университета”, 6 августа 1999 года министр образования и науки Силва Голде внесла заключение Совета по высшему образованию, а также заключения Министерства финансов и Министерства юстиции о проекте распоряжения Кабинета министров (стр.71 дела, письмо Министерства образования и науки № 1-5-336 от 6 августа 1999 года).

Заключение Совета по высшему образованию о реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии также было подано в Государственную канцелярию дополнительно к письму Министерства образования и науки № 1-5-337, к которому

был приложен проект распоряжения Кабинета министров “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии”. Согласно письму Государственной канцелярии от 8 марта 2000 года № 90/833-к/1 (стр. 104 дела) заключение Совета по высшему образованию было получено в день заседания Кабинета министров во время комплектования всех рассматриваемых документов по данному вопросу. И хотя заключение не было зарегистрировано в Государственной канцелярии, оно было включено в общий пакет документов, и у членов Кабинета министров перед принятием решения была возможность с ним ознакомиться.

Необоснованно мнение заявителя, что порядок внесения заключения Совета по высшему образованию был существенно нарушен. Цель части первой статьи 11 Закона о высших школах – предоставить членам Кабинета министров возможность перед принятием решения ознакомиться с мнением Совета по высшему образованию – была достигнута. То, что при внесении в Государственную канцелярию проектов оспариваемых распоряжений, заключения Совета по высшему образованию не были приложены к письмам министра образования и науки, а были внесены позже, не могло повлиять на решение членов Кабинета министров по этому вопросу.

В Законе о высших школах не определены особые требования в отношении содержания и формы заключения Совета по высшему образованию. За оформление документов Совета по высшему образованию (адресат, подписывающий, номер решения и т.д.) ответственным является сам совет. Поэтому его документы № 75 (стр.72 дела) и № 79 (стр.58 дела) от 6 августа 1999 года считаются заключениями Совета по высшему образованию в понимании части первой статьи 11 Закона о высших школах.

Так как заключение Совета по высшему образованию о реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской

академии не было зарегистрировано в Государственной канцелярии, был нарушен пункт 221 постановления Кабинета министров от 23 апреля 1996 года № 154 “Правила разработки и оформления документов”, в соответствии с которым “в правой стороне нижнего края первого листа документа, который получает организация, необходимо сделать отметку о получении документа или отметку о получении и регистрации документа”. Нарушен также пункт 12 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, согласно которому “Проекты рассматриваемых в Кабинете министров правовых актов регистрируются в Государственной канцелярии”. Однако нарушение этой правовой нормы не может быть достаточным основанием для того, чтобы распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” было признано не имеющим силу. То, что документ не был зарегистрирован, не повлияло на возможность членов Кабинета министров ознакомиться с упомянутым заключением и принять решение о реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии.

Согласно пункту 8 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров “отягощающее адресат распоряжение Кабинета министров, в содержании которого имеется какое-либо запрещение или ограничение, может быть издано только в соответствии с Конституцией, законом или постановлением Кабинета министров. Издавая такое распоряжение, в нем должна быть ссылка на соответствующую правовую норму”. Кабинет министров издал оспариваемые распоряжения на основании части первой статьи 11 Закона о высших школах, включив в текст оспариваемых распоряжений точную ссылку на упомянутую статью закона.

Рассмотрение проектов оспариваемых распоряжений Президент министров объявил делами Кабинета министров, о чем

свидетельствуют резолюции Президента министров Андриса Шкеле от 10 августа 1999 года № 90/3186-к (стр.86 дела) и № 90/3336-к (стр.52 дела), имеющиеся во внесенных Государственной канцелярией подготовленных материалах оспариваемых распоряжений.

Пункт 71 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров определяет, что Президент министров в любое время любой вопрос может объявить делом Кабинета министров. В этих Правилах дано также объяснение термина “Дело Кабинета министров”. “Дело Кабинета министров – вопрос, который Президент министров в любое время, а товарищ Президента министров, министр или государственный министр только после обсуждения вопроса на заседании комитета Кабинета министров в письменном виде объявляют таким вопросом, который по существу обсуждается и решается на заседании Кабинета министров”. Следовательно, Президенту министров даются широкие полномочия – в любое время объявить любой вопрос делом Кабинета министров, и такой вопрос, который не рассматривался на собрании государственных секретарей и заседании комитета Кабинета министров.

Подпункт 1 пункта 23 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров определяет, что “заклучения обязательно необходимы от Министерства финансов и Министерства юстиции, а также от Бюро по интеграции в Европу (если соответствующий правовой акт связан с интеграцией Латвии в Европейский Союз)”. Однако пункт 23 этих Правил распространяется только на собрание государственных секретарей министерств. Если проекты правовых актов рассмотрены на собрании государственных секретарей, они обязательно должны быть направлены для согласования в Министерство юстиции и Министерство финансов. Напротив, согласно имеющему силу порядку, вопросы,

рассматриваемые как дела Кабинета министров, могут и не быть рассмотренными на совещании государственных секретарей, и на такие вопросы не распространяется подпункт 1 пункта 23 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров.

Так как оспариваемые распоряжения как дела Кабинета министров по существу обсуждались в Кабинете министров, то были ли к ним приложены заключения министерств или нет и было ли их содержание положительное или отрицательное, не может повлиять на действительность оспариваемых распоряжений. Министры должны были принять решение по государственно важному вопросу. Перед принятием решения министры могли его всесторонне обсудить, ибо пункт 84 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров предусматривает, что рассматривая такой проект правового акта, который объявлен делом Кабинета министров, на заседании Кабинета министров могут по проекту этого правового акта проводиться дебаты.

Необоснованно мнение присяжного адвоката Александра Огурцова, что при внесении проектов оспариваемых распоряжений в Государственную канцелярию не был соблюден пункт 16 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, который устанавливает, что оригинал проекта правового акта визируется государственным секретарем и руководителем юридической службы министерства. Из приложенных к делу документов видно, что проект распоряжения “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” завизировал государственный секретарь Министерства образования и науки Гунтис Томсонс и исполняющая обязанности заместителя директора Административного департамента Сандра Сидики (стр.53 дела), а проект распоряжения “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” – государственный секретарь Гунтис Томсонс и

исполняющий обязанности заместителя Административного департамента Гатис Озолиньш (стр.69 и 70 дела).

Следовательно, Кабинетом министров при издании оспариваемых распоряжений соблюдался установленный в части первой статьи 11 Закона о высших школах порядок принятия решения о реорганизации или ликвидации высших школ и им не допускались настолько существенные нарушения процессуального порядка, предусмотренные в постановлении Кабинета министров от 30 апреля 1996 года № 160 “Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров”, чтобы оспариваемые распоряжения можно было бы признать недействительными.

4. Постановление Верховного совета от 23 февраля 1993 года “Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии” и постановление Верховного совета от 7 июля 1992 года “Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета” являются правовыми актами индивидуального, а не нормативного характера. Этими постановлениями соответственно утвержденные конституции Латвийской медицинской академии и Рижского авиационного университета являются внутренними нормативными правовыми актами.

Согласно пункту 4 статьи 16 Закона о Конституционном суде Конституционный суд рассматривает дела о соответствии актов Кабинета министров Конституции и другим законам. Конституционный суд не рассматривает дела о соответствии актов Кабинета министров постановлениям Верховного совета индивидуального характера и внутренним нормативным правовым актам, которые утверждены такими постановлениями Верховного совета.

Конституционному суду неподсудно рассмотрение дела о соответствии оспариваемых распоряжений постановлению Верховного совета от 23 февраля 1993 года “Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии”, постановлению Верховного совета от 7 июля 1992 года “Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета” и об утвержденных этими постановлениями соответственно конституциях Латвийской медицинской академии и Рижского авиационного университета.

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде Конституционный суд решил:

Признать распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 384 “О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии” и распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 года № 383 “О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством” соответствующими Законом о высших школах и статье 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров.

Решение вступает в силу с момента его оглашения. Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге, 10 мая 2000 года.

Председатель заседания

Конституционного суда

Романс Апситис

Судья Конституционного суда

Анита Ушацка

Судья Конституционного суда

Илма Чепане