



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 9 июля 1999 года

Дело № 04-03(99)

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе:
председатель судебного заседания А.Эндзиньш, судьи И.Скултане,
Р.Апситис, И.Чепане и А.Ушацка, с секретарем судебного заседания
Л.Винкалнсом,

при участии заявителей — полномочного представителя заявителя —
генерального прокурора Латвийской Республики Я.Скрастыньша —
М.Кучински и

представителей органа, издавшего нормативный акт, который
оспаривается, — государственного акционерного общества “Агентство по
государственной недвижимости” — В.Циелавы и присяжного адвоката
И.Бишерса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта
4 статьи 16 и пункта 5 части второй статьи 17 Закона о Конституционном
суде,

на открытом судебном заседании в Риге, 2 июля 1999 года
рассмотрел дело

**“О соответствии Положения государственного акционерного
общества “Агентство по государственной недвижимости” “Положение
о порядке, в котором сдаются внаем свободные квартиры,
находящиеся в домовладениях, управляемых Агентством по**

государственной недвижимости” статьям 2, 10 и 11 Закона “О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов”, статье 40 Закона “О найме жилых помещений” и пункту 4 переходных положений Закона “О приватизации государственных жилых домов и жилых домов самоуправлений””.

Конституционный суд

констатировал:

10 апреля 1996 года Кабинет министров издал распоряжение № 120 “О государственном акционерном обществе “Агентство по государственной недвижимости””, учредив таким образом государственное акционерное общество “Агентство по государственной недвижимости” (далее – Агентство), которое находится в ведении Министерства финансов и является преемником прав и обязательств ликвидированного государственного органа “Фонд государственной собственности”.

7 мая 1996 года в виде постановления Кабинета министров № 164 принят устав Агентства, в котором определено, что Агентство является неприватизируемым государственным акционерным обществом. Целью деятельности его является реализация интересов государства в управлении государственной недвижимостью и эффективном хозяйствовании. Агентство должно действовать согласно законам, постановлениям Кабинета министров, другим правовым актам, а также установленным в его уставе цели и направлениям работы.

29 апреля 1997 года решением № 236 правление Агентства утвердило “Положение о порядке, в котором сдаются внаем свободные квартиры, находящиеся в домовладениях, управляемых Агентством по государственной недвижимости” (далее – Положение).

22 апреля 1997 года Положение было концептуально одобрено советом Агентства.

Заявитель – генеральный прокурор Латвийской Республики оспаривает соответствие Положения Агентства:

1) статьям 2, 10 и 11 Закона “О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов” (далее – Закон о жилищной помощи);

2) статье 40 Закона “О найме жилых помещений” (далее – Закон о найме);

3) пункту 4 переходных положений Закона “О приватизации государственных жилых домов и жилых домов самоуправлений” (далее – Закон о приватизации).

Заявитель указывает – Закон о жилищной помощи определяет, что лица, желающие получить помощь государства в решении жилищных вопросов, должны быть зарегистрированы на получение такой помощи соответствующим решением органа самоуправления. В свою очередь, согласно статье 40 Закона о найме обязанностью наймодателя является сдать внаем жилое помещение в пригодном для использования состоянии согласно условиям договора найма жилого помещения.

Генеральный прокурор подчеркнул, что в Положении Агентства определен порядок, не соответствующий упомянутым законам, с предусмотрением совсем других критериев регистрации лиц (семей) и условий найма свободных квартир, т.е. создавая такой регистр лиц (семей), в который можно включать и тех, кто не зарегистрирован в соответствующем самоуправлении на получение такой помощи.

Заявитель считает также, что найм свободных квартир или помещений в Положении необоснованно увязывается с обязательством лиц за свои средства устранить связанные с квартирой обременения – уплата долгов по квартплате и коммунальным платежам прежних квартиросъемщиков, а также расходы по освобождению квартиры. Покрытие таких расходов фактически считается обязательной платой для приобретения права найма и квалифицируется как покупка права найма, что находится в противоречии с пунктом 4 переходных положений Закона о приватизации, в котором установлен запрет на продажу права найма.

Представитель заявителя на судебном заседании поддержал упомянутое требование.

К тому же представитель генерального прокурора выразил мнение, что данное дело подсудно Конституционному суду, ибо Агентство, будучи преемником прав и обязательств ликвидированного государственного органа “Фонд государственной собственности”, фактически взяло на себя функции органа государственного управления, осуществляемые в области публичного права. Реализуя претворяемые в жизнь функции государственной власти в области публичного права, Агентство по государственной недвижимости “вошло” как составная часть в организационную систему Кабинета министров, и тем самым его акты оспариваются в Конституционном суде. Также согласно концепции реформы государственного управления должна быть возможность обжалования всех решений органов управления.

М.Кучинска указала на то, что Положению присущи признаки нормативного акта – это письменный юридический акт, который содержит в себе правовые нормы и распространяется на все правовые отношения по найму, к тому же Агентство – единственное учреждение, которое может предоставить государственные квартиры лицам, и Положение применяется многократно.

Представитель заявителя разъяснила, что устав Агентства вообще не предусматривает принятие таких положений, за исключением случаев, когда создаются филиалы Агентства.

Кроме того, М.Кучинска подчеркнула, что фактически в Латвии создана нормативная база по вопросам прав найма, и Агентство должно выполнять эти законы. Поэтому прокуратура не могла допустить такой ситуации, когда Агентство параллельно имеющей силу нормативной базе создает “скрытый закон”, устанавливая, как и каким лицам можно предоставлять в пользование находящуюся в собственности государства жилую площадь. М.Кучинска указала, что, применяя Положение, для лиц, претендующих на жилую площадь, возникли права и обязанности, следовательно, этот акт не был предусмотрен лишь для регулирования внутренних действий работников Агентства и не может считаться внутренним документом, а является нормативным актом.

Агентство в предоставленных Конституционному суду письменных ответах объясняет, что в его управление передано несколько домовладений, поэтому для хозяйствования в них правление Агентства 29 апреля 1997 года решением № 236 утвердило “Положение о порядке, в котором сдаются внаем свободные квартиры, находящиеся в домовладениях, управляемых Агентством по государственной недвижимости”.

Агентство указывает, что в Положение включены общие предпосылки в отношении порядка, в котором сдаются внаем свободные квартиры с обременениями. Согласно пункту 4 Положения такими обременениями считаются долги предыдущих квартиросъемщиков по квартплате и коммунальным платежам, необходимый квартире капитальный ремонт и другие недостатки, из-за которых невозможно немедленное вселение жильцов в квартиру.

В письменном ответе Агентство указывает, что при разработке и утверждении Положения были приняты во внимание условия части первой статьи 40 Закона о найме об обязанности наймодателя сдавать квартиросъемщику жилое помещение в пригодном для использования состоянии. Так как такое категорическое требование закона в отношении всех свободных квартир невозможно было осуществить, в соответствии с Положением свободные квартиры с обременениями были сданы внаем только тем лицам, которые обязались ликвидировать эти обременения за свои средства. Как объясняет Агентство, упомянутые квартиры объективно невозможно было сдать внаем согласно Закону о жилищной помощи, так как квартиры в порядке помощи сдаются внаем прежде всего социально малозащищенным и малообеспеченным лицам (семьям). Не нарушен также пункт 4 переходных положений Закона о приватизации, так как согласно Положению право найма жилища не было продано, а свободные квартиры с обременениями были сданы внаем тем лицам, которые обязались ликвидировать упомянутые обременения и, вложив свои средства, добиться того, чтобы эти квартиры были в пригодном для использования состоянии.

Агентство подчеркивает, что таким образом было осуществлено эффективное хозяйствование в государственной собственности.

К тому же Агентство в письменном ответе выразило сомнение в компетенции Конституционного суда по рассматриваемому вопросу, так как Агентство не является подведомственным Кабинету министров органом в понимании пункта 4 статьи 16 Закона о Конституционном суде и Положение не является нормативным актом, а лишь изъявлением частно-правовой воли или, так называемым, приглашением высказать предложение о заключении договора – только оформленным в виде документа и утвержденным решением правления Агентства.

Агентство в своем письменном ответе также доводит до сведения, что Положение утратило силу после решения правления Агентства от 11 мая 1999 года – оно более не имеет значения потому, что находящиеся в управлении Агентства домовладения уже передаются и до конца настоящего года будут полностью переданы во владение Центральной комиссии по приватизации жилых домов для окончания приватизации.

Представители Агентства И.Бишерс и В.Циелава на судебном заседании сообщили, что оспариваемое Положение “вне Агентства” не создает никаких прав и обязанностей, относится исключительно к работникам Агентства, а именно, регулируя внутреннюю работу учреждения, и нигде не объявлено, поэтому не считается “публичным актом”. Положение в понимании Агентства является частноправовым актом. Договор найма заключается с лицом не на основании данного Положения, а на основании решения правления, которое, в свою очередь, должно соответствовать закону. Правление само издало это Положение и само может “делать из него исключения”.

Представители Агентства признали, что для Агентства являются обязательными законы, регулирующие правовые отношения по найму. Однако Закон о жилищной помощи необходимо применять настолько, насколько он не разрушает основы данного предпринимательского общества и не находится в противоречии с материальными условиями его существования. Агентство, заключая договоры, как и любая хозяйственная организация, – руководствуется принципом целесообразности.

Представитель Агентства В.Циелава указал, что в Положении имеется ссылка на все соответствующие законы по праву найма, однако их практическое применение затруднено, ибо “закон о помощи как инородное

тело, которое создает известные проблемы”. В.Циелава не отрицал мнения Агентства о том, что этим Положением “заполнена известная брешь в законодательстве”, однако поэтому Положение не должно считаться нормативным актом. Агентство не является тем субъектом, который может издавать нормативный акт, поэтому Положение и не является нормативным актом. Представитель Агентства И.Бишерс подчеркнул, что Агентство не реализует государственное управление, а занимается управлением имуществом, что является “гражданско-правовым делом”. В.Циелава признал, что Агентство входит в организационную систему Кабинета министров и Министерства финансов, однако лишь только в самом широком значении, как образование, как предпринимательское общество.

В отношении вопроса – не находится ли предоставление квартир отдельным лицам в противоречии со статьей 91 Конституции, которая устанавливает, что люди в Латвии равны перед законом, – представитель Агентства В.Циелава сказал, что на него трудно ответить, так как было бы неправильно оглядываться на универсальный формальный принцип равенства, а необходимо учитывать принцип целесообразности и интересы государства.

Представители Агентства на судебном заседании оставили в силе мнение о том, что заявление является необоснованным и должно быть отклонено.

На судебное заседание были приглашены свидетели: генеральный директор государственного акционерного общества “Агентство по государственной недвижимости” Я.Мотте и заместитель генерального директора А.Залпетерис.

Свидетель Я.Мотте объяснил, что Положение не публиковалось, так как было рассчитано для внутреннего пользования, но на основании его были предоставлены квартиры в находящихся во владении Агентства жилых домах. В соответствии с предусмотренным в Положении люди были поставлены на очередь и потом им предлагались квартиры, если они обязывались их отремонтировать или возместить долги предыдущих квартиросъемщиков. Заявления о желании брать внаем квартиры были

получены и из других учреждений, и фактически квартиры сданы внаем не только работникам Агентства.

Я.Мотте признал, что, рассматривая заявления о предоставлении квартир, принимал решение “чисто субъективно”.

Кроме того, он указал, что правление утверждало протоколы жилищной комиссии о предоставлении квартиры конкретному лицу, если это лицо отвечало требованиям Положения, а если не отвечало им – отказывало в предоставлении квартиры.

Свидетель Я.Мотте считает, что Агентство, сдавая внаем квартиры, осуществляло предпринимательскую деятельность и оказывало предпочтение своим работникам, как это происходит и в других государственных акционерных обществах.

Свидетель А.Залпетерис на судебном заседании пояснил, что Положение принято как внутренний документ, чтобы Агентство знало по каким критериям заключать договоры найма с теми лицами, которые обязывались возместить долги предыдущих квартиросъемщиков и провести капитальный ремонт, т.е. с теми лицами, которые принимали условия Положения.

Как свидетельствует А.Залпетерис, Положение было необходимо, так как Кабинет министров не установил, в каком порядке должны заключаться эти договоры. А.Залпетерис считает, что, руководствуясь этим Положением, Агентство заключало гражданско-правовые сделки.

Как объяснил свидетель А.Залпетерис, тогда, когда число претендентов на находящиеся во владении Агентства квартиры увеличилось и стало известно, что жилые дома через некоторое время будут переданы на приватизацию, Агентство поняло, что предложение о сдаче этих квартир внаем нежелательно было бы предавать гласности. Однако, несмотря на это, информацию о возможностях найма можно было прочесть и в газетах.

А.Залпетерис признал, что по Положению было предусмотрено право снимать внаем квартиры и для лиц, неработающих в Агентстве.

А.Залпетерис не отрицает того, что Агентство должно соблюдать законы, в том числе Закон о жилищной помощи, и оценка того, является

ли конкретный акт нормативным или нет, входит в компетенцию Конституционного суда.

Конституционный суд, оценив соответствие положения государственного акционерного общества “Агентство по государственной недвижимости” “Положение о порядке, в котором сдаются внаем свободные квартиры, находящиеся в домовладениях, управляемых Агентством по государственной недвижимости” статьям 2, 10 и 11 Закона “О помощи государства и самоуправления в решении жилищных вопросов”, статье 40 Закона “О найме жилых помещений” и пункту 4 переходных положений Закона “О приватизации государственных жилых домов и жилых домов самоуправлений” и признав заявление заявителя обоснованным,

констатировал:

1.

Одним из главных принципов демократического государства является принцип деления власти, из которого, в свою очередь, вытекает контроль судебной власти над законодательной и исполнительной властью. Вне контроля судебной власти не может оставаться ни одна правовая норма или действие исполнительной власти, если это касается интересов какого-либо лица.

Суды, входящие в латвийскую систему судов общей юрисдикции, вправе рассматривать гражданско-правовые споры, уголовные дела, а также дела, вытекающие из административно-правовых отношений. Однако согласно закону они не вправе признать не имеющими силу акты, которые имеют нормативный характер. Для таких задач в Латвии в 1996 году был создан конституционный суд, не входящий в систему судов общей юрисдикции, – Конституционный суд, который в соответствии со статьей 85 Конституции имеет право дать оценку соответствия законов и других актов Конституции и другим законам.

Для констатации того, находится ли заявление по данному делу в соответствии с пунктом 4 статьи 16 Закона о Конституционном суде подсудным Конституционному суду, необходимо выяснить, во-первых,

является ли Агентство “подведомственным Кабинету министров органом” и, во-вторых, является ли Положение нормативным актом.

2.

Чтобы сделать заключение о юридическом статусе Агентства и его месте в системе государственного управления, необходимо дать оценку как правовому основанию создания Агентства и его целям, так и историческому развитию организации управления государственной недвижимостью до образования Агентства как предпринимательского общества.

После восстановления независимости в Латвии началось осознание и регистрация государственной собственности. С целью этого было принято несколько правовых актов:

1) постановление Верховного совета от 3 декабря 1990 года “О защите государственной собственности в Латвийской Республике”, которым Совету министров поручалось контролировать сохранность и эффективное использование государственной собственности;

2) постановление Совета министров № 171 от 1 июля 1991 года “О передаче в собственность самоуправлений государственной собственности и собственности коллективных хозяйств”, которым предусматривалось, что для обеспечения интересов государства отдельные объекты собственности постановлением Совета министров могут быть оставлены и в государственной собственности;

3) постановление Совета министров № 476 от 12 ноября 1992 года “Об учете и использовании недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности”. В этом постановлении определено, что государственное недвижимое имущество, которое не находится под управлением других министерств или органов государственного управления, находится в ведении Министерства финансов. Предусматривалось создать Департамент государственного хозяйства Министерства финансов, который должен был обеспечить методическое руководство по учету государственной недвижимости и контроль за взиманием доходов, полученных от этой собственности;

4) постановление Совета министров № 332 от 21 июня 1993 года “Об учете государственной недвижимой собственности”, которым поручалось создать систему учета государственной недвижимости.

Формы хозяйствования и организационные структуры государственной недвижимости неоднократно изменялись – от государственных органов до предпринимательских обществ. Однако функция всех этих структур оставалась неизменной – управление государственной недвижимостью и хозяйствование в ней.

17 февраля 1994 года Саэйма приняла Закон “О Фонде государственной собственности”. Чтобы разделить административные и хозяйственные функции государства, был создан государственный орган “Фонд государственной собственности” (далее – Фонд), который был преемником обязательств и прав Департамента государственных предприятий и Департамента государственного хозяйства Министерства финансов. В ведении Фонда находилась вся государственная собственность.

Считая, что в результате процесса приватизации существенно изменилось число государственных предприятий, находящихся во владении Фонда, и изменились функции Фонда, Кабинет министров 9 апреля 1996 года, приняв в порядке статьи 81 Конституции постановление № 122, ликвидировал этот государственный орган.

Было образовано Агентство, которое является преемником обязательств и прав государственного органа “Фонд государственной собственности”. Агентство было образовано субъектом публичного права – Кабинетом министров – распоряжением № 120 от 10 апреля 1996 года. Постановлением № 164 от 7 мая 1996 года был утвержден устав Агентства. Согласно этому уставу целью деятельности Агентства является реализация интересов государства в управлении государственной недвижимостью и эффективном хозяйствовании в ней. Для достижения этой цели Агентство должно соблюдать установленные для него направления деятельности (пункт 21 устава). Председателя правления, который одновременно является также генеральным директором Агентства, утверждает в должности Кабинет министров. В уставе предусматривается также определенное влияние Кабинета министров и

Министерства финансов на деятельность Агентства, а также контроль за этой деятельностью.

Следовательно, Агентство образовано по воле государства как орган, которому доверена и функция субъекта публичного права, т.е. управление государственной недвижимостью. Хотя в компетенции Агентства находится и осуществление действий гражданско-правового характера и оно образовано в виде предпринимательского общества, это совсем не означает, что Агентство является только и исключительно субъектом частного права.

Неполной является интерпретация упомянутого в пункте 4 статьи 16 Закона о Конституционном суде понятия “подведомственного органа”, которую дали представители Агентства, считая, что оно включает в себя только упомянутые в статье 13 Закона об устройстве министерств учреждения, “находящиеся в подчинении” и “находящиеся под надзором”, но определенно не распространяется на “находящиеся в ведении” министерств акционерные общества.

Чтобы констатировать, является ли Агентство, которое находится в ведении Министерства финансов, государственным акционерным обществом в понимании пункта 4 статьи 16 Закона о Конституционном суде “подведомственным Кабинету министров органом”, прежде всего необходимо руководствоваться статьей 58 Конституции. Проанализировав стенограммы Учредительного собрания, а также Закон об устройстве Кабинета министров от 1925 года и Закон об устройстве министерств от 1928 года, видно, что волей законодателя было объединение всей системы управления, не разделяя ее органы на степени или уровни подчиненности. “Кабинет министров является единственным активным органом высшей исполнительной власти, через который устанавливается единство исполнительной власти в государстве” (К.Дишлерс, Статьи о Конституции Латвийской Республики. Vas “TNA”, Рига, 1998, стр.26).

Нынешняя структура организационной системы государственного управления изменилась, разделив находящиеся в подчинении министерств, под их надзором или в их ведении органы, однако в нормативных актах не

установлена сущность термина “в ведении”, также в концепции государственного управления и юридической литературе это понятие разъясняется недостаточно. Однако значение статьи 58 Конституции осталось неизменным – объединить все государственные органы, осуществляющие функции публичной власти, в единую общую подчиненную или подвластную Кабинету министров систему.

Ознакомившись с материалами подготовки и принятия Закона о Конституционном суде, видно, что воля законодателя при создании Конституционного суда Латвийской Республики и предусмотрении его компетенции в определении законности и соответствия нормативных актов была не только в установлении конституционного контроля над актами, изданными находящимися в подведомственности и подвластности Кабинета министров органами, оставляя без какого-либо судебного контроля нормативные акты, изданные находящимися в его ведении органами. Следовательно, “подведомственные Кабинету министров органы” в понимании Закона о Конституционном суде – это все подчиняющиеся органы, которым делегирована реализация государственного управления.

Таким образом, оценивая упомянутые правовые нормы в целом и соблюдая принцип разделения власти, признается, что Агентство является подведомственным Кабинету министров и его действия, связанные с изданием нормативных актов, подсудны Конституционному суду.

3.

Статья 1 Закона о Конституционном суде устанавливает, что Конституционный суд рассматривает дела о соответствии законов и других нормативных актов Конституции. Определение того, считается ли конкретный акт, в случае сомнения, нормативным актом, является компетенцией Конституционного суда. Против этого утверждения не возражали и представители Агентства.

Нормативным актом является правовой акт, содержащий правовые нормы. Правовая система Латвии с восстановлением независимости Латвийской Республики и восстановлением действия Конституции

несомненно обрела и свою принадлежность к правовому кругу континентальной Европы. Согласно современному пониманию права правовая норма является абстрактным предписанием поведения, которое не мыслится для отдельных единичных случаев. Одним из главных признаков правовой нормы является то, что правовая норма содержит обязательные предписания, в которые включено общее обязательное регулирование. Кроме того, при помощи правовых норм, соблюдая принцип справедливости и равенства, государство добивается разрешения конфликтной ситуации как имеющихся, так и потенциальных интересов в пределах общества (D.Schmalz. Methodenlehre für das Juristische Studium. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992, S.34). Правовые нормы содержат определенные условия, выполнение которых является основанием возникновения правовых отношений.

Положение регулирует порядок, в котором сдаются внаем свободные квартиры, находящиеся в домовладениях, управляемых Агентством, в нем дается как детализированная характеристика свободной квартиры и квартиры с обременением, которую нельзя найти ни в одном регулирующем правовые отношения найма нормативном акте, так и дополнительно устанавливается, что свободные квартиры с обременениями сдаются внаем лицам, которые обязуются ликвидировать эти обременения за свои средства.

Вопреки тому, что утверждали на судебном заседании представители Агентства и приглашенные свидетелями руководящие работники Агентства, это Положение не считается положением внутреннего пользования, относящимся только к работникам квартирного отдела Агентства или другим его работникам предписанием.

Одним из главных признаков, по которому правовые акты делятся на внутренние и внешние акты, является адресат конкретного акта. Субъект публичного права издает внутренние нормативные акты, чтобы установить свой внутренний порядок работы или внутренний порядок работы подчиняющегося ему органа или чтобы разъяснить порядок применения какого-либо внешнего нормативного акта, и такие акты являются обязательными лишь для самого издателя, его структурных подразделений и работников. Напротив, внешние нормативные акты являются

обязательными для абстрактного круга лиц, ими регулируются правовые отношения между субъектом публичного права, с одной стороны, и индивидом или другими субъектами права, с другой стороны.

Положение соответствует всем признакам внешнего нормативного акта – его главной целью было определить круг лиц, которым можно сдать внаем находящиеся в управлении Агентства государственные квартиры, не предусматривая того, что этими лицами должны быть только работники Агентства; оно содержало обязательные предпосылки для получения права найма квартиры и применялось многократно. Применение Положения вызвало правовые последствия.

На основании Положения были изданы административные акты – решения правления о предоставлении права найма конкретным лицам. Эти решения давали право заключать договоры найма. Однако административный акт ни в коем случае не может опираться на внутреннюю правовую норму. Такой порядок заключения договоров найма характерен в отношении принадлежащих государству квартир, а не между субъектами частного права, где договор найма заключается как любой другой гражданско-правовой договор путем соглашения контрагентов.

Имеющиеся в материалах дела материалы проверки, проведенной Генеральной прокуратурой, подтверждают то, что право найма государственных квартир предоставлено значительному количеству лиц, также лицам, которые не работают в Агентстве. Таким образом, Положение распространяется на абстрактный круг лиц и его действие было направлено вне Агентства.

Не отрицается, что Положение не отвечает установленному законом требованию о публикации нормативного акта, которая необходима для того, чтобы он получил юридически обязательную силу и его можно было бы применять. Однако ссылка представителя Агентства И.Бишерса на то, что Положение нигде не было опубликовано или иным образом оглашено и поэтому не может быть признано внешним нормативным актом, не является решающей, так как не изменяет сути данной правовой нормы.

Необоснованным является мнение представителя Агентства о том, что Положение не может быть внешним нормативным актом, ибо предпринимательское общество вообще не имеет права такое издавать.

Компетенция издания соответствующей правовой нормы является предпосылкой того, чтобы соответствующий акт был законным и применимым. То, что Агентство, нарушив определенную в уставе компетенцию, противозаконно издало внешние правовые нормы, которые включены в Положение, совсем не означает, что Положение не соответствует признакам нормативного акта.

4.

Внешние правовые нормы может издавать не каждый, а только уполномоченный на это субъект публичной власти. В части первой статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров определено, что нормативные акты в виде постановлений вправе издавать Кабинет министров. В соответствии с данным законом, который определяет основные вопросы государственного управления, другие органы государственного управления, также находящиеся в ведении министерств, не имеют права издавать внешние нормативные акты. И в уставе Агентства не предусматривается его право издавать такие нормы. В соответствии с пунктом 82.4 устава правление с согласия общего собрания может утверждать только положения или уставы образованных филиалов, предприятий и представительств.

Следовательно, издав Положение, содержащее внешние правовые нормы, Агентство нарушило определенную в уставе компетенцию и действовало вне полномочий. Изданное таким образом Положение является противозаконным и не может применяться.

5.

В области жилищного права важным является элемент социальной защиты человека, ибо право человека на жилище является признанным и утвержденным в международных правовых нормах социальным правом (статья 25 Всеобщей декларации прав человека ООН и статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Соблюдая общественные интересы, право найма помещений приобретает не только частный, но и публично-правовой характер, и

жилищные законодательные акты, которые преимущественно содержат в себе императивные правовые нормы, могут предусматривать определенные ограничения права собственности.

В Латвии вопросы найма жилища регулируют не только нормы Гражданского закона об аренде и найме, но и изданные специальные правовые нормы в этой области – Закон о жилищной помощи и Закон о найме, а также соответствующие постановления Верховного совета о вступлении в силу этих законов.

Эти оба закона применяются во взаимосвязи, ибо Закон о жилищной помощи регламентирует порядок предоставления права найма жилого помещения в жилищном фонде государства и самоуправлений и последовательность предоставления права найма тем, кто желает снимать эти квартиры, а порядок найма жилых помещений после предоставления жилых помещений устанавливает Закон о найме.

Выполняя полномочие законодателя, Кабинет министров 23 ноября 1993 года издал постановление № 17 “О порядке, в котором регистрируются лица (семьи) для решения жилищных вопросов при получении предусмотренной помощи от государства и самоуправлений” (далее – Постановление № 17).

В упомянутых нормативных актах достаточно ясно определено возможное действие, сдавая внаем находящиеся в собственности государства жилые помещения:

1) государство, в установленном законом порядке гарантируя жителям помощь в решении жилищных вопросов, предусмотрело его реализовать, сдавая внаем государственные квартиры в установленных законом случаях (статьи 1, 2 Закона о жилищной помощи);

2) сдача внаем государственных квартир предусмотрена только для определенных категорий жителей – социально слабозащищенных и малообеспеченных людей, – квартиросъемщиков денационализированных и возвращенных законным владельцам домов и для других лиц, если эти лица зарегистрированы в установленном порядке на получение такой помощи (статьи 4, 5, 9 Закона о жилищной помощи);

3) регистрация упомянутых лиц (в том числе и тех, которые претендуют на наем именно государственных квартир) поручена

самоуправлениям и проводится в порядке и по форме, установленным Постановлением № 17.

Интересы государства в управлении недвижимостью включают в себя также справедливое и точное выполнение принятых в области государственной жилищной политики законов, ибо, если государство гарантирует помощь в виде сдачи внаем государственных квартир, то такая помощь должна оказываться, используя не сданные внаем государственные квартиры.

Одним из направлений деятельности Агентства является передача физическим лицам государственной недвижимости путем заключения соответствующих договоров. Однако эта деятельность должна проводиться Агентством в соответствии с законами, постановлениями Кабинета министров и другими правовыми актами, а также в соответствии с определенными в уставе целью и направлениями деятельности. Следовательно, государство уполномочило Агентство предоставлять государственные квартиры в пользование в порядке, установленном законами и другими регулирующими право найма нормативными актами, но не делегировало ему право устанавливать этот порядок самому.

Тем самым и по содержанию Положение не соответствует правовым нормам, включенным в вышеупомянутые законы и постановления Кабинета министров, ибо находится в противоречии с их положениями о том, каким лицам, в каком порядке (статьи 10, 11 Закона о жилищной помощи) и в каком состоянии (статья 40 Закона о найме) сдаются внаем жилые помещения.

Предусматривая, что лица могут получить право найма лишь после покрытия долгов по квартплате и коммунальным платежам предыдущих квартиросъемщиков и покрытия расходов по освобождению квартир, Положение находится в противоречии с пунктом 4 переходных положений Закона о приватизации, ибо, начиная с 25 июля 1995 года, запрещается продажа права найма государственных квартир.

Незаконно приняв оспариваемое Положение, Агентство установило такие критерии на получение права найма государственных квартир, которые не отвечают требованиям имеющих силу законов. Положение не было опубликовано, поэтому оно было недоступно для всех

заинтересованных лиц. Агентство самовольно и субъективно, вопреки интересам государства, по своему усмотрению выбирало лиц, с которыми заключались договоры найма, разделяя этих лиц, в сущности, на такие группы – “состоятельные”, “малообеспеченные” и “важные лица”. Таким образом, не был соблюден конституционный принцип, который определяет равенство человека перед законом.

6.

Принимая решение о времени, с которого оспариваемое Положение могло бы утратить силу, необходимо учесть, что Агентство, применяя Положение и сдавая внаем переданные в его владение квартиры лицам, которые не имели права, предусмотренного в Законе о жилищной помощи, их получить, существенно затронуло законные права других претендентов. Это Положение не соответствует принципу законности, который устанавливает, что вся деятельность государственного управления должна опираться на закон. Так как Агентство издало Положение, превысив свою компетенцию, Положение не может создавать непреходящих правовых последствий и поэтому оно считается не имеющим силу с момента его издания.

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

решил:

Признать положение государственного акционерного общества “Агентство по государственной недвижимости” “Положение о порядке, в котором сдаются внаем свободные квартиры, находящиеся в домовладениях, управляемых Агентством по государственной недвижимости”, утвержденное решением правления Агентства 29 апреля 1997 года, не соответствующим Закону об устройстве Кабинета министров, а также статьям 2, 10 и 11 Закона “О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов”, статье 40 Закона “О найме жилых помещений”, пункту 4 переходных положений Закона “О

приватизации государственных жилых домов и жилых домов самоуправлений” и не имеющим силы с момента его утверждения.

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

Решение оглашено в Риге, 9 июля 1999 года.

Председатель заседания
Конституционного суда

А.Эндзиньш

Судья Конституционного суда

И.Скултане

Судья Конституционного суда

Р.Апситис

Судья Конституционного суда

И.Чепане

Судья Конституционного суда

А.Ушацка