



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 11 марта 1998 года

Дело № 04-05(97)

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе:
председатель судебного заседания А.Эндзиньш, судьи И.Чепане и А.Ушацка, с
секретарем судебного заседания И.Римджус,

при участии заявителя — совета Государственного контроля —
представителя И.Калнини и

представителя органа, издавшего нормативные акты, которые
оспариваются, — Министерства экономики — присяжного адвоката
Я.Розенфелда,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики,
пункта 4 статьи 16 и пункта 7 части второй статьи 17 Закона
“О Конституционном суде”,

на открытом судебном заседании в Риге, 25 февраля 1998 года рассмотрел
дело

**“О соответствии утвержденного Министерством финансов 30 апреля
1993 года № 047/475 и утвержденного Министерством экономических**

реформ 4 мая 1993 года № 34-1.1.-187 совместного разъяснения “О переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ” и разъяснения Министерства экономики от 28 декабря 1993 года № 3-31.1-231 “О порядке, в котором применяется совместное разъяснение Министерства финансов и Министерства экономических реформ “О переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ” Закону “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”, Закону “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” и другим законам”.

Конституционный суд

констатировал:

Заявитель оспаривает соответствие утвержденного Министерством финансов 30 апреля 1993 года № 047/475 и утвержденного Министерством экономических реформ 4 мая 1993 года № 34-1.1.-187 совместного разъяснения “О переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ” (далее — совместное разъяснение) в части зачисления инвестиций в плату за выкуп в процессе приватизации и разъяснения Министерства экономики от 28 декабря 1993 года № 3-31.1-231 “О порядке, в котором применяется совместное разъяснение Министерства финансов и Министерства экономических реформ “О переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ” (далее — разъяснение от 28 декабря 1993 года):

- 1) статье 9 Закона “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”,
- 2) статье 6 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений”,
- 3) статье 8 и статье 20 Закона “Об аренде и аренде с выкупом государственных предприятий и предприятий самоуправлений”.

Заявитель указывает, что упомянутые законы устанавливают, что в процессе приватизации как платежное средство необходимо использовать латы и сертификаты, но ни в одном из методов приватизации не предусмотрено применение инвестиций в целях уменьшения выкупной стоимости объекта. Такой не соответствующий упомянутым законам порядок определен в совместном разъяснении, в котором предусматривается, что разница между ранее установленной стоимостью основных средств и стоимостью, установленной приватизационной комиссией, может быть оформлена в виде беспроцентной ссуды, и, если в проекте приватизации объекта (предприятия) собственности в договоре купли-продажи или в договоре об аренде с выкупом объекта предусмотрено вложение инвестиций в размере упомянутой разницы или сохранение количества имеющихся рабочих мест и эти условия выполнены во время действия договора об аренде с выкупом, или в случае купли-продажи — в течение года после вступления в силу договора, орган, подписавший эти договоры, принимает решение о списании этой разницы. В этом разъяснении установлен совершенно новый порядок действия с государственным имуществом в процессе приватизации — заключение договора о беспроцентной ссуде и уменьшение цены покупки в соответствии со вложенными инвестициями или сохраненными рабочими местами.

На основании совместного разъяснения Министерство экономики 28 декабря 1993 года издало разъяснение, в котором установлено, что беспроцентная ссуда оформляется как смежный договор или же в подтверждающий приватизацию договор включается особый раздел. Размер ссуды определяется как разница между стоимостью основных средств до переоценки и установленной приватизационной комиссией условной ценой основных средств. В упомянутом документе также предусмотрено, что арендатор не должен платить в таком размере плату за выкуп объекта, в котором выдана ссуда. Совет Государственного контроля считает, что эти указания для министерств включают в себя нерегламентированные в законах предписания, и этот вопрос необходимо было решить внесением изменений в закон.

На судебном заседании представитель заявителя дополнительно указал, что в соответствии с постановлением Верховного Совета от 3 марта 1992 года “О концепции и программе подготовки приватизации государственной

собственности и собственности самоуправлений” разработанные правительством программы необходимо развивать далее, регулируя основные вопросы в законах или в изданных правительством нормативных актах. Однако, в результате противозаконных действий должностных лиц министерств, которые установили без полномочий законодателя включение инвестиций в плату за выкуп приватизируемого предприятия, государственные финансовые средства фактически были подарены.

Министерство финансов в представленном Конституционному суду письменном ответе разъясняет, что оно подготовило ту часть совместного разъяснения, которая соответствует названию документа и по которой у Государственного контроля возражений нет. Так как разъяснение необходимо было согласовать с Министерством экономических реформ, то оно было направлено этому министерству. Чтобы не задерживать осуществление уточнений отдельных разделов переоценки основных средств, Министерство финансов согласилось с дополнениями документа по кругу тех вопросов, которые согласно пунктам 3.5 и 3.6 постановления Совета министров от 26 февраля 1993 года № 100 “О Положении о Министерстве экономических реформ Латвийской Республики” были в компетенции Министерства экономических реформ.

Министерство экономики в представленном Конституционному суду письменном ответе указывает, что в то время политика правительства, выраженная в одобренной Советом министров 12 марта 1992 года программе неотложных мер по стабилизации народного хозяйства (параграф 3 протокола заседания № 11), а также в постановлении Верховного Совета от 20 марта 1991 года “О государственной собственности и основных принципах ее конверсии”, была направлена на то, чтобы максимально поддержать предпринимательскую деятельность, инвестируя, субсидируя и кредитуя ее на льготных условиях.

Министерство экономики в письменном ответе также разъясняет, что на заседании Совета министров 8 марта 1993 года (пункты 1 и 2 параграфа 1 протокола заседания № 12) концептуально были рассмотрены вопросы об ускорении процесса приватизации и министерствам было поручено подготовить и внести соответствующие предложения. Совместное разъяснение было издано, выполняя задание пункта 2 параграфа 1 протокола, и поэтому не

были внесены изменения в постановление Совета министров от 10 февраля 1993 года № 67 “О переоценке основных средств”.

Министерство экономики указывает также и на то, что Положение о Министерстве финансов, утвержденное постановлением Совета министров от 20 декабря 1991 года № 369, и Положение о Министерстве экономических реформ, утвержденное постановлением Совета министров от 26 февраля 1993 года № 100, предусматривали министерствам право издания для других государственных органов и органов самоуправлений, а также предприятий и предпринимательских обществ обязывающие правовые акты.

Министерство экономики подчеркивает, что предусмотренные в совместном разъяснении вложение инвестиций и беспроцентная ссуда — это вопрос о цене приватизируемого предприятия, а не вопрос о порядке платежей и платежных средствах, которые регулирует статья 9 Закона “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”.

Министерство экономики разъясняет, что для того, чтобы установить более точный механизм для реализации предусмотренных в совместном разъяснении возможностей, было издано разъяснение от 28 декабря 1993 года. Министерство экономики подчеркивает, что “независимо от того, уплачено ли за стоимость покупки сразу или постепенно, отсроченный платеж не влияет на платежные средства или метод приватизации, как это необоснованно высказывает заявитель”.

Кроме того, Министерство экономики указывает, что часть 8 статьи 20 Закона “Об аренде и аренде с выкупом государственных предприятий и предприятий самоуправлений” устанавливает, что арендатор имеет право получить арендную плату за первый год и плату за выкуп в виде кредита арендодателя для развития предпринимательской деятельности на все время действия договора об аренде. Так как норма закона не устанавливала порядок и механизм кредитования, то совместное разъяснение и разъяснение от 28 декабря 1993 года это уточнило.

Представитель Министерства экономики на судебном заседании отрицал то, что изданием совместного разъяснения и разъяснения от 28 декабря 1993 года каким-либо образом были нарушены законы того времени о приватизации, разъясняя, что совершенно неприемлемо считать, что при

осуществлении действий, не предусмотренных прямо в законе, этим нарушается закон.

Представитель Министерства экономики также и на судебном заседании подчеркнул, что ссылка заявителя на несоответствие совместного разъяснения и разъяснения от 28 декабря 1993 года Закону “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений”, который Сазайма приняла только 17 февраля 1994 года, необоснованна. Представитель Министерства экономики аргументировал, что любое разъяснение закона, а также других нормативных актов распространяется только на те нормативные акты, которые имелись во время издания данного разъяснения. Оценивать соответствие разъяснений законам, имеющим силу, можно только в контексте тех законов, которые были в силе во время издания этих разъяснений.

Конституционный суд, оценив соответствие совместного разъяснения и разъяснения от 28 декабря 1993 года статье 9 Закона “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”, статье 6 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” и статье 8 и статье 20 Закона “Об аренде и аренде с выкупом государственных предприятий и предприятий самоуправлений” и признав требование заявителя обоснованным,

констатировал:

1. Согласно пункту 7.5.1 Положения о Министерстве финансов, утвержденного постановлением Совета министров от 20 декабря 1991 года № 369, Министерство финансов имело право разработать и после согласования с Методическим советом по бухгалтерии утвердить для всех предприятий, предпринимательских обществ, учреждений и организаций обязывающие положения, инструкции и рекомендации по ведению бухгалтерии, а также необходимые разъяснения по их применению, и согласно пункту 11.2 министр финансов в пределах своей компетенции, выполняя и соблюдая имеющие силу законы и другие нормативные акты, имел право издавать приказы, инструкции и указания, которые обязательно должны были выполнять все министерства, ведомства, объединения, предприятия, учреждения и организации независимо от их подчиненности, а также граждане, и, если необходимо, издавать с другими

министерствами и ведомствами Латвийской Республики совместные нормативные акты.

Таким образом, на основании протокола заседания Совета министров от 8 марта 1993 года № 12 и согласно постановлению Совета министров от 10 февраля 1993 года № 67 Министерство финансов было вправе издать ту часть совместного разъяснения, которая соответствует его названию и регулирует вопросы о переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ.

2. Министр экономических реформ на основании пункта 7.4 утвержденного Советом министров 26 февраля 1993 года Положения о Министерстве экономических реформ и, принимая во внимание имеющие силу законы и другие нормативные акты Латвийской Республики, был вправе издавать приказы, которые обязательны для всех министерств и других государственных органов и органов самоуправления, предприятий (предпринимательских обществ) и организаций, но только в пределах своей компетенции.

Совет министров на заседании 8 марта 1993 года поручил министру экономических реформ "...совместно с заинтересованными министерствами подготовить предложения по ускорению приватизации государственных предприятий. Рассмотреть возможности продать или приватизировать государственные предприятия без организации конкурса, если внесены экономически выгодные предложения..." (пункт 1 параграфа 1 протокола заседания 12), и "...совместно с заинтересованными министерствами, принимая во внимание состоявшийся обмен мнениями, подготовить и внести в правительство предложения о внесении изменений в постановление Совета министров от 10 февраля 1993 года № 67 "О переоценке основных средств". Предусмотреть, что для предприятий, которые приватизируются или продаются, не применяются коэффициенты переоценки основных средств" (пункт 2 параграфа 1 протокола заседания № 12). Однако изменения в постановлении Совета министров от 10 февраля 1993 года № 67 "О переоценке основных средств" так и не были сделаны, а вместо этого, в нарушение установленных на заседании Совета министров пределов полномочий, было издано совместное разъяснение.

3. На основании совместного разъяснения Министерство экономики издало разъяснение от 28 декабря 1993 года.

Согласно имеющей силу во время издания разъяснения от 28 декабря 1993 года статье 15 Закона от 15 июля 1993 года “О восстановлении Закона “Об устройстве Кабинета министров” от 1 апреля 1925 года” государственный министр по приватизации Министерства экономики не имел права издавать общеобязывающий (внешний) нормативный акт. Кроме того, разъяснение от 28 декабря 1993 года не было опубликовано, что является одним из обязательных требований для вступления в силу общеобязывающего (внешнего) нормативного акта .

4. Конституционный суд, анализируя Закон “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”, Закон “Об аренде и аренде с выкупом государственных предприятий и предприятий самоуправлений”, Закон “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений”, а также Закон “О порядке оценки приватизируемых объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений и их имущества”, констатирует, что содержание и сущность этих законов необходимо понимать, исходя из статьи 64 Конституции.

Оценивая право министерств издавать нормативные акты, которые оспариваются, а также оценивая их содержание, Конституционный суд считает, что необходимо руководствоваться принципом деления власти, что включает в себя также распределение компетенции между законодательной властью и исполнительной властью.

В демократическом государстве законодательная власть принадлежит народу и законодателю. Остальные государственные органы имеют право издавать общеобязывающие (внешние) обоснованные законами нормативные акты только тогда, когда эти права особо делегированы законом. Из этого исходит принцип законности управления, согласно которому орган управления может действовать только в пределах закона.

Во время издания совместного разъяснения в силе была статья 1 Конституции, которая устанавливает, что Латвия является независимой

демократической республикой. 6 июля 1993 года Конституция вступила в силу в полном объеме. Согласно статье 64 Конституции законодательные права в Латвийской Республике принадлежат Сэйма, а также народу в предусмотренном Конституцией порядке и объеме.

Для решения вопроса о том, в чьей компетенции находится регулирование процесса приватизации, формируя новую экономическую систему в Латвийской Республике, необходимо учитывать важность вопроса, что создает необходимость отрегулирования его законодательным путем. Конституционный суд признает, что этот вопрос находится в компетенции законодателя.

Такая воля законодателя была выражена в постановлении Верховного Совета от 3 марта 1992 года “О концепции и программе подготовки приватизации государственной собственности и собственности самоуправлений”. Совету министров было поручено подготовить законопроекты по вопросам приватизации и внести их законодателю (пункт 6). Пункт 8 постановления устанавливает, как далее должна развиваться и конкретизироваться программа приватизации государственной собственности и собственности самоуправлений в каждом из предусмотренных в пункте 6 настоящего постановления законов, а также и в последующих нормативных актах Совета министров Латвийской Республики по вопросам приватизации.

Согласно этому постановлению Верховного Совета было принято несколько регулирующих процесс приватизации законов, в том числе: 16 июня 1992 года Закон “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений” и 23 февраля 1993 года Закон “Об аренде и аренде с выкупом государственных предприятий и предприятий самоуправлений”.

Ни статья 9 Закона “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”, ни статья 8 и статья 20 Закона “Об аренде и аренде с выкупом государственных предприятий и предприятий самоуправлений”, ни также другие статьи этих законов не предусматривают использование инвестиций в процессе приватизации с целью уменьшения платы за выкуп объекта, как это установлено в совместном разъяснении и в разъяснении от 28 декабря 1993 года. Такая возможность также не была предусмотрена ни в одной из статей Закона от 10 июня 1992 года “О порядке оценки приватизируемых объектов

(предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений и их имущества”.

То, что этот вопрос находится в компетенции законодателя, доказывает также и законодательная практика того времени. Если бы законодатель хотел, чтобы правительство или какое-либо из министерств отрегулировало бы вопрос о включении инвестиций в плату за выкуп объекта приватизации с целью уменьшения цены этого объекта, то это было бы определено или же в постановлениях о вступлении в силу законов Верховного Совета во время его деятельности, или же в Переходных положениях принятых Сэймой законов.

17 февраля 1994 года, уже после издания оспариваемых нормативных актов, был принят Закон “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” вместо Закона “О порядке приватизации объектов (предприятий) государственной собственности и собственности самоуправлений”. Оценивая соответствие совместного разъяснения и разъяснения от 28 декабря 1993 года этому закону, необходимо принимать во внимание принцип единства правовой системы Латвии и принцип преемственности деятельности государства и права, которые вытекают из Декларации 4 мая 1990 года “О восстановлении независимости Латвийской Республики”, Конституционного закона от 21 августа 1991 года “О государственном статусе Латвийской Республики”, постановления Верховного Совета от 29 августа 1991 года “О применении законодательных актов Латвийской ССР на территории Латвийской Республики”, а также иерархическую взаимосвязь правовых норм, что является важным признаком правовой системы демократического и правового государства. Поэтому Конституционный суд считает, что просьба заявителя установить соответствие совместного разъяснения и разъяснения от 28 декабря 1993 года Закону от 17 февраля 1994 года “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” является обоснованной.

В процессе разработки и принятия Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” Кабинет министров имел возможность вносить предложения для включения в него регулируемого в совместном разъяснении и разъяснении от 28 декабря 1993 года зачисления инвестиций в плату выкупа объекта приватизации (выдачу

беспроцентной ссуды и ее списание). Однако это и в данном законе не было установлено.

Принимая во внимание ранее упомянутое, Конституционный суд считает, что Министерство экономических реформ, издав совместное разъяснение в части зачисления инвестиций в плату за выкуп объекта приватизации, и Министерство экономики, издав разъяснение от 28 декабря 1993 года, необоснованно вмешались в законодательную сферу. Таким образом, эти нормативные акты являются *ultra vires* и незаконными.

5. Решая вопрос о времени, с которого оспариваемые нормативные акты могли бы утратить силу, Конституционный суд оценивал взаимосвязь таких правовых принципов как принцип справедливости, принцип законности, принцип деления власти и принцип — доверие праву. При сравнении в этом деле важности этих правовых принципов, существенное значение имеют такие элементы принципа — доверие праву, как: влияние обратной силы решения на публичные и частные интересы; долгосрочность правовых отношений, возникших на основании совместного разъяснения; возможные изменения в правовом положении тех субъектов приватизации, которые положились на законность совместного разъяснения и разъяснения от 28 декабря 1993 года, и другие.

На основании статей 30-32 Закона “О Конституционном суде”

Конституционный суд

решил:

1. Признать утвержденное Министерством финансов 30 апреля 1993 года № 047/475 и утвержденное Министерством экономических реформ 4 мая 1993 года № 34-1.1.-187 совместное разъяснение “О переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ” в части зачисления инвестиций в процессе приватизации в плату за выкуп и разъяснение Министерства экономики от 28 декабря 1993 года № 3-31.1.-231 “О порядке, в котором применяется совместное разъяснение Министерства

финансов и Министерства экономических реформ “О переоценке основных средств в бухгалтерии предприятий и предпринимательских обществ” не соответствующими статье 64 Конституции и не имеющими силу с момента оглашения решения.

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

Решение оглашено в Риге, 11 марта 1998 года.

Председатель заседания
Конституционного суда

А.Эндзиньш

Судья Конституционного суда

А.Ушацка

Судья Конституционного суда

И.Чепане