



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 27 июня 2000 года

Дело № 2000-05-05

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Илма Чепане, Романс Апситис, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе, Илзе Скултане и Анита Ущацка, с секретарем судебного заседания Линдой Винкалной,

при участии представителя заявителя – двадцати одного депутата седьмой Сазьмы – Ингриды Удре, Имантса Стиранса, Андриса Берзиньша, Евгении Сталидзане, Раймондса Паулса, Романса Межецкиса, Силвии Дреймане, Гундарса Боярса, Яниса Леи, Ришардса Лабановскиса, Эгилса Балдзенса, Освалдса Звейсалниекса, Леонса Боярса, Виолы Лазо, Айти Барчи, Петериса Салказановса, Яниса Чеверса, Валдиса Лаускиса, Арниса Калныньша, Оскарса Григса, Имантса Бурвиса – присяжного адвоката Айгарса Лусиса

и представителя должностного лица, издавшего оспариваемый акт,
– Президента министров – заместителя начальника Управления государственной гражданской службы Мариса Кнокса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 5 статьи 16 и пункта 3 части третьей статьи 17 Закона о Конституционном суде

на открытом судебном заседании в Риге 13 июня 2000 года рассмотрел дело

“О соответствии распоряжения Президента министров от 15 февраля 2000 года № 51 “О возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии А.Витолса” статье 32 Закона об устройстве Кабинета министров, частям третьей и четвертой статьи 1 и части первой статьи 58 Закона “О государственной гражданской службе””.

Конституционный суд **констатировал:**

20 мая 1998 года Кабинет министров, учтя рекомендацию Президента министров Гунтарса Крастса, издал распоряжение № 247 “Об А.Витолсе”, которым Алвис Витолс был назначен на должность директора Государственной канцелярии.

15 февраля 2000 года Президент министров Андрис Шкеле, считая, что построив помещения для отдыха в здании Государственной канцелярии и скрывая этот факт, были необоснованно растрочены государственные бюджетные средства и были нарушены законы “О государственном бюджете”, “О руководстве бюджетом и финансами”, “О государственной гражданской службе” и другие нормативные акты, издал распоряжение № 51 “О возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии А.Витолса”.

15 февраля 2000 года директор Государственной канцелярии Алвис Витолс информировал Президента министров Андриса Шкеле о том, что упомянутое распоряжение находится в противоречии с пунктом 23 Положения о Государственной канцелярии.

Кабинет министров на заседании 15 февраля 2000 года принял к сведению данную Президентом министров Андрисом Шкеле информацию о возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии Алвиса Витолса и отстранении его от должности на время

расследования дисциплинарного дела [Протокол-решение заседания Кабинета министров от 15 февраля 2000 года (прот. № 8, 1 □) “О директоре Государственной канцелярии”, далее – Протокол-решение]. При этом Кабинет министров на время расследования дисциплинарного дела возложил исполнение обязанностей директора Государственной канцелярии на заведующую Юридическим департаментом Агнесе Квеску.

14 марта 2000 года Кабинет министров на основании решения Управления государственной гражданской службы от 13 марта 2000 года № 14 “Об оценке деятельности А.Витолса” издал распоряжение № 120 “О снятии А.Витолса с должности директора Государственной канцелярии”, а также признал утратившим силу распоряжение Кабинета министров, которым Алвис Витолс был назначен на должность директора Государственной канцелярии.

Заявитель в заявлении просит Конституционный суд признать распоряжение Кабинета министров от 15 февраля 2000 года № 51 “О возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии А.Витолса” (далее – оспариваемый акт) не соответствующим статье 32 Закона об устройстве Кабинета министров, частям третьей и четвертой статьи 1 и части первой статьи 58 Закона “О государственной гражданской службе” (далее – Закон о гражданской службе), пункту 23 утвержденного Кабинетом министров 8 ноября 1994 года Положения о Государственной канцелярии (далее – Положение) и пункту 157 постановления Кабинета министров от 30 апреля 1996 года № 160 “Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров” (далее – Постановление № 160).

Заявитель указывает, что согласно статье 32 Закона об устройстве Кабинета министров директор Государственной канцелярии назначается на должность на основании Закона о государственной гражданской службе. В части третьей статьи 1 Закона о гражданской службе установлено, что Государственная канцелярия является государственным гражданским учреждением. Статья 58 этого же закона предусматривает, что руководитель государственного гражданского учреждения в случае дисциплинарного нарушения на время служебного расследования может отстранить чиновника от выполнения служебных обязанностей. Согласно

части четвертой статьи 1 Закона о гражданской службе руководитель государственного гражданского учреждения является назначенным в установленном законом порядке руководителем любого государственного учреждения или органа, которые вправе назначить на должность или освободить от должности или отстранить от должности чиновника.

В свою очередь, в пункте 157 Постановления № 160 установлено, что директора Государственной канцелярии назначает на должность и освобождает от должности Кабинет министров. Аналогичная норма включена в пункт 23 Положения, в котором еще дополнительно установлено, что назначение на должность и освобождение от должности директора Государственной канцелярии производится распоряжением Кабинета министров по предложению Президента министров.

В заявлении подчеркивается, что Алвис Витолс назначен на должность директора Государственной канцелярии распоряжением Кабинета министров. Президент министров не имел права издавать распоряжение об отстранении Алвиса Витолса от должности, так как это является компетенцией Кабинета министров.

Кроме того, в заявлении указывается, что директор Государственной канцелярии 15 февраля 2000 года информировал Президента министров о несоответствии оспариваемого акта пункту 23 Положения, однако распоряжение не было отменено.

На судебном заседании представитель заявителя присяжный адвокат Айгарс Лусис сохранил в силе требование и подчеркнул, что наиболее существенной задачей является выяснение, какой субъект компетентен принимать решение об отстранении от должности директора Государственной канцелярии на время расследования дисциплинарного дела. Директор Государственной канцелярии является чиновником высшего ранга, которого назначают на должность и освобождают от должности распоряжением Кабинета министров, и мнение Президента министров может быть лишь в виде предложения.

Представитель заявителя указал, что директор Государственной канцелярии реально был отстранен от должности оспариваемым актом, и высказал мнение, что ни в одном из действующих правовых актов не говорится о том, что директор Государственной канцелярии может быть

отстранен от должности Протоколом-решением Кабинета министров. Из содержания Протокола-решения видно, что он не является решением коллегиального органа, ибо Кабинет министров принял к сведению факт об издании оспариваемого акта. Таким образом, первое предложение Протокола-решения имеет лишь информативный характер.

В письменном ответе Президента министров утверждается, что необоснованным является выраженное в заявлении мнение о том, что Кабинет министров не принял решения об отстранении от должности директора Государственной канцелярии.

В письменном ответе указывается, что Кабинет министров, принимая Протокол-решение, который согласно пункту 10 Постановления № 160 является обязательным для директора Государственной канцелярии и других должностных лиц государственных органов, одобрил действие Президента министров – возбуждение дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии Алвиса Витолса – и принял решение об отстранении Алвиса Витолса от должности, а также поручил выполнять обязанности директора Государственной канцелярии заведующей Юридическим департаментом Агнесе Квеске.

Кроме того, на основании статьи 9 изданного Кабинетом министров 16 августа 1994 года в установленном в статье 81 Конституции порядке Постановления № 158 “О дисциплинарных наказаниях чиновников” (далее – Постановление о дисциплинарных наказаниях) и пункта 70 Постановления Кабинета министров от 13 июня 1995 года № 154 “Постановление о процессе административных актов”, выражено мнение, что с изданием распоряжения Кабинета министров от 14 марта 2000 года № 120 “Об освобождении А.Витолса от должности директора Государственной канцелярии” оспариваемый акт утратил силу. Поэтому его отмена является нецелесообразной.

На судебном заседании представитель Кабинета министров Марис Кнокс подчеркнул, что главное в деле – это выяснить, было ли у Президента министров в этой ситуации право активно действовать и действительно ли Кабинет министров в конкретном случае не принял никакого решения.

Представитель Президента министров выразил мнение, что Президент министров согласно пункту 23 Положения обязан активно действовать, не только предлагая кандидатуру на должность директора Государственной канцелярии, но и давая импульс для возбуждения дисциплинарного дела. С изданием оспариваемого акта Положение не нарушено, так как у Президента министров не было возможности по-другому реагировать. Оспариваемый акт в данном случае имеет рекомендательный характер. Описанный в Постановлении № 160 порядок по существу не распространяется на данный случай, ибо Президент министров как непосредственный руководитель не должен спрашивать согласия других должностных лиц. Здесь необходимо принять во внимание Постановление о дисциплинарных наказаниях, целью которого является эффективное предотвращение нарушений, незамедлительно возбуждая дело, что и было реально достигнуто.

Марис Кнокс подчеркнул, что установленное в Протоколе-решении задание – заведующей Юридическим департаментом Агнесе Квеске выполнять обязанности директора Государственной канцелярии на время расследования дисциплинарного дела и является решением Кабинета министров. Из его содержания видно, что Кабинет министров согласен с возбуждением дисциплинарного дела и что обязанности директора Государственной канцелярии должно выполнять какое-либо другое лицо, а не Алвис Витолс. В связи с дисциплинарным делом это решение было основанием для дальнейшего действия – вплоть до освобождения Алвиса Витолса от должности. Следовательно, Протокол-решение в конкретном случае по содержанию может быть приравнен к письменному распоряжению.

К тому же все привлеченные должностные лица поняли волю Кабинета министров, которая содержится в Протоколе-решении, – Агнесе Квеска начала выполнять обязанности директора Государственной канцелярии, а Алвис Витолс на следующий день в Государственную канцелярию как на свое рабочее место больше не пришел.

Кроме того, представитель Кабинета министров указал, что в нормативных актах точно не установлена процедура, как поступать в конкретном случае. Как Президент министров, так и Кабинет министров

выразили свою волю согласно установленной в правовых нормах целью – предотвратить противоправное действие. Об этой воле был поставлен в известность адресат, который ее понял. Таким образом, Президент министров и Кабинет министров действовали правомерно.

Представитель Президента министров выразил мнение о том, что оспариваемый акт утратил силу в момент принятия Протокола-решения. В свою очередь, вместе с освобождением Алвиса Витолса от должности Протокол-решение об отстранении от должности был выполнен и утратил силу.

На судебном заседании приглашенный свидетель Алвис Витолс разъяснил, что согласно должностному описанию директор Государственной канцелярии работает в подчинении Президента министров. Порядок работы Кабинета министров утверждается Президентом министров, и проекты актов Кабинета министров по поручению Президента министров подготавливаются Государственной канцелярией. Так же был бы подготовлен и включен в повестку дня Кабинета министров и проект распоряжения об отстранении от должности директора Государственной канцелярии. Такой проект могла бы завизировать заведующая Юридическим департаментом.

В понимании свидетеля Алвиса Витолса Протокол-решение заседания Кабинета министров является такой записью в протоколе, в котором выражается отношение членов Кабинета министров, и он начинается словами “одобрить”, “принять”, “поручить”. В конкретном случае при принятии Протокола-решения, отношение членов Кабинета министров относительно возбуждения дисциплинарного дела против Алвиса Витолса и его отстранения от должности не было выражено. Таким образом, Протокол-решение является формой акта, а его содержание – информацией.

Свидетель Алвис Витолс считает, что именно оспариваемый акт имел юридическое значение, ибо он находился в основе расследования дисциплинарного дела. Кабинет министров его не одобрил, так как ни в одном протоколе не написано, что оспариваемый акт был одобрен. Протокол-решение имеет лишь информативный характер. В конкретном случае было необходимо распоряжение Кабинета министров.

Конституционный суд, оценив соответствие оспариваемого акта законам,

констатировал:

1. В понимании Закона о гражданской службе Государственная канцелярия является государственным гражданским учреждением. Ее работой в соответствии со статьей 32 Закона об устройстве Кабинета министров руководит директор, который назначается на должность на основании Закона о гражданской службе. В свою очередь, статья 33 того же закона предусматривает, что Государственная канцелярия ведает делопроизводством Кабинета министров и Президента министров, а директор Государственной канцелярии управляет бюджетом Кабинета министров и Государственной канцелярии.

В пункте 23 Положения определено, что директор Государственной канцелярии является чиновником высшего ранга, который назначается на должность и освобождается от должности распоряжением Кабинета министров по предложению Президента министров.

Постановление № 160 и Положение дают директору Государственной канцелярии широкие полномочия в организации работы Кабинета министров, в обеспечении продвижения внесенных проектов правовых актов, а также проектов распоряжений Президента министров.

Распоряжением директора Государственной канцелярии Алвиса Витолса № 530 от 24 июля 1998 года утверждено должностное описание директора Государственной канцелярии, в котором указано, что директор Государственной канцелярии подчиняется непосредственно Президенту министров. Среди особых обязанностей упомянута обязанность “визировать проекты правовых актов Кабинета министров и проекты распоряжений Президента министров до внесения этих проектов на подпись Президенту министров”.

Если чиновник гражданской службы совершил дисциплинарное нарушение, порядок применения дисциплинарной ответственности регулируют Закон о гражданской службе и Постановление о дисциплинарных наказаниях.

В части первой статьи 29 Закона о гражданской службе предусматривается, что за несоблюдение законов и других нормативных актов при выполнении служебных обязанностей, а также за нарушение порядка несения государственной гражданской службы, установленного в положениях, инструкциях и в конкретных описаниях служебных обязанностей, против чиновника можно возбудить дисциплинарное дело. В свою очередь, в части первой статьи 7 Постановления о дисциплинарных наказаниях определено – если руководителю государственного гражданского учреждения стали известными факты о совершении дисциплинарного нарушения, он должен незамедлительно возбудить дисциплинарное дело, но не позднее одного месяца после того, когда такие факты стали известны.

Как часть первая статьи 58 Закона о гражданской службе, так и статья 9 Постановления о дисциплинарных наказаниях допускают возможность отстранения руководителем государственного гражданского учреждения соответствующего чиновника на время расследования его дисциплинарного дела от выполнения должности (служебных обязанностей), сохранив за ним в это время право получения полного вознаграждения.

Таким образом, право возбудить дисциплинарное дело против чиновника, а также отстранить его от должности дано руководителю государственного гражданского учреждения.

В свою очередь, часть четвертая статьи 1 Закона о гражданской службе определяет, что “руководителем государственного гражданского учреждения в понимании настоящего закона является в установленном законом порядке назначенный руководитель любого государственного гражданского учреждения или орган, который в установленном в настоящем законе порядке имеет право назначать на должность и освобождать от должности, переводить на другую должность или отстранять от должности чиновника (кандидата в чиновники)”.

Выяснив сущность термина “руководитель государственного гражданского учреждения” во взаимосвязи с правовыми нормами, которые регулируют привлечение к дисциплинарной ответственности назначенного Кабинетом министров чиновника, также директора Государственной

канцелярии, видно, что, во-первых, возбудить дисциплинарное дело против директора Государственной канцелярии и отстранить его от выполнения служебных обязанностей может только Кабинет министров. Во-вторых, нет таких правовых норм, которые определили бы лицо, которое в таких случаях было бы правомочно высказать предложение о возбуждении дисциплинарного дела и отстранении чиновника от должности. Однако, так как директор Государственной канцелярии назначается на должность и отстраняется от должности по предложению Президента министров, Президент министров как прямой начальник имел право высказать предложение о возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии и отстранении его от должности.

Таким образом, Президент министров не был правомочен издавать оспариваемый акт, и он считается только предложением о возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии Алвиса Витолса.

2. Любое возбужденное против государственного чиновника дисциплинарное дело является единым процессом управления, который образуют последовательные стадии: возбуждение дисциплинарного дела (процесса), констатация фактов, то есть, расследование дисциплинарного дела, оценка констатированных фактов, заключение о том, совершено ли дисциплинарное нарушение, наложение дисциплинарного наказания (издание административного акта и уведомление) или прекращение дисциплинарного дела. Ни возбуждение дисциплинарного дела, ни также отстранение от должности не рассматриваются оторванно от всего процесса дисциплинарного дела.

Заявитель, оценивая оспариваемый акт оторванно от Протокола-решения, границы рассматриваемого заявления необоснованно сузил.

Чтобы констатировать, принимал ли решение о возбуждении дисциплинарного дела и отстранении от должности правомочный на это субъект, то есть руководитель государственного гражданского учреждения – Кабинет министров, в этом деле необходимо оценить соответствие не

только оспариваемого акта, но и Протокола-решения статье 32 Закона об устройстве Кабинета министров и Закону о гражданской службе.

В статье 29 Закона о гражданской службе определено, что против чиновника можно возбудить дисциплинарное дело, в свою очередь, в части первой статьи 7 Постановления о дисциплинарных наказаниях сказано, что руководитель государственного гражданского учреждения дисциплинарное дело возбуждает в виде решения в письменной форме.

Согласно статье 58 Закона о гражданской службе в случае дисциплинарного нарушения руководитель государственного гражданского учреждения на время служебного расследования может отстранить чиновника от выполнения служебных обязанностей. В свою очередь, статья 9 Постановления о дисциплинарных наказаниях предусматривает, что чиновника от выполнения служебных обязанностей руководитель государственного гражданского учреждения может отстранить письменным распоряжением.

Ни Закон о гражданской службе, ни Постановление о дисциплинарных наказаниях для упомянутых решений руководителя государственного гражданского учреждения и для процедуры их принятия иных требований не предусматривают.

Согласно Закону о гражданской службе и Постановлению о дисциплинарных наказаниях отстранение чиновника от должности на время расследования его дисциплинарного дела не является обязательной составной частью процесса дисциплинарного дела. Статья 7 Постановления о дисциплинарных наказаниях возлагает на руководителя государственного гражданского учреждения обязанность, если ему стали известны факты о дисциплинарном нарушении, – незамедлительно возбудить дисциплинарное дело, а статья 9 только дает право отстранить чиновника от должности. Об отстранении от должности руководитель гражданского учреждения может решать, принимая во внимание конкретные условия. Отстранение от должности является имеющимся в распоряжении руководителя государственного гражданского учреждения превентивным средством – возможностью предотвращения продолжения вероятного дисциплинарного нарушения.

Согласно статье 6 Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Сазьмой, Президентом государства и Кабинетом министров актов” и Постановлению № 160 решения Кабинета министров могут быть приняты (оформлены) в виде постановлений, инструкций, предложений, выписок из протокола заседания (протоколов-решений), а также в виде распоряжений.

Распоряжениями Кабинет министров дает определенные задания и упорядочивает другие конкретные организаторские вопросы работы государственного управления. В свою очередь, протоколы-решения заседания Кабинета министров являются принятыми на заседании решениями, которые распространяются на членов Кабинета министров, Государственную канцелярию или на другие органы и их должностных лиц.

Как видно из Протокола-решения, Кабинет министров принял к сведению данную Президентом министров Андрисом Шкеле информацию о возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии Алвиса Витолса и о его отстранении от должности на время расследования дисциплинарного дела. Необоснованным является мнение заявителя и свидетеля о том, что Протокол-решение имеет только информативный характер, на что указывают слова “принять к сведению”, и что члены Кабинета министров по этому вопросу не выразили свое отношение. Второе предложение Протокола-решения, которым обязанности директора Государственной канцелярии на время расследования дисциплинарного дела поручено выполнять руководителю Юридического департамента Агнесе Квеске, указывает на то, что Кабинет министров воспринял данную Президентом министров информацию не только пассивно, но и, имея подозрения на необоснованный расход средств государственного бюджета, одобрил предложение Президента министров возбудить дисциплинарное дело и отстранить от должности Алвиса Витолса.

Кроме того, согласно пункту 96 Постановления № 160 у членов Кабинета министров была возможность в течение двух рабочих дней после получения Протокола-решения подать замечания или возражения в отношении содержания упомянутого акта в письменном виде.

Принимая Протокол-решение, Кабинет министров выразил свое отношение и волю как о возбуждении дисциплинарного дела против Алвиса Витолса, так и об отстранении его от должности.

То, что воля Кабинета министров выражена в форме Протокола-решения – недостаточное основание для признания, что Кабинет министров как руководитель государственного гражданского учреждения такую волю не выразил вообще.

К тому же, двум адресатам – Алвису Витолсу и Агнесе Квеске воля Кабинета министров в момент подписания Протокола-решения была известна, они эту волю приняли во внимание и действовали в соответствии с ней.

Таким образом, Кабинет министров действовал как руководитель государственного гражданского учреждения и принимал решение в понимании части первой статьи 7 и статьи 9 Постановления о дисциплинарных наказаниях.

3. Согласно пункту 5 статьи 16 Закона о Конституционном суде Конституционный суд рассматривает дела о соответствии актов Президента министров Конституции и другим законам. Поэтому ему не подсудно рассмотрение дела в части о соответствии оспариваемого акта пункту 157 Постановления № 160 и пункту 23 Положения.

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

решил:

1. Признать, что распоряжение Президента министров от 15 февраля 2000 года № 51 о возбуждении дисциплинарного дела против директора Государственной канцелярии и его отстранении от должности как предложение является неотъемлемой составной частью Протокола-решения заседания Кабинета министров от 15 февраля 2000 года (прот. № 8, 1 □) “О директоре Государственной канцелярии”.

2. Признать, что Протокол-решение (прот. № 8, 1 □) заседания Кабинета министров от 15 февраля 2000 года “О директоре Государственной канцелярии” соответствует статье 32 Закона об устройстве Кабинета министров, частям третьей и четвертой статьи 1, статье 29 и части первой статьи 58 Закона “О государственной гражданской службе”.

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

Решение оглашено в Риге, 27 июня 2000 года.

| | |
|---|-----------------|
| Председатель заседания Конституционного суда | Айварс Эндзиньш |
| Судья Конституционного суда | Илма Чепане |
| Судья Конституционного суда | Романс Апситис |
| Судья Конституционного суда | Юрис Елагинс |
| Судья Конституционного суда | Андрейс Лепсе |
| Судья Конституционного суда | Илзе Скултане |
| Судья Конституционного суда | Анита Ушацка |