

Р Е Ш Е Н И Е
ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 22 февраля 2002 года

Дело № 2001-06-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Андрейс Лепсе, Романс Аписитис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Илзе Скултане и Анита Ушацка, с секретарем судебного заседания Эггидей Фреймане, при участии заявителя конституционной жалобы Иварса Силарса и его представителя присяжного адвоката Аниты Шневеле

и представителя органа, издавшего оспариваемый акт, – Президиума Сазьмы, присяжного адвоката Эдуардса Иквилдса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пунктов 1 и 3 статьи 16, а также пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 19² Закона о Конституционном суде,

в Риге 22 января 2002 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

“О соответствии пунктов 4, 5, 6, 7, 8 и первого предложения пункта 9 “Правил о порядке компенсации из бюджета Сазьмы расходов, возникших у депутата при осуществлении своих полномочий” Президиума Сазьмы от 28 февраля 2000 года статье 91 Конституции Латвийской Республики”.

Конституционный суд

к о н с т а т и р о в а л :

Статья 33 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) устанавливает, что члены Сазьмы получают оплату труда из государственных средств.

Статьей 14 принятого 23 марта 1923 года закона “Свод правил Сазьмы” было установлено, что депутат получает по предусмотренным бюджетом нормам: “а) установленную месячную заработную плату за прошедший период; первую половину – 15-го числа и вторую половину в последний день месяца; б) вознаграждение за участие в комиссиях; в) деньги

на содержание за время поездки по делам службы вне места заседаний Сазймы. Кроме того, депутатам возмещаются прямые дорожные расходы.” Статья 16 этого же закона предоставила депутатам Сазймы право пользоваться для поездок государственными железными дорогами и государственными кораблями безвозмездно, с предъявлением соответствующей легитимации.

В свою очередь, его статья 28 уточняет также функции Президиума Сазймы. Президиуму Сазймы поручено: “а) установление внутреннего распорядка и хода работы в канцелярии Сазймы и других учреждениях Сазймы; б) прием и увольнение чиновников; в) предварительное решение, с ведома бюро фракций, хода работы в Сазйме; дальнейшее направление всех входящих дел и дача заключений во всех предусмотренных сводом правил случаях; г) предварительное решение, с ведома бюро фракций, всех дел, которые не нормированы сводом правил или решениями Сазймы.” Для решений Президиума и Бюро фракций, которые предусмотрены пунктами “в” и “г” данной статьи, было необходимо утверждение Сазймой.

10 апреля 1929 года был принят новый закон “Свод правил Сазймы”, в статье 25 которого в компетенцию Президиума Сазймы уже не входило “предварительное решение, с ведения бюро фракций, хода работ в Сазйме”. В свою очередь, для решений Президиума Сазймы по делам, которые не были нормированы Сводом правил или решениями Сазймы, уже не был необходим акцепт Сазймы.

Статья 14 упомянутого закона устанавливала размер вознаграждения депутата – “депутат получает месячную заработную плату, установленную по категории I должностей гражданской службы, за прошедшее время ... вознаграждение за участие в комиссиях, деньги на содержание за время поездки по делам службы вне места заседаний Сазймы, а также возмещение за прямые дорожные расходы депутат получает по предусмотренным бюджетом нормам”.

28 мая 1990 года Верховный Совет Латвийской Республики (далее – Верховный совет) принял закон “О статусе народного депутата Латвийской Республики”, часть пятая статьи 24 которого предусматривала, что порядок возмещения связанных с депутатской деятельностью расходов уста-

навликает Верховный совет. Статьей 26 этого же закона народному депутату гарантировано право пользоваться на территории Латвии бесплатно всеми видами общественного транспорта, кроме такси индивидуального пользования. Правила бесплатной езды депутатов, порядок произведения связанных с этим расчетов с транспортными организациями, а также правила использования личного автотранспорта депутата в связи с осуществлением депутатской работы было поручено установить Совету Министров Латвийской Республики.

29 мая 1990 года на основании упомянутого закона Верховный совет утвердил положение “О материальном обеспечении народных депутатов Латвийской Республики”. Пунктом 10 данного положения был установлен размер основного оклада депутата, а также доплат, и то, что из основного оклада депутата и доплаты к нему удерживается подоходный налог, а пунктом 3 было предусмотрено, что “депутату ежемесячно выплачивается 200 рублей на покрытие связанных с депутатской работой расходов. Из этой суммы налоги не удерживаются.” Пунктом 7 положения было гарантировано, что в случаях, “если депутат при выполнении депутатских обязанностей использует личный автотранспорт, ему в установленном законодательством порядке компенсируются дополнительные расходы, связанные с эксплуатацией автотранспорта”. В свою очередь, пунктом 8 положения было предусмотрено, что “наемному депутату по его желанию оплачивается гостиница или предоставляется вместе с семьей на соответствующий срок в Риге служебная жилая площадь, которую вместе с коммунальными услугами оплачивает депутат”.

25 июня 1990 года Верховный совет утвердил новое положение “О материальном обеспечении деятельности народных депутатов Латвийской Республики”, а 30 июня 1992 года внес в него изменения. После внесения изменений часть первая пункта 10 положения предусматривала, что “размеры и порядок оплаты труда депутата устанавливает Президиум Верховного Совета Латвийской Республики”, а первое предложение пункта 3 устанавливало, что “депутату на покрытие связанных с работой расходов ежемесячно выплачивается денежная сумма в размере, установленном

Президиумом Верховного Совета Латвийской Республики”. Часть вторая пункта 10, второе предложение пункта 3, а также статьи 7 и 8 положения были аналогичны соответствующим нормам положения, утвержденного 29 мая 1990 года.

6 июля 1993 года на первом заседании 5-й Сазймы Сазйма приняла решение применить к своей работе принятый в 1929 году Свод правил Сазймы с изменениями и дополнениями к нему (в том числе также статьей 14), кроме статей 26 и 124, второго предложения статьи 126, статей 127, 139, 147, примечания к статье 148 и статьи 185.

21 июля 1993 года Сазйма, на основании пункта 4 статьи 25 и статьи 120 Свода правил Сазймы, приняла решение, что дело об установлении месячной заработной платы депутата по существу не следует обсуждать в Сазйме и ее рассмотрение подведомственно Президиуму Сазймы (далее – Президиум).

Закон “О государственной гражданской службе” был принят 21 апреля 1994 года.

В принятом 28 июля 1994 года Своде правил Сазймы (далее – Свод правил) статья 12 его первоначальной редакции устанавливала, что депутат получает месячную заработную плату, соответствующую квалификационной категории I должностей гражданской службы, за проработанный период времени в установленные Президиумом сроки, а также то, что возмещение за участие в работе комиссий Сазймы, деньги на содержание за время, когда депутат по должностным делам выезжает вне места заседаний Сазймы, и деньги на репрезентационные расходы депутат получает из предусмотренных бюджетом средств.

Часть первая статьи 14, в свою очередь, предусматривала, что депутат при предъявлении депутатского удостоверения имеет право бесплатно пользоваться для поездок в Латвии государственными общественными транспортными средствами или общественными транспортными средствами самоуправлений, кроме такси индивидуального пользования, а часть вторая устанавливала: “если у депутата при осуществлении своих полномочий возникли расходы, их следует возместить из бюджета Сазймы в установленном Президиумом порядке.”

15 мая 1997 года был принят закон “Изменение в Своде правил Сазэймы”. Статья 14 закона была выражена в новой редакции. Кроме прочего часть первая данной статьи предусматривала: “Если у депутата при осуществлении своих полномочий возникли расходы, их следует компенсировать из бюджета Сазэймы в порядке, установленном Президиумом. Компенсационные выплаты на одного депутата в месяц не должны превышать 75 процентов от предусмотренной для него заработной платы (часть первая статьи 12).”

Сославшись на упомянутую норму закона, Президиум 26 мая 1997 года принял решение “О порядке предоставления и выплаты компенсаций депутатам Сазэймы”, которым утвердил “Правила о порядке компенсации из бюджета Сазэймы расходов, возникших у депутата при осуществлении своих полномочий”. Кроме прочего правилами было предусмотрено:

“4. Компенсация на приобретение канцелярских товаров, оплату услуг связи и покрытие репрезентационных расходов предоставляется депутатам во время действия их полномочий – в размере 15 процентов от месячной заработной платы. Данная компенсация не предоставляется депутату, который одновременно является членом правительства.

5. Компенсация на покрытие транспортных расходов на территории Латвии предоставляется всем депутатам, которым в служебное пользование не передана автомашина автобазы Сазэймы, – в размере 25 процентов от месячной заработной платы.

6. Депутату, который проживает на расстоянии 60-150 километров от Риги и которому в служебное пользование не передана автомашина автобазы Сазэймы, компенсация, упомянутая в пункте 5 данного положения, – в размере 25 процентов на покрытие транспортных расходов на территории Латвии – увеличивается на 10 процентов, а депутату, который проживает на расстоянии более 150 километров от Риги и которому в служебное пользование не передана автомашина автобазы Сазэймы, – компенсацию следует увеличить на 20 процентов.

7. Компенсация на покрытие расходов по аренде жилого помещения в размере 15 процентов от месячной заработной платы предоставляется депутату, который не имеет в Риге

постоянной прописки и который на срок депутатских полномочий арендует жилое помещение в Риге и не использует компенсацию на покрытие транспортных расходов, предусмотренную пунктом 6 данного положения, в увеличенном размере соответственно на 10 или 20 процентов.

8. Компенсация на покрытие транспортных расходов на территории Латвии (пункт 5 и 6 правил) и компенсация на покрытие расходов по аренде жилого помещения (пункт 7 правил) предоставляется по решению Хозяйственной комиссии Сазймы, на основании письменного заявления депутата. Хозяйственная комиссия рассматривает заявление депутата в течение двух недель и принимает соответствующее решение.

9. Депутат несет ответственность за достоверность представленных в заявлении сведений, и он обязан в течение семи дней в письменной форме сообщить Хозяйственной комиссии об изменениях в тех сведениях (смена места жительства, использование автомашины автобазы Сазймы и др.), на основании которых компенсация предоставлена.

10. Если депутат представил неверные сведения или в установленный срок не сообщил об изменениях в представленных сведениях, Хозяйственная комиссия принимает решение о взыскании необоснованно выплаченных сумм из заработной платы депутата.”

29 октября 1998 года 6-ая Сазйма приняла закон “Закон об обеспечении деятельности депутата Сазймы”, установив, что он вступает в силу 1 января 1999 года. Однако, закон в силу не вступил, так как 17 декабря 1998 года вновь избранная Сазйма его отменила.

16 декабря 1999 года Сазйма приняла закон “Изменения в Своде правил Сазймы”. Части первая и вторая статьи 14 Свода правил были выражены в следующей редакции:

“(1) Если у депутата при осуществлении своих полномочий возникли расходы, их следует компенсировать из бюджета Сазймы в размере и порядке, установленных Президиумом.

(2) Установленные Президиумом выплаты компенсаций – на приобретение канцелярских товаров, оплату услуг связи и покрытие репрезентационных расходов, покрытие транспортных расходов на территории Латвии, покрытие расходов

по аренде жилых помещений – налогами и взносами социального страхования не облагаются.”

Упомянутые нормы вступили в силу 12 января 2000 года. Ссылаясь на них, Президиум 28 февраля 2000 года принял решение “О порядке предоставления и выплаты компенсаций депутатам Саэймы”, которым утвердил “Правила о порядке компенсации из бюджета Саэймы расходов, возникших у депутатов при осуществлении своих полномочий”. Правила вступили в силу 1 марта 2000 года, и кроме прочего в них предусмотрено:

“4. Компенсация на приобретение канцелярских товаров, оплату услуг связи и покрытие репрезентационных расходов составляет 55 латов в месяц, и она предоставляется депутату на время действия его полномочий.

5. Компенсация на покрытие транспортных расходов на территории Латвии составляет 93 лата в месяц, и она предоставляется депутату, которому в служебное пользование не передана автомашина.

6. Для депутата, который проживает на расстоянии 60-150 километров от Риги и которому в служебное пользование не передана автомашина, компенсация транспортных расходов составляет 130 латов в месяц, а для депутата, который проживает на расстоянии более 150 километров от Риги и которому в служебное пользование автомашина не передана, данная компенсация составляет 167 латов в месяц.

7. Компенсация на покрытие расходов по аренде жилых помещений предоставляется депутату, которому на срок депутатских полномочий необходимо арендовать жилое помещение. Компенсация на покрытие расходов по аренде жилых помещений устанавливается в соответствии с упомянутой в заявлении депутата суммой, но не более 200 латов в месяц.

8. Компенсация на покрытие транспортных расходов на территории Латвии (пункты 5 и 6 правил) и компенсация на покрытие расходов по аренде жилых помещений (пункт 7 правил) предоставляется по решению Хозяйственной комиссии Саэймы, на основании письменного заявления депутата. Хозяйственная комиссия рассматривает заявление депутата в течение двух недель и принимает соответствующее решение.

9. Депутат, желающий получить какой-либо из видов компенсации, представляет Хозяйственной комиссии заявленное установленное образца о предоставлении компенсации (бланк прилагается). Депутат несет ответственность за достоверность представленных в заявлении сведений, и он обязан в течение семи дней в письменной форме сообщить Хозяйственной комиссии об изменениях в тех сведениях, которые являются основанием для предоставления компенсации или внесения изменений в нее (изменения места жительства и оплаты, использование служебной автомашины и др.).

10. Если депутат представил недостоверные сведения или в установленный срок не сообщил об изменениях в представленных сведениях, Хозяйственная комиссия принимает решение о взыскании необоснованно выплаченных сумм из месячной заработной платы депутата.”

Заявитель заявления (конституционной жалобы) Иварс Силарс в жалобе и в ее уточнении оспаривает соответствие пунктов 4, 5, 6, 7, 8 и первого предложения пункта 9 (далее оспариваемые нормы) “Правил о порядке компенсации из бюджета Сазймы расходов, возникших у депутата при осуществлении своих полномочий” Президиума от 28 февраля 2000 года (далее – оспариваемый акт) статьи 91 Конституции.

Не возражая против того, что необходимо компенсировать связанные с обязанностями депутатов и перечисленные в оспариваемом акте расходы, И.Силарс указывает, что оспариваемый акт вместо того, чтобы предусматривать компенсации только за действительные расходы, возникшие у депутатов при осуществлении своих полномочий, фактически предоставляет им незаконные, не облагаемые налогами пособия. Так ряд депутатов Сазймы – Я.Бункш, И.Бурвис, Ю.Далбиньш, О.Денисов, И.Гейге, В.Гилис, А.Калниньш, И.Калниньш, А.Кирштейнс, М.Луянс, А.Пожарновс, Н.Рудевичс, И.Соловьев, М.Спринджук, Д.Сталтс и М.Витолс в Риге имеют личные квартиры или же они уже до избрания депутатами работали в Риге и избрание депутатами не создало для них дополнительных расходов, которые были бы связаны с необходимостью арендовать квартиру в Риге в связи с исполнением депутатских

обязанностей. Несмотря на это, упомянутые депутаты представили заявку на компенсационные выплаты и получили их.

Заявитель считает, что таким образом депутаты незаконно получают доплату к заработной плате – до 200 латов в месяц на оплату расходов жилого помещения и до 167 латов в месяц на оплату транспортных расходов. Эти незаконно предоставленные доплаты выплачиваются из государственного бюджета, то есть, из налогов налогоплательщиков, в том числе налогов заявителя.

Правила не предусматривают представления каких-либо оправдательных документов, которые подтверждали бы обоснованность и реальное существование расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий. И.Силарс указывает, что и он как заседатель Рижского окружного суда получает вознаграждение из государственных средств, но не вправе получать не облагаемые налогами ежемесячные компенсации, если не представлены оправдательные документы. В свою очередь оспариваемый акт применяется не только для осуществления противоправных доплат к заработной плате, но и позволяет депутатам уклоняться от выполнения закона “О подоходном налоге с населения” и уплаты налогов.

Заявитель считает, что оспариваемые нормы не соответствуют установленному статьей 91 Конституции, а именно, что все люди в Латвии равны перед законом, и просит отменить оспариваемые нормы с момента их принятия, обязав депутатов возратить в государственный бюджет незаконно полученные платежи.

И.Силарс на судебном заседании упомянутое заявление поддержал.

В дополнение к включенному в заявление он обосновал нарушение статьи 91 Конституции и затрагивание своих основных прав, указав, что нахождение его и депутатов Сазймы в равных, сравнимых условиях подтверждает норма статьи 33 Конституции, которая устанавливает, что члены Сазймы получают вознаграждение из государственных средств. Он также, будучи заседателем Рижского окружного суда, получает вознаграждение из государственных средств. Должностной оклад депутата исчисляется согласно постановлению Президиума от 14 августа 2000 года “Об оплате

труда депутатов Сазймы”, за основание берется средняя заработная плата работающих в государстве. Поэтому заработная плата депутата приравнивается к заработной плате любого другого работника, в том числе и заявителя. В свою очередь то, что в отношении И.Силарса и депутатов установлен разный подход, подтверждает факт, что глава 8 Кодекса законов о труде Латвии не предусматривает для заявителя возможности получать не облагаемые налогами ежемесячные компенсации – доплаты к заработной плате, если это не обосновано подтверждающими расходы документами.

Наряду с этим И.Силарс ссылается на закон “О правовом статусе и пенсиях депутатов Верховного Совета Латвийской Республики”, согласно которому его пенсия непосредственно зависит от величины заработной платы депутатов.

В свою очередь на вопрос о том, готовится ли он выставить свою кандидатуру на следующих выборах в Сазйму, И.Силарс утверждал, что существующие в Сазйме “неясные правила игры” не позволяют ему брать на себя обязанности представителя народа, хотя он всегда хотел продолжать начатую работу в политике и об этом написано в печати.

Орган, издавший оспариваемый акт, – Президиум в ответе утверждает, что заявление необоснованно и подлежит отклонению.

В ответе подчеркнуто, что в соответствии с частью первой статьи 19² Закона о Конституционном суде конституционную жалобу в Конституционный суд можно подать, если лицо считает, что установленные для него Конституцией основные права затронуты правовой нормой, которая не соответствует правовой норме высшей юридической силы. Необходимо констатировать конкретное ущемление прав соответствующего лица, которое произошло, когда в отношении данного лица применялась правовая норма, которая не соответствует правовой норме высшей юридической силы. Оспариваемые правовые нормы не относятся к заявителю, так как он не является депутатом Сазймы.

Президиум указывает, что вознаграждение из государственного бюджета получает как Президент государства, так и должностные лица, которые осуществляют законодательную власть, те, кто осуществляет исполнительную власть, и те, кто осуществляет судебную власть. Вознаграждение

упомянутых должностных лиц и системы вознаграждения различны, с учетом статуса должностного лица. Необоснованным является утверждение заявителя, что его как судебного заседателя можно было бы приравнять к депутатам Сазймы, так как депутаты имеют особый конституционный статус, который коренится в основном законе государства – Конституции. В ответе подчеркнуто, что заявитель и депутаты Сазймы не находятся в похожих и сравнимых условиях.

Президиум выражает мнение, что Свод правил, а не оспариваемый акт устанавливает, что выплачиваемые депутатам компенсации не облагаются налогами, и делегирует Президиуму установление размеров компенсаций и порядка компенсаций.

В ответе указано, что не облагаемые налогом компенсации существуют и их размеры установлены действующими законами. Причем, в нескольких областях назначаются компенсации конкретного объема и не требуется предоставлять оправдательные документы.

Президиум утверждает, что в дополнение к полномочиям Ревизионной комиссии Сазймы в оспариваемом акте предусмотрен также механизм контроля.

В ответ на вопросы судьи Конституционного суда подчеркивается значение депутатской подписи на требовании компенсаций, а именно, подпись подтверждает достоверность сведений. Это устраняет возможные недоразумения по объему компенсации и означает, что депутат берет на себя полную ответственность в случае, если представляются недостоверные сведения.

Представитель Президиума присяжный адвокат Эдуардс Иквилдс на судебном заседании защищал точку зрения, что конституционная жалоба является необоснованной, и призвал ее отклонить. Он утверждал, что статья 91 Конституции относится ко всем жителям Латвийской Республики, в свою очередь, конкретные нормы, которые оспариваются, являются объектом регулирования публичных прав и относятся к конкретным должностным лицам, поэтому не могут противопоставляться материальные возможности различных должностных лиц или различных органов и их проявления.

Ссылаясь на принцип правового доверия, он подчеркнул, что избранные народные представители находятся в особой ситуации и им следует доверять.

Приглашенное лицо – товарищ секретаря Сазймы Александрс Барташевичс рассказал о необходимости принятия оспариваемого акта, указав, что основной целью изменений было по возможности быстро, удобно и с экономией средств Сазймы разрешить ситуацию со зданием гостиницы Сазймы на улице Валдемара 23, так как здание возвращено бывшему собственнику, который начиная с 2000 года собирался повышать плату за нахождение в нем.

А.Барташевичс высказал мнение, что при принятии оспариваемого акта наряду с необходимостью экономить средства Сазймы целью было обеспечить депутатов жилой площадью – тех депутатов, которым это необходимо и нужно. Он пояснил, что в отношении компенсации за транспортные расходы, расходы на канцелярские товары и средства репрезентации порядок в 2000 году не менялся и все осталось по старому.

Приглашенное лицо – председатель Хозяйственной комиссии Сазймы Юрис Добелис на судебном заседании подчеркнул, что депутат осуществляет основную задачу в государстве и от него зависит все остальное – начиная с бюджета и оканчивая любым законом. Депутат имеет соответствующий уровень ответственности и от него зависит также подход к конкретному вопросу. Этот подход таков, что всем депутатам, независимо от того, где они живут, следует обеспечить равные возможности. Это означает, что право ездить, участвовать в мероприятиях и работать с избирателями следует обеспечить всем равные. Насколько активно они эти права используют, это уже совсем другой вопрос.

Ю.Добелис выразил мнение, что Хозяйственная комиссия участвует в процессах, которые относятся к хозяйственной деятельности Сазймы. Это фактически означает участие в разработке проекта бюджета, составлении проектов различных законов. В свою очередь, решения о расходовании денег принимает Президиум.

Он пояснил, что отношение Хозяйственной комиссии ко всем депутатам Сазймы всемерно положительное. При полу-

чении заявления основным является проверка, правильно ли оформлено заявление. Ю.Добелис подчеркнул, что считает ниже своего достоинства “бегать за каждым депутатом и расспрашивать”, проживает или не проживает депутат по указанному месту.

Приглашенное лицо – председатель Ревизионной комиссии Сэймы Павел Максимов пояснил, что заседание Ревизионной комиссии, на котором начали рассматривать вопрос о компенсациях, их законности и целесообразности, прошло уже в декабре 2000 года – тогда, когда появилась первая критическая публикация И.Силарса о компенсациях депутатам. В свою очередь, при проведении годовой ревизии комиссия констатировала, что оспариваемый акт не предусматривает механизма контроля.

П.Максимов подчеркнул, что в оспариваемый акт включен принцип контроля, но не предусмотрен механизм его реализации. В понимании Ревизионной комиссии механизм предусматривает какие-либо критерии, которые можно было бы применить в работе контроля. Таких критериев не было, и поэтому в апреле 2001 года Ревизионная комиссия обратилась в Президиум с предложением усовершенствовать правила механизмом контроля и отчетности, с предусмотрением представления определенных отчетов или оправдательных документов.

Конституционный суд

с д е л а л в ы в о д :

1. Для того, чтобы удостовериться, подведомственно ли дело о конституционной жалобе И.Силарса Конституционному суду, вначале следует констатировать, подведомственно ли Конституционному суду дело о соответствии изданного Президиумом нормативного акта правовым нормам высшей юридической силы.

1.1. Пункт 3 статьи 16 Закона о Конституционном суде предусматривает проверку соответствия “других нормативных актов” правовым нормам высшей юридической силы. То, соответствует ли конкретный акт термину “нормативный акт”, включенному в статью 16 Закона о Конституционном суде, оценивается не только по наименованию оспариваемого акта, но и по его содержанию. Причем, компетенция

издавать соответствующую правовую норму является предпосылкой тому, чтобы соответствующий акт был законным и применимым, однако, если акт издан с нарушением установленной компетенции, это еще не значит, что акт не соответствует признакам нормативного акта и не может быть включен в требование к Конституционному суду [см. *Решение Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)*].

Мнение заявителя, что Президиум при издании оспариваемого акта в противоположность полномочиям установил не предусмотренные законом и не облагаемые налогами доплаты, не связанные с исполнением депутатских обязанностей, следует проверить путем анализа соответствия данного акта правовым нормам высшей юридической силы. Такая проверка входит в компетенцию Конституционного суда.

1.2. Статус Президиума прежде всего следует из Конституции. “Конституционная комиссия пришла к соглашению о том, что в Законе о Конституции в очень определенной форме в отдельных статьях следует выразить определенные мысли. Если мы и не найдем такую статью, которая говорит, что такое Саэйма, и т.д., то мы все же знаем, как она возникает и составляется, знаем из отдельных статей, каковы права Саэймы” (*Стенограммы Конституционного Собрания Латвии, тетрадь 14, стр.1309*). В Конституции также нет определения Президиума, однако из норм Конституции следует правовой статус Президиума.

Президиум упомянут в Конституции, однако он не имеет статуса самостоятельного конституционного органа. Права и обязанности Президиума исходят из статуса и полномочий Саэймы. Президиум выполняет четко установленные организационные функции – созывает сессии и устанавливает очередные или внеочередные заседания, а также обеспечивает непрерывное функционирование парламента между сессиями и заседаниями. То, что Президиум не является стоящим над Саэймой органом, следует также из статьи 21 Конституции, которая предусматривает, что для установления внутреннего распорядка и порядка Саэйма разрабатывает себе свод правил, и не предусматривает, что данный порядок устанавливает, например, Президиум. Президиум

наравне с непосредственно предусмотренными Конституцией функциями вправе установить деятельность и внутренний распорядок Сазймы настолько, насколько Свод правил или иной закон уполномочивает на это Президиум.

Когда 6 июля 1993 года 5-я Сазйма решила применить к своей работе принятый в 1929 году свод правил Сазймы, его статья 14 предусматривала, что депутат получает месячную заработную плату, соответствующую квалификационной категории I должностей гражданской службы. Однако Закон о государственной гражданской службе еще не был принят. Приняв 21 июля 1993 года решение, что дело об установлении месячной заработной платы депутатов по существу не подлежит обсуждению в Сазйме и его рассмотрение подведомственно Президиуму, Сазйма в известной мере по инерции приписала Президиуму Сазймы компетенцию Президиума Верховного совета.

В соответствии с Конституцией Президиум не может быть органом, который издает всеобщие обязательные (внешние) нормативные акты. В этом смысле Президиум Сазймы отличается от Президиума Верховного совета, изданные которым акты имели характер всеобщих обязательных (внешних) нормативных актов и определенное место в системе нормативных актов. У актов Президиума Сазймы такого места нет. На это указывает как факт, что порядок опубликования и вступления в силу актов Президиума не предусмотрен законом "О порядке объявления, опубликования, вступления в силу и действительности законов и других актов, принятых Сазймой, Президентом государства и Кабинетом министров", так и то, что акты Президиума Верховного совета, в том числе те, которые ранее устанавливали оплату работникам государственных органов, изменяются или отменяются законом или правилами Кабинета министров, изданными в порядке, установленном статьей 81 Конституции, а не постановлением Президиума (см., например, принятый 8 июня 1994 года закон "О признании утратившим силу постановления Президиума Верховного Совета Латвийской Республики и Совета Министров Латвийской Республики от 21 января 1993 года "О делении должностей Сил обороны, Ополчения, вооруженных формирований Министерства внутренних дел и Службы безопасности по ква-

лификационным категориям и служебным званиям и о доплатах к заработной плате”, а также правила № 42 “О признании утратившими силу постановлений Президиума Верховного Совета, принятых по вопросам оплаты труда”, изданные Кабинетом министров 28 декабря 1993 года в порядке, установленном статьей 81 Конституции).

Однако акты Президиума, затрагивающие депутатов, нельзя считать только внутренними нормативными актами в традиционном понимании. А именно, “одним из основных признаков, по которым правовые акты подразделяются на внутренние и внешние акты, является адресат конкретного акта. Внутренние нормативные акты субъект публичных прав издает для установления порядка собственной внутренней деятельности или подчиненных себе органов либо для пояснения порядка применения какого-либо внешнего нормативного акта, и такие акты являются обязательными только для самого издателя, его структурных единиц и работников. В свою очередь, внешние нормативные акты обязательны для абстрактного круга лиц, ими регулируются правовые отношения между субъектом публичных прав с одной стороны и индивидом или другими субъектами прав с другой стороны” [*Решение Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)*].

Как в ответе обоснованно указал Президиум, депутат Сазймы признан конституционно представителем народа (статья 6 Конституции). Депутат Сазймы является легитимным выразителем воли народа в государственном конституционном органе – Сазйме, и его статус коренится в основном законе государства – Конституции. Мнение, что депутаты находятся в отношениях подчиненности с Президиумом аналогично как чиновники министерства – министру, противоречило бы принципу независимости депутата. Причем, мнению, что акты Президиума имеют только характер внутренних нормативных актов, противоречит и тот факт, что при установлении заработной платы депутатам Сазймы Президиум фактически установил размер специальной государственной пенсии депутатов Верховного совета, но данные лица не находятся и не могут находиться в отношениях подчиненности с Президиумом. А именно, согласно части первой статьи 5 закона “О правовом положении и пенсиях

депутатов Верховного Совета Латвийской Республики” бывшие депутаты Верховного Совета Латвийской Республики, которые голосовали “за” декларацию от 4 мая 1990 года “О восстановлении независимости Латвийской Республики” или конституционный закон “О государственном статусе Латвийской Республики”, получают пенсию в размере 80 процентов от заработной платы депутата Саэймы, которую в свою очередь устанавливает Президиум.

Включенный в пункт 3 статьи 16 Закона о Конституционном суде термин “нормативные акты” охватывает как всеобщие обязательные (внешние), так и внутренние нормативные акты. Для выяснения, входит ли проверка конкретного нормативного акта в компетенцию Конституционного суда, статью 16 Закона о Конституционном суде следует толковать во взаимосвязи с задачами деятельности Конституционного суда в демократическом правовом государстве. “Одним из основных принципов демократического государства является принцип деления власти, из которого в свою очередь следует контроль судебной власти над властью законодателя и исполнительной властью. Вне контроля судебной власти не может остаться ни одна из правовых норм или действий исполнительной власти, если они затрагивают интересы какого-либо лица” [*Решение Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)*].

Судебная власть в целом и Конституционный суд как ее составная часть должны обеспечить по возможности полный контроль за прочими обеими ветвями власти. В рамках судебной власти компетенция Конституционного суда “отступает” перед компетенцией судов всеобщей юрисдикции и истолковывается по возможности узко. Это особенно относится к случаям конституционной жалобы, когда законом предусмотрено в первую очередь исчерпать все общие средства правовой защиты.

Напротив, проверка соответствия нормативных актов Президиума не находится в компетенции ни одного суда всеобщей юрисдикции, поэтому такая интерпретация статьи 16 Закона о Конституционном суде, которая в случае ущемления прав запрещает проверку данных актов, противоречила бы статье 1 Конституции. Таким образом с точки зрения статьи 16 Конституционного суда Конституционному суду

подведомственно дело о соответствии оспариваемого акта правовым нормам высшей юридической силы.

2. Необоснованным является мнение о том, что Конституционный суд не вправе рассматривать дело о соответствии оспариваемого акта правовым нормам высшей юридической силы по конституционной жалобе И.Силарса. Статья 19² Закона о Конституционном суде устанавливает, что “конституционную жалобу (заявление) в Конституционный суд может подать любое лицо, которое считает, что установленные для него Конституцией основные права затрагивает правовая норма, которая не соответствует правовой норме высшей юридической силы”. Для выяснения, следует ли Конституционному суду рассматривать дело по конституционной жалобе И.Силарса, следует выяснить, соответствует ли данная жалоба требованиям упомянутой статьи.

2.1. В деле отсутствует спор о том, что И.Силарс как физическое лицо является “каждым” в понимании статьи 91 Конституции, “лицом” в понимании пункта 11 части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде и “каждым лицом” в понимании статьи 19² этого же закона.

2.2. В соответствии с частью первой статьи 19² Закона о Конституционном суде конституционную жалобу может подать лицо, которое “считает...”. В законе подчеркнуто мнение об ущемлении соответствующих основных прав лица, а не суда. Закон требует, чтобы лицо считало, что его установленные Конституцией основные права ущемлены. Однако, данное требование следует рассматривать в связи с частью шестой статьи 19² Закона о Конституционном суде, которая требует обосновать данное мнение. Значит, для возбуждения дела о конституционной жалобе необходимо констатировать, что в заявлении включено достаточное юридическое обоснование соответствующего “мнения”, но коллегия Конституционного суда не обязана оценивать данное “мнение” до конца. Коллегия Конституционного суда имеет право отказаться от возбуждения дела только в том случае, если “юридическое обоснование мнения” очевидно является недостаточным для удовлетворения требования, в свою очередь, она обязана это делать только в том случае, если юридическое обоснование вообще отсутствует.

Противное допущение, а именно, что коллегия Конституционного суда уже при рассмотрении конституционной жалобы и принятии решения о возбуждении дела или отказе от возбуждения дела должна констатировать, что действительно ущемлены основные права, установленные Конституцией для лица, противоречило бы логическому движению установленного законом процесса Конституционного суда. Вопрос о том, действительно ли ущемлены основные права заявителя конституционной жалобы, Конституционный суд должен разрешить в основном в решении.

В опыте конституционных судов других государств в отношении конституционных жалоб также образовалась практика, что прием на рассмотрение конституционной жалобы связан с так называемой “теорией возможности” (*Möglichkeitstheorie*). Например, в комментарии Закона о Федеральном Конституционном суде Германии указано, что “заявитель жалобы должен достаточно ясно сформулировать возможность, что ущемлены права, перечисленные в части первой 90§ Закона о Федеральном Конституционном суде Германии. Но ущемление основных прав само по себе не должно быть изложено убедительно – это вопрос обоснованности – убедительно изложенной, однако, должна быть возможность” (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Heidelberg, C.F.Müller Juristischer Verlag, 1992, S. 1180-1181*).

И.Силарс в конституционную жалобу и в дополнение к ней включил обоснованную возможность ущемления основных прав, установленных статьей 91 Конституции. Оценка того, существует ли у данного мнения вообще юридическое обоснование или оно является или не является очевидно недостаточным для удовлетворения заявления, в момент возбуждения дела находится в ведении коллегии, которая принимает решение о заявлении.

Целью части шестой статьи 20 Закона о Конституционном суде является освобождение Конституционного суда от “работы впустую” с очевидно необоснованными жалобами. В случаях, когда юридическое обоснование имеется, но возникают сомнения, является ли оно очевидно недостаточным для удовлетворения заявления, упомянутая норма толкуется в соответствии с ее целью. Вначале следует

учитывать, решался ли уже соответствующий конституционный вопрос в практике Конституционного суда. Содержание статьи 91 Конституции в решениях Конституционного суда до сих пор не рассматривалось широко. В таком случае все сомнения толкуются в пользу возбуждения дела. Причем, следует учитывать, что задачей Конституционного суда является разрешение в юридически обязательной форме споров, которые возникают в отношении соответствия актов низшей юридической силы правовым нормам высшей юридической силы. Спор рассматривается как в случае, если оспариваемый акт признается несоответствующим, так и в случае, если оспариваемый акт признается соответствующим правовой норме высшей юридической силы.

2.3. После возбуждения дела Конституционный суд основывается не только на аргументах и доказательствах, представленных участниками по делу – заявителем и органом, издавшим оспариваемый акт, но и сам может их искать.

По вопросу о том, является ли соответствующее дело подведомственным Конституционному суду, на стадии подготовки решения для Конституционного суда не является обязательным юридическое обоснование заявителя и он должен оценивать всю общность обстоятельств, которая выяснена в ходе рассмотрения дела. В данном случае это означает, что Конституционный суд должен оценивать возможное ущемление не только в отношении И.Силарса как заседателя областного суда, но и в отношении И.Силарса как лица, которое получает специальную государственную пенсию, установленную законом “О правовом положении и пенсиях депутатов Верховного Совета Латвийской Республики”, а также в отношении И.Силарса как потенциального кандидата в депутаты Сазьмы. Причем, дело подлежит разрешению по существу, если хотя бы в одном случае наблюдается юридически обоснованная возможность, что оспариваемый акт, если он не соответствует правовым нормам высшей юридической силы, ущемляет основные права, установленные Конституцией для заявителя.

2.4. Не является обоснованным включенное в ответ Сазьмы утверждение, что необходимо констатировать такое ущемление прав лица, которое произошло, когда в отношении данного лица применена правовая норма (акт), не соот-

ветствующая норме высшей юридической силы. Случай, когда правовая норма применяется, является только одним из случаев, в которых правовая норма может ущемлять основные права лица в понимании статьи 19² Закона о Конституционном суде. Часть вторая данной статьи предусматривает возможность подать конституционную жалобу не только в случаях, когда использованы все возможности защиты упомянутых прав общими средствами защиты прав (обычно в случае издания акта применения прав), но и в случаях, когда такие не существуют. Закон о Конституционном суде требует, чтобы оспариваемый акт (норма) ущемлял основные права заявителя, но не требует, чтобы это происходило во всех случаях применения данной нормы в отношении заявителя.

Понятие “ущемлять” включено в закон с целью ограничения конституционной жалобы от жалобы на общую пользу. Это требует, чтобы существовала обоснованная возможность, что оспариваемая норма ущемляет заявителя.

Из пояснения И.Силарса на судебном заседании следует, что он ущемлен как потенциальный депутат 8-й Сазэймы. Лица, которые выставляют свою кандидатуру на должность депутата Сазэймы, принимают решение о принятии или непринятии данной должности, исходя в том числе из правового положения, которое для них предусмотрено в случае избрания. А именно, каковым является обеспечение деятельности депутата, какие средства на содержание депутат получит для себя и своей семьи, не ущемляет ли решение депутатского статуса его неимущественную пользу – честь и достоинство, и, самое важное, может ли депутат в равных с другими депутатами условиях выполнять обязательства, которые он взял на себя перед избирателями. И.Силарс утверждает, что существующие “правила игры” не позволяют ему этого делать.

Таким образом, для того, чтобы решить, возможно ли включаться в выборы, претендовать на мандат и в случае избрания его принять, вопрос о соответствии акта Президиума, который станет для И.Силарса как депутата обязательным только после избрания, следует решить уже в настоящий момент. Причем, вопрос о возможных изменениях в области материального обеспечения следует решать

незамедлительно и потому, что в противном случае, если, например, оспариваемый акт отменят после того как соберется 8-я Сазэйма, могут быть ущемлены интересы тех депутатов, которые положились непосредственно на такое финансовое решение и которые согласно принципу правового доверия имеют право его и дождаться.

Федеральный Конституционный суд Германии в подобном случае также рассмотрел дело по жалобе бывшего депутата ландтага (парламента земли) как потенциального депутата ландтага о соответствии норм закона, регулирующих предоставляемое депутатам ландтага вознаграждение, части первой статьи 3 Основного закона Федеративной Республики Германии (см. *Решение Федерального Конституционного суда Германии от 5 ноября 1975 года по делу №2BvR 193/74; опубликовано: BverfGE 40, 296*).

Таким образом, необоснованным является мнение Президиума, что Конституционный суд не вправе рассматривать дело о соответствии оспариваемого акта правовым нормам высшей юридической силы по конституционной жалобе И.Силарса.

3. Статья 91 Конституции устанавливает, что все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека осуществляются без какой-либо дискриминации. “Из первого предложения данной статьи следует принцип равенства, который кроме прочего запрещает государственным органам издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, которые находятся в равных условиях. Второе предложение статьи 91 Конституции, которое устанавливает, что “права человека осуществляются без какой-либо дискриминации”, не ограничивает, а дополняет первое предложение” (*Решение Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409*).

Для констатации содержания статьи 91 Конституции нельзя ограничиваться только интерпретацией Конвенции по защите прав и основных свобод человека и практикой Суда по правам человека. Уже то, что в статью 91 Конституции включено не только второе предложение, конструкция которого аналогична статье 14 Конвенции по защите прав и основных свобод человека и направлена на закрепленные в

соответствующем документе права, но также и первое предложение указывает, что целью законодателя Латвии было установить более широкий по сравнению с конвенцией объем прав.

В других международных документах также, в том числе в “Международном пакте о гражданских и политических правах”, установлен всеобщий дискриминационный запрет. В таком направлении развивается также правовая мысль Европы, а именно, Конвенция по защите прав и основных свобод человека дополнена протоколом 12, в свою очередь, в Хартию основных прав Европейского Союза включена статья 20 – “Равенство перед законом” и статья 21 – “Недискриминация”. Причем, Европейский суд при интерпретации прав Европейского Сообщества сформулировал всеобщий принцип равенства, который в сравнимых ситуациях не допускает разного обхождения с лицами, если различия не являются оправданными объективно.

Подобные всеобщие дискриминационные запреты включены в ряд конституций государств Европы (см., например, статью 3 Основного закона Федеративной Республики Германии, статью 3 Конституции Итальянской Республики, статью 1 Конституции Королевства Нидерландов, статью 1 Конституции Французской Республики). Аналогично первому предложению статьи 91 Конституции часть первая статьи 3 Основного закона Федеративной Республики Германии устанавливает, что “все люди равны перед законом”. Включенный в данную статью принцип равноправия оценивается как право, которое действует непосредственно. Суды Германии и большая часть специальной литературы признает часть первую статьи 3 Основного закона как субъективно публичное право на равное обхождение (см. *Grundgesetzkommentar. Band 1, 5.Auflage, München, Verlag C.H.Beck, 2000, S. 195*). Это право является обязательным также для законодателя.

Необоснованным является утверждение Э.Иквилдса, что “Статья 91 Конституции относится ко всем жителям Латвийской Республики, в свою очередь, конкретные нормы, которые оспариваются, уже являются объектом регулирования публичных прав и относятся к конкретным должностным лицам”. Статья 91 Конституции устанавливает границы

действия законодателя во всех случаях, когда лицо, в том числе также должностные лица, находится в равных и сравнимых обстоятельствах.

4. Статья 1 Конституции устанавливает, что “Латвия является независимой демократической республикой”. Из данной статьи следует ряд принципов правового государства, в том числе принцип деления власти и законности. Принцип деления власти выражается в делении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власть, которую осуществляют независимые и автономные органы. Данный принцип гарантирует равновесие и взаимный контроль и осуществляет умеренность власти. В свою очередь, принцип законности устанавливает, что закон и право обязательны для любого органа государственной власти, в том числе для самого законодателя. В демократической республике парламент должен соблюдать конституцию и другие законы, в том числе те, которые принял сам парламент. *[См. Решение Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)]*

Сазйма, все ее органы и депутаты не только пользуются автономным статусом, но одновременно подчинены контролю общества, соответствующих органов Сазймы и судебной власти. Причем, в своих действиях данные лица свободны настолько, насколько их не ограничивают Конституция и закон. Нахождение какого-либо должностного лица или органа вне контроля противоречит Конституции.

5. Статья 21 Конституции устанавливает, что “для установления внутренней деятельности и порядка Сазйма разрабатывает себе свод правил”. В данную статью включен принцип суверенитета парламента, а именно, Сазйма сама, а не кто-то другой, устанавливает для себя порядок работы *[см. Решение Конституционного суда от 13 июля 1998 года по делу № 03-04(98)]*. Также Сазйма сама принимает решения по ряду вопросов, которые относятся к ее членам: сама проверяет полномочия своих членов (статья 18 Конституции), дает согласие на начало уголовного преследования члена Сазймы или на наложение на него административного штрафа (статья 30), принимает решения по предусмотренным в статье 29 Конституции случаям. При решении всех этих вопросов Сазйма свободна в выражении своей воли

только настолько, насколько она ограничена Конституцией. Например, Сазйма не вправе устанавливать в Своде правил иной порядок изменения Конституции, чем тот, который предусмотрен Конституцией, или без законного основания не утверждать полномочия своего члена.

5.1. Также Сазйма сама принимает решения не только о государственном бюджете в целом, но и о своем бюджете, его расходовании и вознаграждении, которое полагается каждому депутату. Однако, является необоснованным утверждение председателя Хозяйственной комиссии Сазймы Ю.Добелиса, что “на нашей совести то, насколько большой бюджет мы себе установим, так как мы можем установить, какой хотим”. В решении этих вопросов Сазйма связана не только своей волей и совестью, но также буквой и духом Конституции.

“В обстоятельствах парламентарной демократии нельзя устранить то, что парламент принимает решение сам по своему делу, когда речь идет о размере его финансового регулирования и более детальном размещении, связанном с депутатским статусом. Но именно в данном случае принцип демократического и правового государства (статья 20 Основного закона) требует, чтобы весь процесс образования воли был прозрачным для граждан и результат был принят перед глазами общества. Так как это является единственным действенным контролем. Парламентарная демократия основана на доверии народа; доверие невозможно без прозрачности, которая позволяет следить, что происходит в политическом плане” (*Решение Федерального Конституционного суда Германии от 5 ноября 1975 года по делу №2 BvR 193/74; опубликовано: BverfGE 40, 296, 327*).

Подобные идеи во многих демократических государствах закреплены на уровне конституций, с предусмотрением, например, что “Депутаты фолькетинга получают вознаграждение, размер которого установлен в Законе о выборах” (статья 58 Конституции Королевства Дания), “сенаторы и члены палаты представителей получают установленную законом компенсацию, которая выплачивается из государственной кассы (часть шестая статьи 1 Конституции Соединенных Штатов Америки), “члены Парламента получают установленное законом вознаграждение” (статья 69

Конституции Итальянской Республики, похож также пункт “d” части второй статьи 161 Конституции Португальской Республики). Статья 63 Конституции Королевства Нидерландов предусматривает, что “содержание депутатов, бывших депутатов Генеральных штатов и находящихся на их содержании лиц устанавливает Акт Парламента. Палаты могут принять Акт только большинством голосов, которое составляет не менее 2/3 (двух третей) голосов”, а статья 75 Конституции Эстонской Республики требует, чтобы вознаграждение депутатам парламента, а также ограничения для получения других доходов были установлены законом, который можно изменять только в отношении парламента следующего созыва. В свою очередь, в Бельгии размер вознаграждения депутата установлен прямо в статье 66 Конституции.

Таким образом, в демократических странах обращают особое внимание на то, чтобы возмещение депутатам устанавливалось по меньшей мере законом. Это, с одной стороны, гарантирует всесторонний обмен мнениями и достаточную прозрачность, а, с другой стороны – придает необходимую стабильность статусу каждого депутата. Вознаграждение, выплачиваемое депутату из государственных средств, прежде всего является гарантией его независимости. Например, в соответствии с первым предложением части третьей статьи 48 Основного закона Федеративной Республики Германии “депутат имеет право на соответствующее вознаграждение, которое обеспечивает его независимость”.

Право депутата Сазймы получать вознаграждение из государственных средств также закреплено на уровне Конституции – в статье 33 Конституции. Первоначально принципы вознаграждения депутатов Сазймы, подобно другим демократическим государствам, устанавливал закон – Свод правил. В настоящее время Сазйма, включив этот важный вопрос в компетенцию Президиума, осложнила прозрачность в принятии упомянутого решения. Причем, возникают сомнения в стабильности правового положения депутата.

5.2. Чтобы сделать возможной в финансовом плане деятельность в парламенте для всех депутатов независимо от их имущественного положения и места жительства, наряду с вознаграждением депутата важное место занимают также

различные гарантии. Сначала следует упомянуть гарантии, связанные с передвижением депутата по территории государства. В ряде случаев они предусмотрены даже на конституционном уровне, например, в статье 66 Конституции Бельгии, в части второй статьи 161 Конституции Португальской Республики. В уже упомянутой части третьей статьи 48 Основного закона Федеративной Республики Германии наряду с процитированным предусмотрено, что депутаты “имеют право на бесплатное пользование государственными средствами сообщения”.

Если исторически одной из важнейших гарантий деятельности депутата является возможность передвигаться по территории государства, то в настоящее время следует учитывать также те требования, которые устанавливают современные средства связи. Сможет ли депутат должным образом и равноправно с другими депутатами осуществлять мандат члена Сэймы – это во многом зависит от того, имеются ли в распоряжении депутата достаточные возможности получения информации и обмена ею, не только путем выслушивания мнения избирателей очным образом и ознакомления с реальной ситуацией в различных регионах государства, но и при помощи различных информационных технологий. В свою очередь, для обеспечения полноценной возможности участвовать в работе Сэймы депутатам из различных областей государства существенными являются также гарантии, которые относятся к жилому помещению.

Таким образом, урегулирование по вопросам, которые затрагивают возмещение различных связанных с деятельностью депутата расходов, является существенной частью статуса депутата и установление данного урегулирования должно соответствовать тем же принципам, что и установление вознаграждения.

Подобное мнение выразил также Федеральный Конституционный суд Германии, подчеркнув, что с конституционно-правовой точки зрения в целом следует возразить, что закон уполномочивает президиум ландтага устанавливать ряд вопросов, связанных с возмещением депутатам, так как поэтому существенная часть финансового обеспечения депутатов устанавливается процедурой, которая не подчинена контролю общества (*см. решение Федерального Конститу-*

ционного суда Германии от 5 ноября 1975 года по делу № 2 BvR 193/74; опубликовано: BverfGE 40, 296, 327).

Таким образом, в демократическом и правовом государстве вознаграждение и гарантии деятельности депутатов устанавливаются законом.

6. Президиум, издавая оспариваемый акт, был вправе установить только то, что Сазьма включила в предусмотренные Сводом правил полномочия. Причем, Президиум должен принять во внимание также другие нормативные акты – прежде всего Конституцию. При принятии оспариваемого акта Президиум наряду с другим должен был сделать также все возможное, чтобы развеять дефицит прозрачности, который породила передача Президиуму решения этого вопроса.

При толковании статьи 14 Свода правил следует использовать не только грамматический метод толкования правовых норм, но и особенно системный, телеологический и исторический метод.

6.1. При системной интерпретации статьи 14 Свода правил следует учитывать статью 33 Конституции и статьи 12 и 13 Свода правил. Целью этих статей Свода правил является исполнение требований статьи 33 Конституции – установить вознаграждение из государственных средств членам Сазьмы.

При принятии Конституции в ней было закреплено прогрессивное для того времени мнение, а именно, что член Сазьмы получает “вознаграждение”. Как на заседании Конституционного собрания при рассмотрении проекта Конституции в первом чтении признал референт Маргерс Скуениекс: “Комиссия в данной статье хотела установить это как основную мысль, что работа народных представителей подлежит вознаграждению” (*стенограммы Конституционного Собрания Латвии, тетрадь 18, стр.1697*). Ученые Латвии в области прав также уже первоначально акцентировали статус депутата Сазьмы как члена парламента демократического государства. Так как “современное правовое государство – особенно демократическая республика – по своей сути сильно отличается от дуальной конституционной монархии 19 века. ... Депутаты теперь выполняют свою публичную повинность, делают свою нужную для государст-

ва работу так же как другие работники государства; ... уже нет основания для поддержания принципиальной разницы между депутатами и другими работниками государства” (*Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga, A.Gulbis, 1930, cmp.125*).

Фактически в Конституции уже первоначально закреплено положение, которое страны, в конституциях которых переняты нормы более древних конституций, установили позже. А именно, из вознаграждения за особые, связанные с мандатом расходы, образовались средства на содержание депутата и его семьи, которые выплачиваются из государственной кассы как вознаграждение за занятость депутата в парламенте, где мандат стал работой на полное время. Из вознаграждения лицу, которое занимает почетную должность, образовалась плата за деятельность в парламенте.

В статьях 12 и 13 Свода правил отражено не только право депутата на получение вознаграждения, но и обязанность платить налоги в установленном законом порядке. С одной стороны, депутат “зарабатывает” вознаграждение как представитель государственной власти – при исполнении функций члена Сэймы. Значит, право депутата на получение вознаграждения следует из его статуса как избранного представителя народа. С этой точки зрения является обоснованным включенное в ответ Сэймы утверждение, что депутат Сэймы и заседатель окружного суда не находятся в равных и сравнимых обстоятельствах. Но в данном случае только постольку, поскольку речь идет о размере вознаграждения.

Вознаграждение депутата должно соответствовать ответственности и нагрузке, связанных со значимостью должности, а также рангом данной должности в конституционно-правовом строе. Расчет парламентского дохода должен быть таким, чтобы он не ставил под угрозу свободу решений депутата и возможность заниматься парламентарной деятельностью, в том числе с полным или частичным отказом от получения доходов от своей профессии. Причем следует учитывать ограничения, которые для хозяйственной деятельности депутатов устанавливает Конституция и Закон о предотвращении коррупции.

В 1929 году, при реферировании проекта Свода правил, депутат Албертс Квиесис подчеркнул: “До сих пор заработ-

ную плату депутатов устанавливали в бюджетном порядке. Но это по мнению комиссии нежелательно, так как каждый год возникают лишние разговоры по данному вопросу, и этим можно продвигать лишнюю демагогию, что никому не может идти на пользу. Если уж все имеют установленную заработную плату, то и депутатов не следует ставить в исключительное положение. Зарботная плата депутатов до сих пор была приравнена к категории IV государственных чиновников. Комиссия признала, что положение депутатов, их ответственная обязанность требует, чтобы их вознаграждение не было меньше вознаграждения государственных чиновников, и поэтому остановилась на категории I и по ней и установила вознаграждение депутатов” (*Стенограммы III-й Сазймы Латвийской Республики. Рига, Сазйма Латвийской Республики, 1929, стр.580*). В демократическом государстве при установлении вознаграждения члена парламента парламента в отношении конкретных сумм в известных рамках имеет большую свободу. Противовесом этой свободе служит прозрачная процедура, которая обеспечивает контроль общества.

С другой стороны, при уплате налогов депутат действует не как представитель государственной власти, а как любой гражданин, который имеет определенные доходы, оправданные расходы, семейное положение, место жительства и т.п. Обязанность платить налоги следует не из отношений депутата как представителя государственной власти с государством, а из статуса, который депутат имеет как гражданин данного государства, как лицо, которое в данном государстве получает доходы или которое в данном государстве имеет собственность. В этих отношениях депутат является равным с другими физическими лицами, которые получают такие же доходы, и также подлежит налогообложению в установленном законом порядке. Должность депутата сама по себе не является и не может являться основанием для скидки по налогам или для дополнительных платежей.

Это Сазйма предусмотрела также в статьях 12 и 13 Свода правил, установив распределение вознаграждения, а в части четвертой статьи 12 предусмотрев, что данное вознаграждение облагается налогами в установленном законом всеобщем порядке.

Таким образом в статье 12 Свода правил исчерпывающе перечислено, что входит в вознаграждение депутата, т.е. доходы депутата от деятельности в парламенте. Президиум имеет право и обязанность устанавливать вознаграждение депутатов, включая в него месячную заработную плату, доплаты членам Президиума и должностным лицам комиссий и фракций, а также вознаграждение за участие в работе комиссий Саэймы. Доплаты иного рода, вознаграждение или иным образом названные доходы от деятельности в парламенте Президиум не праве устанавливать для депутатов.

6.2. Часть вторая статьи 12 Свода правил устанавливает, что “деньги на репрезентационные расходы депутат получает из предусмотренных бюджетом средств”. Из части четвертой упомянутой статьи и части второй статьи 14 следует, что эта особая компенсация, в отличие от установленного в статье 12 вознаграждения депутатов, не подлежит налогообложению. В известной мере подобные гарантии предусмотрены также для ряда других высших должностных лиц государства, однако в связи с работой депутатов они приобретают особое содержание. С учетом деятельности депутата в специфических – связанных с политикой обстоятельствах, было бы проблематично подчинять данные расходы решению и акцепту какого-либо парламентского или внепарламентского органа. У представителей различных политических сил о необходимости и целесообразности той или иной репрезентации безусловно возникли бы разногласия, которые могли бы затруднить репрезентацию принадлежащих к меньшинству депутатов, и это, в свою очередь, не соответствовало бы парламентской практике демократического государства. Поэтому репрезентационные расходы являются особой гарантией деятельности депутата, которая имеет компенсационный характер. Установление размера репрезентационных расходов в разумных пределах гарантирует прежде всего контроль общества. Поэтому данное вознаграждение должно быть четко установлено как отдельная сумма, причем принцип равноправия депутатов требует, чтобы она была равна для всех депутатов.

Возмещение репрезентационных расходов Саэймы установила в статье 12 Свода правил как отдельную позицию. Часть первая статьи 14 Свода правил во взаимосвязи со

статьей 12 толкуется таким образом, что в части первой статьи 14 речь идет о “других, не упомянутых ранее” расходах, которые возникли у депутата при исполнении своих обязанностей. Часть вторая статьи 14 уточняет вопросы налогообложения, а не устанавливает данную компенсацию. То, что Президиум установил репрезентационные расходы в оспариваемом акте одной общей суммой с другими компенсируемыми расходами, затрудняет контроль общества над данной позицией.

6.3. Часть первая статьи 14 Свода правил устанавливает, что Президиум в рамках бюджета Сазймы должен разработать такой порядок, который предусматривает компенсацию в установленном размере других расходов (кроме репрезентационных расходов), которые возникли у депутата при исполнении депутатских обязанностей.

Целью статьи 14 Свода правил является создание для депутатов возможности участвовать в работе Сазймы и представлять общность избирателей независимо от того, в каком регионе депутаты проживают, а также возмещать депутатам расходы, которые возникли у них при исполнении своих обязанностей. В данном случае в Свод правил включены полномочия Президиуму устанавливать компенсации за расходы, “которые действительно возникли”. В статью 14 Свода правил не включены полномочия Президиуму устанавливать, которые, какие, насколько большие или как названные расходы имеют компенсационный характер (как можно было бы сделать вывод из письма Юридической комиссии Сазймы от 27 сентября 2001 года за № 9/3-243 Ревизионной комиссии Сазймы). Даже наоборот, из статьи 14 Свода правил следует право президиума устанавливать компенсации за расходы, которые возникли и причем объективно связаны с исполнением депутатских обязанностей. Только эти установленные Президиумом компенсации за расходы, которые действительно возникли, не облагаются налогами. Причем, Президиум должен был установить порядок, соответствующий этим рамкам полномочий.

В судебной практике других государств также, например, в Германии, признается, что только возмещение за особые расходы, которые действительно возникли, объективно соразмерны и связаны с мандатом, можно не облагать нало-

гами (см. *Решение Федерального Конституционного суда Германии от 5 ноября 1975 года по делу № 2 BvR 193/74; опубликовано: BverfGE 40, 296, 328*).

7. Вопрос о том, какой порядок компенсации выбрать, Свод правил оставляет в ведении Президиума, но этот порядок должен быть таким, чтобы в каждом конкретном случае компенсировать расходы, которые действительно возникли при осуществлении депутатских полномочий.

7.1. Э.Иквилдс на судебном заседании утверждал, что избран “нормативный механизм возмещения расходов”. Такой механизм мог бы годиться только в случаях, когда получение надлежащих оправдательных документов невозможно, или же в случаях, когда экономия времени и работы, которая возникает при отказе от требования подтверждающих расходы документов, соразмерна возможной экономии, которая не получается при точном подсчете расходов.

В основе упомянутого метода лежат экономически обоснованные или основанные на длительном опыте расчеты. Должны быть ясно установленные критерии, которые обоснованы конкретными расчетами, чтобы не только каждый налогоплательщик, но и депутат и кандидат в депутаты мог получить представление о том, какая часть соответствующей суммы предусмотрена на репрезентационные расходы, какая – на почтовые услуги, услуги связи и т.д.

С точки зрения равноправия депутатов является неоправданным то, что депутаты, в распоряжение которых передан служебный мобильный телефон, получают такие же компенсации за услуги связи как депутаты, которые свои мобильные служебные разговоры оплачивают из упомянутых компенсаций.

Не обоснованы объективно и не соразмерны также компенсации за транспорт. Например, пунктом 6 оспариваемого акта повышенная и дифференцированная компенсация связанных с использованием транспорта расходов предусмотрена для депутатов, которые “проживают” на расстоянии 60 и более километров от Риги. Президиум указывает, что в понятие “проживает” входит не фактическое место жительства депутата, а его постоянное место жительства вне Риги до начала выполнения обязанностей депутата. То, что депутат арендует жилую площадь в Риге и получает

компенсацию за эти расходы, не является основанием, чтобы депутат не получал повышенную компенсацию за транспортные расходы. Депутат обычно избирается по месту своего постоянного жительства, и для встречи со своими избирателями или семьей у него возникают большие расходы.

Это выраженное в ответе мнение противоречит тому, что “парламент является учреждением народного представительства и члены парламента (депутаты) являются народными представителями, а не представителями ... какого-либо отдельного государственного края (избирательного округа или избирательного участка)” (*Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga, A.Gulbis, 1930, сmp.123*).

Причем, как видно из материалов дела, такие компенсации за транспортные расходы получают также депутаты, которые потребовали компенсацию за аренду жилого помещения и которые постоянно проживают в Риге. Таким образом упомянутые депутаты или находятся в лучшей ситуации чем другие члены парламента, так как могут позволить себе большие расходы за транспорт, или же получают возможность использовать данные деньги на другие цели, то есть, как дополнительный доход.

Очевидно не соответствующим назначению, включенному в статью 14 Свода правил, является установление компенсации за аренду жилого помещения “нормативным методом”. То, что при установлении данных компенсаций их размер не обоснован конкретными расчетами, видно из ответов на вопросы судей. Так Э.Иквидлс первоначально утверждал, что у него “при подготовке к суду была возможность получить информацию, что учитывались нынешние расходы и существующая цена квартиры в Риге, какая она есть”, а после вопроса “Цена?” исправил сказанное: “Нет, ну какая арендная плата”. Товарищ секретаря Сазймы А.Барташевичс также не смог пояснить, о квартире какой величины идет речь, только указал, что компенсация установлена такой большой, “сколько стоит квартира в среднем недалеко от Сазймы, чтобы депутат мог разместиться и посещать свое рабочее место. Она была выбрана исходя из отзывов, от трех, если не ошибаюсь, фирм недвижимости, которые занимаются сдачей в аренду квартир, и поэтому также появилась данная сумма – 200 латов”.

Таким образом, нельзя утверждать, что пункт 7 оспариваемого акта основан на точных, экономически обоснованных расчетах. Причем, дополнительные обязанности, которые возникли бы при присоединении подтверждающих конкретные расходы документов, например, квитанций об арендной плате и договора аренды, совсем не требовали бы несоразмерно большой работы и расхода времени по сравнению с выплачиваемой суммой – до 200 латов.

7.2. Включенное в пункт 7 оспариваемого акта условие “необходимо арендовать” очевидно не соответствует сути статьи 14 Свода правил. С учетом того, что жилое помещение необходимо каждому депутату, депутат может быть или собственником жилого помещения, в котором он проживает, или же арендатором данного помещения, или также членом семьи лица, которое арендует жилое помещение либо является его собственником. Деление депутатов по упомянутым критериям не имеет отношения к исполнению депутатских обязанностей. Только то, что депутату “необходимо арендовать” жилое помещение, не означает, что данные расходы возникли в связи с исполнением депутатских обязанностей. Из материалов дела видно, что депутаты данную необходимость иногда обосновывают не только исполнением депутатских обязанностей, но и ремонтом по месту жительства и т.п. Э.Иквилдс на судебном заседании также допустил возможность, что депутату может быть необходимо арендовать жилое помещение по причине того, что “делятся семьи, объединяются семьи, все может случиться...”.

Расходы по аренде жилого помещения обычно входят в оплату услуг, которые лицо покрывает из своих доходов. Об этом свидетельствует также факт, что в корзине товаров и услуг прожиточного минимума, которая рассчитывается в соответствии с приложением 3 постановления Совета Министров Латвийской Республики от 8 апреля 1991 года за № 95 “Об обеспечении индексации денежных доходов жителей”, включена также арендная плата и коммунальные платежи. Расходы, необходимые для обеспечения депутата жилым помещением, которое соответствует статусу депутата, учитываются при установлении величины облагаемого налогами вознаграждения депутата. За вознаграждение,

которое в настоящее время установлено для депутата, такие возможности следует обеспечить.

Расходы по аренде жилого помещения могут считаться предметом компенсации только в случаях, если в связи с исполнением служебных обязанностей лицу необходимо арендовать или же другое жилое помещение, или дополнительное жилое помещение, т.е. жилое помещение в другой местности или жилое помещение с конкретными свойствами. На судебном заседании Ю.Добелис подтвердил, что депутаты в настоящее время обеспечены достаточно удобными рабочими помещениями в доме Сазймы. Следовательно, нельзя принять то, что депутату необходимо какое-то дополнительное помещение для работы.

Нельзя согласиться с точкой зрения Президиума, что депутат имеет право арендовать жилое помещение в любой части территории Латвии, потребовав за это компенсацию, так как статья 15 Конституции устанавливает, что Сазйма проводит свои заседания в Риге.

Расходы по аренде жилого помещения могли бы быть связаны с исполнением депутатских полномочий только в случаях, когда депутату необходимо дополнительно арендовать жилое помещение в Риге – месте, где проходят заседания Сазймы –, если депутат проживает на определенном расстоянии вне Риги. Возместить такие расходы на определенном уровне не только право, но и обязанность. В противном случае возникло бы недопустимое неравенство между депутатами из различных регионов государства.

Однако, в данном случае Президиум должен установить ясно и обоснованно критерии, по которым упомянутые расходы возмещаются и по которым устанавливается, действительно ли они возникли в связи с исполнением депутатских полномочий. Причем, в соответствии с целью статьи следует уточнить, что входит в понятие “расходы по аренде жилого помещения”.

Таким образом, оспариваемый акт не соответствует включенным в статью 14 Свода правил полномочиям Сазймы устанавливать порядок компенсации расходов, которые возникли у депутата и которые связаны с исполнением депутатских полномочий.

8. Принимая во внимание установленное статьей 6 Конституции, в области выборов кроме прочего следует основываться на том, что каждый должен иметь возможность реализовать свои гражданские права в максимально равноправном виде. Это относится не только к реализации активных и пассивных избирательных прав в узком значении, но и к реализации мандата. Статья 5 Конституции устанавливает, что Сазйма состоит из ста народных представителей. Избирательное право и парламентарное право не знает в отношении статуса депутатов существенных, отдельных, связанных с личностью депутата обстоятельств, которые могли бы оправдать различия в статусе депутатов. Все члены парламента должны быть формально равноправными между собой. Включенный в статью 91 Конституции всеобщий принцип равноправия данное положение только укрепляет. Из этого следует: каждый независимо от социальных различий, в том числе имущественного положения, должен иметь равные возможности стать членом парламента и в случае избрания реализовать мандат в равных с другими депутатами обстоятельствах. Кроме того, каждому депутату полагается в равной степени высоко рассчитанное вознаграждение независимо от того, принадлежит ли ему жилое помещение или он его арендует, а также независимо от того, насколько далеко он живет от Риги и т.п.

Исключение в смысле вознаграждения на основании важных обстоятельств признается только в отношении членов Сазймы, которые решением Сазймы выполняют особые парламентские функции, например, председателя Сазймы, секретаря Сазймы.

Также равноправно следует относиться к членам Сазймы, обеспечивая их возможности выполнять связанные с мандатом обязанности как в Сазйме, так и вне его. Недопустимо, что в зависимости от обстоятельств, связанных с местом жительства депутата, того, арендует ли он или не арендует квартиру и т.п., для депутата устанавливаются более широкие или узкие возможности реализовать свои полномочия.

Упомянутые возможности должны быть равноправными. Реализовывать ли их, – это, в свою очередь, находится в ведении депутата. Однако, абсолютно недопустима ситуа-

ция, что у депутата возникает материальный стимул не выполнять свои обязанности, например, деньги, предназначенные на транспорт или услуги связи, получать и в том случае, если они не тратятся на предусмотренную цель.

Президиум в оспариваемом акте не установил равные для депутатов права исполнять депутатские полномочия. Различия, по которым депутаты поделены на тех, которые могут получать каждую конкретную компенсацию в установленном размере, являются необъективными. Поэтому оспариваемый акт противоречит также статье 91 Конституции.

Оспариваемые нормы, став обязательными для депутатов следующего созыва, ущемили бы права каждого конкретного депутата, также и потенциального депутата И.Силарса осуществлять свои полномочия при равных с другими депутатами обстоятельствах. Причем, тень корысти, которую данные правила бросают не только на депутатов, которые используют предусмотренные правилами компенсации за расходы, которые не возникли или не связаны с исполнением депутатских полномочий, но и на депутатов, которые честно просят компенсировать только те расходы, которые действительно возникли и связаны с исполнением депутатских обязанностей, ущемляют честь и достоинство депутата Саэймы. На судебном заседании председатель Хозяйственной комиссии Саэймы Ю.Добелис также признал: “Я полностью согласен, и я как один из ста депутатов Саэймы несу ответственность за честь Саэймы. К сожалению, в Латвийском государстве Саэйма и депутат Саэймы считаются чем-то таким, над чем каждый может улыбнуться”. Обоснованной является точка зрения, что у лица могут возникнуть трудности при принятии решения о взятии на себя обязанностей депутата, пока условия труда депутата не приведены в порядок в соответствии с требованиями Конституции.

Таким образом, оспариваемый акт не соответствует не только статье 14 Свода правил, но и статье 91 Конституции.

9. При издании оспариваемого акта для Президиума были обязательны не только Конституция и Свод правил, но и другие законы, в том числе законы о налогах и закон “О бухгалтерском учете”.

Части вторая и третья статьи 4 закона “О налогах и пошлинах” предусматривают, что “любое лицо, получающее доходы в Латвийской Республике, является плательщиком подоходного налога с населения или подоходного налога с предприятий, если конкретным налоговым законом не установлено иное”, и “любой доход, который получают лица, являющиеся плательщиками внутренних налогов, облагается подоходным налогом с населения или подоходным налогом с предприятий, если конкретным налоговым законом не установлено иное”.

Необоснованной является точка зрения Э.Иквилдса, что пункт 16 статьи 9 закона “О подоходном налоге с населения” “недвусмысленно говорит, что, если законы и правила правительства устанавливают виды компенсации, в данном случае данные компенсации не облагаются...”. Упомянутый пункт устанавливает, что в годовой облагаемый доход не включаются и налогом не облагаются “компенсационные расходы в рамках установленных законами и Кабинетом министров норм”. Причем, конструкция упомянутой статьи в целом подтверждает, что законодатель четко ограничил суммы, которые не облагаются подоходным налогом с населения, с учетом не только наименования выплаты, но и ее размера. Например, в соответствии со статьей 14 в случае смерти работника или его родственников (близких) предоставленное работодателем пособие на погребение не облагается налогом только в случаях, если оно не превышает 150 латов.

Таким образом, Президиум должен был принять во внимание не только наименование выплаты, но и размер. А именно, компенсационные выплаты в соответствии с законом “О подоходном налоге с населения” не облагаются налогом только в рамках норм, установленных законами и Кабинетом министров. В данном случае – выплачиваемые депутатам компенсации не облагаются налогом в рамках, установленных Сводом правил, то есть, в размере, который соответствует расходам, возникшим у депутатов при исполнении депутатских полномочий.

При установлении выплат, которые в ряде случаев по размеру больше возникших расходов, а в ряде случаев вообще не связаны с расходами, возникшими при исполне-

нии депутатских полномочий, Президиум фактически установил для части депутатов не только дополнительные доходы, которые в отдельных случаях превышают месячную заработную плату депутата, но и незаконно освободил эти доходы от обложения налогами.

Как депутаты Сазймы, так и И.Силарс как народный заседатель (судья) являются представителями двух ответственных государственной власти – законодательной власти и судебной власти, которые получают доходы при исполнении государственной должности. В данных отношениях они находятся в равных и сравнимых условиях. Но Президиум необоснованно установил к депутатам Сазймы отличное отношение, создав для части депутатов возможность получения ряда не облагаемых налогами доходов.

Таким образом, оспариваемый акт не соответствует не только пункту 16 статьи 9 закона “О подоходном налоге с населения”, но и статье 91 Конституции.

10. Необоснованным является утверждение Президиума, что оспариваемый акт обеспечивает возможность контролировать, законно ли запрошены компенсации.

В бланке заявления, присоединенного в приложении оспариваемого акта, от депутата требуется только то, чтобы он своей подписью заверил, что ему необходима компенсация. Хотя из оспариваемого акта следует, что для предоставления компенсации необходимо решение Хозяйственной комиссии Сазймы, в него не включены нормы, которые бы требовали, чтобы Хозяйственная комиссия убедилась в том, обоснованно ли запрошены компенсации. Предусмотренная в пункте 10 оспариваемого акта возможность принимать решения о взыскании необоснованно выплаченных сумм фактически не обеспечивает контроль. На практике также, как следует из сказанного Ю.Добелисом на судебном заседании, руководимая им комиссия не контролирует обоснованность представленных депутатами требований компенсации. Поэтому достоверность представленных сведений в отношении расходов, которые возникли у депутата, подтверждает только заявление конкретного депутата в Хозяйственную комиссию Сазймы, и предусмотренный пунктом 10 оспариваемого акта мнимый контроль считается декларативной нормой.

То, насколько законно, целесообразно и верно средства государственного бюджета расходуют органы исполнительной власти и судебной власти, кроме прочих проверяет Государственный контроль. Но к законодательной власти – Саэйму – согласно части второй статьи 1 закона “О Государственном контроле” деятельность Государственного контроля не относится. В Саэйме аналогичные функции осуществляет внутренний контрольный орган – Ревизионная комиссия, задачей которой согласно части первой статьи 185 Свода правил кроме прочего является проверка целесообразности и законности расходов Саэймы.

Как следует из сказанного П. Максимовым, Ревизионная комиссия уже осенью 2000 года сделала вывод, что ее обязанность контролировать обоснованность и законность расходов Саэймы включает необходимость контролировать также выплачиваемые депутатам компенсации. В свою очередь, при проведении годовой ревизии она констатировала, что в оспариваемом акте не предусмотрен контрольный механизм, и призвала Президиум установить представление отчетных или оправдательных документов, так как депутаты, ссылаясь на оспариваемый акт, отказываются представлять необходимые документы. Юридическая комиссия и Юридическое бюро Саэймы, с одной стороны, ссылаясь на статью 185 Свода правил, утверждают, что Ревизионная комиссия должна проверять бухгалтерский учет, целесообразность и законность расходов Саэймы, но с другой – считает, что ни Свод правил, ни оспариваемый акт не предусматривают Ревизионной комиссии право требовать от депутатов представления оправдательных документов.

Необоснованной является точка зрения Юридического бюро, что выяснение отдельных дополнительных сведений у депутатов Саэймы может ущемить установленный законом статус депутата. Часть четвертая статьи 17 Свода правил, которая запрещает изымать “у члена Саэймы” документы, основана на установленном статьями 29 и 30 Конституции депутатском иммунитете, значит, связана с уголовным преследованием или административным нарушением, а не внутренним контролем Саэймы. Целью депутатского иммунитета является в основном защита депутата от необоснованного влияния других ответвлений власти, которое может мешать

депутату исполнять его обязанности. Причем, часть четвертая статьи 17 Свода правил направлена на принудительное изъятие документов.

Ревизионная комиссия как орган Сазймы имеет право приглашать депутатов подтвердить, обоснованно ли он расходовал средства бюджета Сазймы. Такое право Ревизионной комиссии на практике признала также часть депутатов, которые, как утверждает П.Максимов, предъявили комиссии договора аренды.

Одновременно оспариваемый акт, не предусмотрев включения в депутатское заявление о требовании компенсации достаточно исчерпывающей информации, затруднил работу Ревизионной комиссии Сазймы.

Так как в отношении выплачиваемых депутатам компенсаций нет никакого механизма внутреннего контроля, данные должностные лица в данной области находятся вне какого-либо контроля и общество не может быть уверено, что депутаты получают компенсации за расходы, которые у них действительно возникли при исполнении депутатских обязанностей. Это не только противоречит статье 1 Конституции, но и ущемляет каждого нынешнего и потенциального депутата, так как сомнения в добросовестности отдельных депутатов при требовании компенсаций общество относит также к депутатам, которые потребовали компенсации обоснованно. Такая ситуация усложняет деятельность каждого депутата в парламенте, угрожает вере в парламентский строй в целом, а также способствует правовому нигилизму в обществе.

В демократическом и правовом государстве расходование средств государственного бюджета должно быть законным и обоснованным и информация об этом – открытой и прозрачной. Депутаты как лица, которые тратят бюджетные средства на исполнение обязанностей должностного лица государства, находятся в равных и сравнимых условиях с каждым должностным лицом государства, которое тратит государственные средства на исполнение своих обязанностей. Без установления в оспариваемом акте контрольного механизма по отношению к депутатам Сазймы допущено отличающееся отношение, каким не пользуются другие должностные лица государства, которые тратят государст-

венные средства на исполнение своих обязанностей. Такое отношение противоречит статье 91 Конституции.

Таким образом, оспариваемый акт противоречит статьям 1 и 91 Конституции.

11. Несмотря на то, что И.Силарс просит признать утратившими силу только пункты 4, 5, 6, 7, 8 и первое предложение пункта 9 оспариваемого акта, следует учесть, что упомянутые пункты неразрывно связаны с прочими пунктами оспариваемого акта. Без упомянутых пунктов оспариваемый акт утрачивает смысл. При констатации несоответствия его отдельных пунктов правовым нормам высшей юридической силы следует принимать решение о соответствии оспариваемого акта в целом.

12. При принятии решения о моменте, с которого оспариваемый акт признается утратившим силу, следует принимать во внимание, что имеющиеся в нем нормы являются единственным правовым регулированием, которое устанавливало и устанавливает компенсации также всем тем депутатам, у которых действительно возникли связанные с мандатом расходы, кроме прочего депутатам, которые осуществляют обязанности в Сазьме с сохранением постоянного места жительства в отдаленных городах и краях Латвии.

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

р е ш и л :

Признать постановление Президиума Сазьмы Латвийской Республики от 28 февраля 2000 года “О порядке предоставления и выплаты компенсаций депутатам Сазьмы” и утвержденные им “Правила о порядке компенсации из бюджета Сазьмы расходов, возникших у

депутата при осуществлении своих полномочий” не соответствующими статьям 1 и 91 Конституции и недействительными со дня опубликования решения.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение объявлено в Риге 22 февраля 2002 года.

Председатель судебного заседания А.Эндзиньш

