



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

Именем Латвийской Республики

Рига, 16 октября 2006 года

по делу № 2006-05-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Андрейс Лепсе, Романс Аписитис, Айя Бранта, Юрис Елагинс и Гунарс Кутрис,

по заявлению двадцати депутатов 8 Сазьма – Валерия Агешина, Андрея Алексева, Александра Барташевича, Мартьяна Бекасова, Владимира Бузаева, Бориса Цилевича, Олега Денисова, Сергея Федорова, Александра Голубова, Яниса Юрканса, Николая Кабанова, Андрея Клементьева, Виталия Орлова, Якова Плинера, Ивана Рыбакова, Юриса Соколовского, Игоря Соловьева, Андрея Толмачева, Яниса Урбановича и Алексея Видавского –

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 3 части первой статьи 17 и статьи 28.¹ закона О Конституционном суде,

26 сентября 2006 года на судебном заседании в письменном процессе рассмотрел дело

„О соответствии частей шестой, седьмой, восьмой и девятой статьи 46 закона О радио и телевидении статьям 58 и 91 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. 24 августа 1995 года Сазьма Латвийской Республики принял закон О радио и телевидении, установивший порядок создания, регистрации, деятельности и надзора за вещательными организациями, на которых распространяется юрисдикция Латвийской Республики.

Согласно данному закону была создана новая государственная институция – Национальный совет по радио и телевидению (далее – Совет). В соответствии с частью первой статьи 41 закона О радио и телевидении Совет представляет интересы общества в сфере электронных средств коммуникации и осуществляет надзор за тем, чтобы в их деятельности соблюдалась Конституция Латвийской Республики (далее – Конституция), закон О радио и телевидении и другие законы, а также обеспечивалась свобода слова и информации.

2. В частях шестой, седьмой, восьмой и девятой статьи 46 закона О радио и телевидении (далее – оспариваемые нормы) определены отдельные полномочия, предоставленные Совету.

Часть шестая статьи 46 закона О радио и телевидении определяет, что „Совет выдает разрешения на вещание и разрешения на ретрансляцию (по результатам конкурса или на основании заявки), а также специальные разрешения (лицензии) для ведения деятельности кабельного телевидения и кабельного (радиотрансляционного) радио”.

Часть седьмая статьи 46 закона О радио и телевидении предусматривает, что „Совет:

1) ведет регистр вещательных организаций на основе выданных разрешений на вещание, разрешений на ретрансляцию и специальных разрешений (лицензий) на ведение деятельности кабельного телевидения и кабельного (радиотрансляционного) радио;

2) собирает, обобщает и анализирует информацию об электронных общественных средствах коммуникации, их деятельности и развитии в Латвии и иностранных государствах;

3) поддерживает связи с другими государственными институциями, в ведении которых находятся вопросы о деятельности и развитии электронных общественных средств коммуникации;

4) заказывает необходимые для обеспечения функций Совета (принятия компетентных решений) социологические и другие опросы о деятельности и проблемах развития электронных общественных средств коммуникации;

5) выслушивает, анализирует и обобщает предложения, жалобы зрителей и слушателей и другую информацию о деятельности электронных общественных средств коммуникации;

6) запрашивает от вещательных организаций записи передач в случаях, когда получена жалоба, и заботится об их сохранности до окончательного рассмотрения жалобы”.

Часть восьмая статьи 46 закона О радио и телевидении предусматривает, что „Совет осуществляет контроль за соблюдением настоящего закона:

1) заслушивая и проверяя жалобы зрителей и слушателей;

2) контролируя учет программ в вещательных организациях;

3) производя выборочные проверки содержания и качества распространяемых программ”.

В свою очередь, в части девятой статьи 46 закона О радио и телевидении установлено, что „Совет рассматривает материалы о нарушениях закона в сфере электронных общественных средств коммуникации и в зависимости от тяжести, частоты и опасности констатированных нарушений принимает одно из следующих решений:

1) объявлять вещательной организации предупреждение;

2) рассматривать дела об административных правонарушениях и применять административные наказания;

3) аннулировать разрешение на вещание, разрешение на ретрансляцию и специальное разрешение (лицензию) на ведение деятельности кабельного телевидения и кабельного (радиотрансляционного) радио или приостановить деятельность вещательной организации;

4) предъявлять в суд иск о прекращении деятельности вещательной организации;

5) направлять материалы в правоохранительные учреждения о возбуждении уголовного дела”.

3. Заявитель – двадцать депутатов Сайэма – просит признать оспариваемые нормы не соответствующими статьям 58 и 91 Конституции.

Заявитель подчеркивает, что в первую очередь следует выяснить содержание статьи 58 Конституции. В ведении Кабинета министров в соответствии со смыслом статьи 58 Конституции должны быть все учреждения государственного управления, которым предоставлено право издавать внешние индивидуальные, включая

административные, правовые акты в отношении неограниченного круга лиц. Автономные учреждения, которые отношения с лицами строят на основе использования учреждения (оказания услуг), могут не находиться в ведении Кабинета министров.

Статья 58 Конституции подлежит интерпретации в качестве инструмента, позволяющего Кабинету министров прямо или при посредничестве соответствующего министерства осуществлять институциональную власть над учреждениями государственного управления.

Заявитель особо подчеркивает, что статья 58 Конституции распространяется на подведомственность учреждений управления. В свою очередь, подведомственность всех государственных учреждений, в том числе муниципальных и других выборных юридических лиц публичного права, устанавливает статья 1 Конституции, которая подлежит интерпретации в общей связи со статьей 58 Конституции. Вытекающая из статьи 1 Конституции функциональная подведомственность охватывает все государственное управление в широком значении, и Кабинет министров реализует указанную подведомственность при посредничестве других инструментов (не отношений подчиненности и надзора), например, с помощью нормативных актов, которые Кабинет министров издает в порядке управления.

Анализируя статус и функции Совета, в заявлении констатируется, что Совет является полноправным автономным учреждением и выборным юридическим лицом публичного права. Наряду с функциями, которые законом предоставлены Совету и которые не признаются властными функциями, в оспариваемых нормах для Совета недвусмысленно предусмотрены функции государственного управления – административной власти.

Заявитель делает вывод, что в демократическом обществе необходимы как общественные вещательные организации, так и осуществленное самим обществом, независимое от государственной власти (особенно от парламента, политиков, правительства и чиновников), автономное построение таких вещательных организаций.

Государство может учреждать выборные юридические лица публичного права, чтобы обеспечить выполнение ими своих функций максимально независимо от политического влияния, но предусматривать в отношении подобных учреждений только связанные с использованием (оказанием услуг) и приравненные функции, обеспечивая таким образом умеренность власти. Предусмотренную оспариваемыми нормами компетенцию нельзя предоставлять полноправному автономному учреждению. Если предоставить учреждению установленные оспариваемыми нормами функции, то такому учреждению надлежит быть подведомственным Кабинету министров в соответствии со статьей 58 Конституции.

Заявитель выражает мнение, что Совету, чтобы его статус соответствовал статье 58 Конституции, следует запретить осуществлять государственное управление в отношении коммерческих вещательных организаций. Эти функции следует передать подведомственному Кабинету министров учреждению государственного управления. Совету следует оставить только те функции, которые обеспечивают обществу услуги, оказываемые общественным радио и общественным телевидением, чтобы общество могло бы пользоваться общественным радио и общественным телевидением.

В отношении несоответствия оспариваемых норм статье 91 Конституции заявитель указывает, что в соответствии со статьей 4

закона О радио и телевидении вещательные организации делятся на общественные вещательные организации (Латвийское радио и Латвийское телевидение) и коммерческие (созданные физическими или юридическими лицами) вещательные организации. Общественные вещательные организации на рынке рекламы конкурируют с коммерческими вещательными организациями, и при такой конкуренции, несмотря на учредительные цели, все вещательные организации находятся в равных и сравнимых условиях. Совет, осуществляя предусмотренную оспариваемыми нормами компетенцию, осуществляет государственное управление в отношении коммерческих вещательных организаций, но в то же самое время неподведомственен иерархическому контролю государственной исполнительной власти и в отношении коммерческих вещательных организаций применяет иной подход, чем к общественным вещательным организациям.

Такое различное отношение, по мнению заявителя, закрепилось в распорядительной практике Совета. Совет, будучи управляющим государственных долей капитала в общественных вещательных организациях, инициировал многие изменения в законе О радио и телевидении. И хотя задачей Совета в соответствии с частью второй статьи 45 закона О радио и телевидении является способствовать равноправному и уравновешенному развитию всех электронных общественных средств коммуникации, Совет свое влияние использует в пользу общественных вещательных организаций и во вред коммерческим вещательным организациям.

4. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – **Саэйма** – в ответном письме указывает, что оспариваемые нормы соответствуют статьям 58 и 91 Конституции, и просит Конституционный суд признать необоснованным и отклонить заявление.

Сайма признает, что Совет является выборным юридическим лицом публичного права, который, сбалансировав разные интересы, представляет интересы общества в сфере электронных средств коммуникации.

В ответном письме указано, что не представляется возможным согласиться с предложенным заявителем делением учреждений государственного управления на учреждения власти, осуществляющие административные властные функции, и автономные учреждения, оказывающие услуги потребителям. Такое деление учреждений является абстрактным и не во всех случаях обоснованным. Государственное управление свои функции может осуществлять во многих формах, а именно, осуществляя государственную власть, оказывая публичные услуги или ведя публичную коммерческую деятельность.

Сайма указывает, что каждая норма Конституции применима непосредственно и ни одна другая, нижестоящая по юридической силе правовая норма не может противоречить ей. Каждую нижестоящую по юридической силе правовую норму следует интерпретировать и применять таким образом, чтобы она не вступала в противоречие с вышестоящей по юридической силе правовой нормой.

Сайма подчеркивает, что статью 41 закона О радио и телевидении, определяющей правовой статус Совета, не нужно противопоставлять статье 58 Конституции. Так как Совет является выборным юридическим лицом публичного права, на него распространяется часть первая статьи 8 закона Об устройстве государственного управления. К тому же ни оспариваемые нормы, ни другие нормы закона О радио и телевидении не устанавливают

обратного, а именно, что Совет не подведомственен Кабинету министров.

Саэйма считает, что закон О радио и телевидении не препятствует осуществлять надзор за работой Совета в рамках закона О Кабинете министров. По мнению Саэйма, Кабинет министров надзор за Советом осуществляет, например, в соответствии с законом О бюджете и при посредничестве механизма подведомственности, установленного нормами финансового руководства.

Совет по своему статусу независимо от того, какие установленные законом функции он выполняет, находится под надзором Кабинета министров. В связи с этим Саэйма считает, что оспариваемые нормы, какую бы компетенцию Совета они не предусматривали, не противоречат статье 58 Конституции.

В ответном письме указано, что из заявления непонятно, каким образом установленная оспариваемыми нормами компетенция Совета нарушала бы статью 91 Конституции.

Деятельность общественных вещательных организаций не несет характера коммерческой деятельности, и они не поставлены в привилегированное положение с коммерческими вещательными организациями и даже не в равноценное положение с ними. Так как коммерческие вещательные организации учреждаются и действуют как коммерческие общества, получение прибыли является главной целью их деятельности. В свою очередь, получение прибыли общественными вещательными организациями вообще запрещается. В связи с этим состязание общественных и коммерческих вещательных организаций и различные интересы могут распространяться на содержание программ, а не на получение прибыли.

В случае, если у коммерческой вещательной организации возникают сомнения в правомерности и целесообразности действий Совета, его решение можно обжаловать в суде или требовать возместить убытки, если таковые у нее возникли в результате действий Совета.

5. Совет высказал мнение, что оспариваемые нормы, определяющие компетенцию Совета, соответствуют статьям 58 и 91 Конституции.

Совет подчеркивает, что „в демократических государствах эфир является публичным ресурсом, который используется на благо общества”, в том числе при осуществлении права общества на получение информации. Достижение соответствующих целей может обеспечить только такая наделенная надзорными полномочиями институция, которая во многих сферах независима от правительства.

В практике европейских государств уже определились главные надзорные принципы в вещательной сфере. Во-первых, в вещательной сфере следует создавать единый регулятор – специализированное учреждение. Во-вторых, надзор за таким регулятором надо осуществлять „на расстоянии руки” от исполнительной власти. Функциональная самостоятельность такого регулятора обосновывается необходимостью обеспечить независимость средств массовой информации. Такой статус Совета предусматривает ряд документов Европейского Союза и Совета Европы.

Совет также информирует, что 13 декабря 2005 года Европейская Комиссия провозгласила новую редакцию директивы „Телевидение без границ”, которая в настоящий момент обсуждается в государствах-участниках. В пункте 47 преамбулы новой редакции директивы предусмотрено, что „регуляторы должны быть

независимыми от национальных правительств, а также от поставщиков аудиовизуальных медийных услуг, чтобы они могли бы выполнять свою работу объективно, прозрачно и вносить вклад в плюрализм мнений”.

6. Государственное бюро по правам человека выразило мнение, что оспариваемые нормы соответствуют статье 91 Конституции.

По мнению Государственного бюро по правам человека, не представляется возможным однозначно утверждать, что общественные и коммерческие вещательные организации находятся в равных и сравнимых условиях. Даже если бы можно было представить, что общественные и коммерческие вещательные организации находятся в равных и сравнимых условиях, поскольку обе категории вещательных организаций конкурируют на рынке рекламы, тем не менее нужно было бы учитывать то, что задачи этих категорий вещательных организаций различны.

При этом заявитель не поясняет, каким образом оспариваемые нормы вызывают различное отношение к вещательным организациям. Государственное бюро по правам человека указывает: оспариваемые нормы не определяют, что Совету надо по-разному подходить к общественным и коммерческим вещательным организациям при вынесении решения о наложении административного наказания, проверяя жалобы зрителей и слушателей и осуществляя другие функции, установленные оспариваемыми нормами.

Государственное бюро по правам человека допускает, что в практике Совета при реализации установленной оспариваемыми нормами компетенции равное отношение в действительности могло

не обеспечиваться, однако оспариваемые нормы позволяют обеспечивать равное отношение.

7. Государственная канцелярия указывает, что правовой статус Совета определяет закон О радио и телевидении. В соответствии с частью первой статьи 41 данного закона Совет является самостоятельной институцией – полноправным автономным учреждением. Надо учитывать также, что Совет образует Сайэма и Совет финансируется из государственного бюджета.

Государственная канцелярия выражает мнение, что Совет не отвечает признакам выборного юридического лица публичного права, поскольку в соответствии с частью первой статьи 50 закона О радио и телевидении он финансируется из государственного бюджета. В связи с этим не представляется возможным применять часть первую статьи 8 закона Об устройстве государственного управления.

Государственная канцелярия, оценив нормы закона О радио и телевидении, указывает, что правовое регулирование статуса Совета не соответствует регулированию закона Об устройстве государственного управления в отношении учреждений прямого или опосредованного управления. Чтобы можно было причислить учреждение к учреждениям прямого или опосредованного управления, а также можно было констатировать подведомственность учреждения Кабинету министров, такому учреждению надо соответствовать признакам, установленным законом Об устройстве государственного управления, к тому же должен быть установлен и сам механизм подведомственности – контроль Кабинета министров над учреждением и ответственность учреждения за выполнение делегированных управленческих задач. Государственная канцелярия выражает мнение, что Кабинет

министров не делегировал Совету выполнение ни одной государственной задачи.

Кабинет министров не имеет права разрешать дела в связи с Советом и принятыми им решениями. Не представляется возможным и осуществление надзора, поскольку Кабинету министров не предоставлены надзорные механизмы, установленные частью пятой статьи 7 закона Об устройстве государственного управления. Хотя Кабинет министров утверждает законопроект о государственном бюджете на следующий хозяйственный год, однако это не обеспечивает Кабинет министров возможностями по осуществлению надзора за Советом.

В связи с этим Государственная канцелярия не согласна с выраженным в ответном письме Сайэма мнением, что Совет находится под надзором Кабинета министров.

8. После ознакомления с материалами дела как заявитель, так и институция, издавшая оспариваемый акт, в письменном виде выразили свои мнения.

8.1. Заявитель указывает, что Совет надлежит считать выборным юридическим лицом публичного права. И хотя Совет не имеет своего обособленного имущества и отдельного бюджета, тем не менее данные обстоятельства не меняют статуса Совета.

Общественные вещательные организации и коммерческие вещательные организации находятся в равных и сравнимых условиях, поскольку взаимно конкурируют на рынке рекламы. Как общественные вещательные организации, так и коммерческие вещательные организации частично финансируются от рекламных доходов.

8.2. Сайэма выражает мнение, что Совет образован и оспариваемые нормы приняты, чтобы обеспечить по возможности

наилучшее управление в соответствующей сфере государственного управления.

Сайэма указывает также: то обстоятельство, что Совет финансируется из средств государственного бюджета, не меняет статуса Совета как выборного юридического лица публичного права. При таких обстоятельствах надо учитывать волеизъявление законодателя, которое было выражено при образовании Совета, а не соответствие Совета дефинициям, разработанным в законе. Законодатель при образовании государственных институций учитывает не только заключения правоведов, но и конкретную жизненную необходимость и другие обстоятельства.

Сайэма считает, что подведомственность всегда связана с ответственностью. За деятельность Совета ответственность несут члены Совета, которых утверждает Сайэма. И Кабинет министров не освобождается от ответственности за деятельность Совета, поскольку в его компетенцию входят многие вопросы, связанные с обеспечением деятельности Совета, например, финансы и нормативное регулирование.

Часть выводов

9. Заявитель оспорил соответствие статье 58 Конституции только отдельных функций Совета. Тем не менее, чтобы убедиться в том, допускает ли статья 58 Конституции предоставление Совету компетенции, установленной оспариваемыми нормами, прежде всего следует проверить и соответствие статье 58 Конституции самого статуса Совета.

10. Статья 58 Конституции определяет, что „Кабинету министров подведомственны учреждения государственного

управления”. Это одна из норм, обеспечивающих реализацию принципа разделения государственной власти.

10.1. Принцип разделения государственной власти выражается в разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную власти, осуществляемые независимыми и автономными институтами. Данный принцип гарантирует равновесие и взаимный контроль между ними, чтобы предотвратить тенденции узурпации власти и способствовать равномерности властей [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)].

В демократическом правовом государстве власть разделяется таким образом, чтобы были достигнуты цели разделения властей. В свою очередь, необходимость достижения целей разделения властей в отдельных случаях допускает отступления от формального осуществления принципа разделения властей. В конституционной практике отдельные отступления от принципа разделения властей допустимы, если только это делает эффективным осуществление функций государственной власти, укрепляет независимость какой-либо государственной институции от другой власти или обеспечивает взаимное равновесие трех властей и взвешенное функционирование системы (см. пункт 7 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306).

10.2. Государственная власть в соответствии с принципом разделения властей делится на деятельность законодательной, судебной-разрешительной и исполнительной властей. В теории права и судебной практике обычно дефинируется законодательная и судебной-разрешительная деятельность. В свою очередь, деятельность исполнительной власти это такая государственная деятельность, а

именно, осуществление государственной власти, которая не является ни законодательной, и ни судебно-разрешительной.

Законодательство это принятие законов, т.е. право отрегулировать законом какой-либо вопрос (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103). В свою очередь, отправление суда означает разрешение спора в контрадикторном процессе между двумя или несколькими участниками на основании правовых норм (см. пункт 16.1. решения Конституционного суда от 14 марта 2006 года по делу № 2005-18-01). Таким образом, осуществление прочей государственной компетенции рассматривалось бы как функции исполнительной власти.

10.3. Тем не менее, такое разделение осуществления властей нисколько не означает, что государству следует создавать только три конституционные институции, чтобы каждая из них полностью осуществляла одну из трех государственных функций. Чтобы разделение властей достигало бы своих целей, отдельные государственные функции следует передавать разным конституционным институциям.

Компетенция Латвийского государства в Конституции разделена между упомянутыми в ней конституционными институциями государственной власти – совокупностью граждан Латвии, Сазьмом, Президентом государства, Кабинетом министров, Государственным контролем, судами и Конституционным судом.

10.4. Государственная компетенция в Конституции исчерпывающе разделена между конституционными институциями государственной власти. В связи с этим, не бывает государственной компетенции, которая не предоставлена какой-либо конституционной институции государственной власти, в свою

очередь, вся совокупность компетенций конституционных институций государственной власти образует общую государственную компетенцию [см.: *Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra // Jaunā pārvalde, 2002, Nr.1(31)*].

По Конституции функция исполнительной власти передана в компетенцию Кабинета министров, хотя отдельные действия исполнительной власти с целью обеспечить разделение властей предоставлены и другим конституционным институциям. Поэтому представляется возможным сделать вывод, что те действия исполнительной власти, которые не переданы другим конституционным институциям, относятся к компетенции Кабинета министров, несущего ответственность за их осуществление.

11. Осуществление функций исполнительной власти является главной задачей Кабинета министров, к тому же настолько объемной задачей, что Кабинет министров в одиночку не может с ней справиться. Поэтому Конституция предусматривает, что Кабинет министров может создавать учреждения управления и делегировать им часть своей компетенции, с помощью механизма подведомственности удерживать контроль и ответственность за исполнение делегированных задач [см.: *Levits E. Valsts un valsts pārvaldes juridiskā struktūra // Jaunā pārvalde, 2002, Nr.1(31)*].

Учреждения государственного управления осуществляют административные (государственного управления) функции исполнительной власти, которые вместе с осуществляемыми Кабинетом министров политическими функциями исполнительной власти образуют компетенцию в сфере исполнительной власти, переданную Кабинету министров по Конституции. Чтобы Кабинет министров мог бы взять на себя политическую ответственность за осуществление всей переданной ему компетенции в сфере

исполнительной власти, необходима подведомственность государственного управления Кабинету министров, а именно, в распоряжении Кабинета министров должны быть такие правовые механизмы, которые обеспечивали бы надлежащую деятельность учреждений государственного управления.

Подведомственность, которую в настоящий момент в соответствии со статьей 58 Конституции определяет закон Об устройстве государственного управления, реализуется в форме подчиненности или поднадзорности. В соответствии с частью четвертой статьи 7 закона Об устройстве государственного управления подчиненность означает право вышестоящего учреждения или должностного лица давать распоряжения нижестоящему учреждению или должностному лицу, а также отменять решения нижестоящего учреждения или должностного лица. В свою очередь, поднадзорность, как это определяется частью пятой статьи 7 закона Об устройстве государственного управления, означает право вышестоящего учреждения или должностного лица проверять законность решения нижестоящего учреждения или должностного лица и отменять противоправное решение, а также в случае противоправной деятельности давать распоряжения о принятии решения.

12. Так как государственное управление должно быть подведомственно Кабинету министров, закон Об устройстве государственного управления предусматривает принцип единства государственного управления. В соответствии со статьей 6 закона Об устройстве государственного управления „государственное управление это организованная единая иерархическая система. Ни одно учреждение или должностное лицо управления не может находиться вне указанной системы”.

И правовой наукой признано, что все учреждения государственного управления независимо от того, осуществляют ли эти учреждения властные функции или оказывают услуги потребителям таковых, должны быть подведомственны Кабинету министров. „Статья 58 Конституции определяет, что Кабинету министров подведомственны учреждения государственного управления – кратко, четко и ясно. Никаких исключений не предусмотрено” [Bišers I. *Vēlreiz par valsts pārvaldes institucionālajām reformām // Jurista Vārds, 2000. 13. janvāris, Nr.1(154)*].

13. В деле не имеется спора о том, как Совет осуществляет функции исполнительной власти, а именно, он не отправляет судопроизводство и не принимает законов. Значит, необходимо выяснить, подведомственен ли Совет Кабинету министров.

13.1. В соответствии со статьей 41 закона О радио и телевидении Совет является выборным юридическим лицом публичного права (выборное публичное лицо). Ни заявитель, и ни Саэйма не подвергают сомнению то, что у Совета имеется такой статус. Единственно Государственная канцелярия указывает, что статус Совета частично не соответствует признакам выборного юридического лица публичного права, отраженным в законе Об устройстве государственного управления (*см. материалы дела, том 2, стр. 168*).

Пункт 2 статьи 1 закона Об устройстве государственного управления определяет, что „выборное публичное лицо является публичным лицом самоуправления или другим образованным по закону или на основе закона публичным лицом. Ему по закону предоставлена своя автономная компетенция, которая включает и формирование и утверждение собственного бюджета. У него может

быть собственное имущество”. Можно согласиться с выводом Государственной канцелярии, что Совет не отвечает установленным в данной норме признакам, поскольку в соответствии с частью первой статьи 50 закона О радио и телевидении Совет финансируется из средств государственного бюджета. Так как государственный бюджет утверждается Саэймом, то к компетенции Совета не относится формирование и утверждение собственного бюджета (см. материалы дела, том 2, стр. 168).

При выяснения статуса Совета существенным является волеизъявление законодателя, которое было выражено при принятии закона О радио и телевидении. Статья 41 закона О радио и телевидении *expressis verbis* определяет, что Совет является полноправным автономным учреждением и юридическим лицом. Саэйма правильно подчеркивает, что Конституция не запрещает государству образовывать выборные публичные лица, которые финансируются из средств государственного бюджета (см. материалы дела, том 2, стр. 188). Такая ситуация объясняется пребыванием Латвийской Республики в известном переходном периоде, когда необходимо упорядочение системы государственного управления в соответствии с требованиями Конституции и демократического правового государства (см. материалы дела, том 2, стр. 193 – 194).

В связи с этим следует вывод, что Совет является выборным юридическим лицом публичного права.

13.2. Саэйма выражает мнение, что Совет подведомственен Кабинету министров. Подобный вывод Саэйма обосновывает тем, что Совет является выборным юридическим лицом публичного права, а закон О радио и телевидении не определяет конкретную форму и содержание подведомственности. В связи с этим подлежит

применению второе предложение части первой статьи 8 закона Об устройстве государственного управления: „Если законом не установлено иное, соответствующее выборное юридическое лицо публичного права находится под надзором Кабинета министров” (см. материалы дела, том 1, стр. 199).

При ознакомлении с подготовительными материалами закона Об устройстве государственного управления, с таким мнением Сазьма нельзя согласиться. Статья 8 закона Об устройстве государственного управления распространяется на те выборные юридические лица публичного права, статус которых в системе государственного управления законодатель надеялся упорядочить данным законом. Концепция закона Об устройстве государственного управления свидетельствует, что закон не определяет правового статуса отдельных выборных юридических лиц публичного права, в том числе Совета (см.: *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // Latvijas Vēstnesis, 2002. 26. jūnijs, Nr. 95*). Для решения проблем Совета, а также других самостоятельных учреждений законодатель предусматривал специальное регулирование.

Не является допустимым, что статья 8 закона Об устройстве государственного управления распространяется на те вопросы, для которых законодатель, принимая данный закон, не предусмотрел регулирования.

13.3. В дополнение к тому Сазьма указывает, что закон О радио и телевидении не запрещает Кабинету министров осуществлять надзор за деятельностью Совета и фактически Кабинет министров это делает. По мнению Сазьма, подведомственность Совета Кабинету министров обеспечивает то, что в соответствии с законом О бюджете и финансовом руководстве бюджет Совета запрашивается в общем порядке и Совету следует вносить в Кабинет

министров отчет о расходовании государственных бюджетных средств, а также по другим, связанным с бюджетным руководством вопросам (см. материалы дела, том 1, стр. 199 – 200).

Заявитель обоснованно указал, что порядок формирования бюджета Совета не является достаточным механизмом для того, чтобы обеспечивать подведомственность Совета Кабинету министров (см. материалы дела, том 2, стр. 194).

Закон Об устройстве государственного управления определяет, что минимальной формой подведомственности в отношении учреждения государственного управления является нахождение такого учреждения под надзором Кабинета министров, а именно, у вышестоящего учреждения должно быть право *post factum* проверять и отменять или изменять решение нижестоящего учреждения, если таковое является противоправным. При посредничестве механизма поднадзорности обеспечивается правовой контроль за деятельностью учреждения государственного управления (см.: *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija // Latvijas Vēstnesis, 2002. 26. jūnijs, Nr. 95*).

Так как закон О радио и телевидении не наделяет Кабинет министров таким правом, не представляется возможным считать, что Совет находится под надзором Кабинета министров.

13.4. В ответном письме прямо указано, что в законе О радио и телевидении не отражены нормы, которые запрещали бы Кабинету министров осуществлять надзор за деятельностью Совета. Статья 58 предусматривает подведомственность Совета Кабинету министров, и конституционная норма подлежит прямому применению (см. материалы дела, том 1, стр. 199).

Нельзя согласиться с тем, что закон О радио и телевидении допускает право Кабинета министров осуществлять надзор за работой Совета. Напротив – по закону О радио и телевидении Совет

отделен от государственного управления, отграничен от влияния Кабинета министров (см. материалы дела, том 2, стр. 170). При обсуждении изменений к закону О радио и телевидении, председатель Юридической комиссии 7 Сазьма Латвийской Республики Линардс Муциньш ясно отразил позицию законодателя по вопросу о подведомственности Совета Кабинету министров: „Латвийский Национальный совет по радио и телевидению является очень особенной институцией. Он не подведомственен Кабинету министров Латвийской Республики” (стенограмма 5 заседания осенней сессии 7 Сазьма Латвийской Республики от 9 октября 2002 года).

В связи с этим приходим к выводу, что Совет не подведомственен Кабинету министров.

14. Учитывая то, что Совет как учреждение государственного управления не подведомственен Кабинету министров, необходимо выяснить, не противоречит ли Конституции такой статус Совета.

Анализируя стенограммы Конституционного собрания, закон 1925 года Об устройстве Кабинета министров и закон 1928 года Об устройстве Кабинета министров, Конституционный суд пришел к выводу, что волеизъявление законодателя при принятии статьи 58 Конституции было следующим: объединить всю систему управления, не разделяя ее институции по степеням и уровням подведомственности [см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)].

И хотя структура институционной системы государственного управления с 1922 года существенно изменилась, значение статьи 58 Конституции осталось неизменной – объединить все государственные институции, которые выполняют функции

публичной власти, в одну, единую, подведомственную Кабинету министров систему [см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)].

15. Тем не менее, подведомственность учреждений государственного управления Кабинету министров не является самоцелью статьи 58 Конституции. Установление единства государственного управления исторически нисколько не было задачей статьи 58 Конституции.

15.1. Статья 58 Конституции наравне со вторым предложением статьи 53 Конституции устраняет дуализм исполнительной власти, а именно, данные нормы Конституции исключают возможность политически нейтрального Президента государства давать распоряжения учреждениям государственного управления и руководить их работой без ведома Кабинета министров, ответственного перед Саэймом.

Депутат Карлис Дзелзитис, участвуя в дебатах о возможной передаче вооруженных сил государства в подчинение Президента государства, особо подчеркнул – „согласно парламентскому устройству вся система исполнительной власти подведомственна Кабинету министров, который, в свою очередь, несет ответственность перед парламентом” (*стенограмма 15 заседания IV сессии Конституционного собрания Латвии от 26 октября 1921 года*). И депутат Андрейс Петревичс отстаивал в дебатах осуществление принципа парламентаризма при организации исполнительной власти – „мы не можем смешивать два принципа: так называемый принцип чистого парламентаризма с дуалистическим принципом парламентаризма, который существует в Швеции и Америке. [...] В Америке президент государства является тем лицом, которому принадлежит вся полнота исполнительной власти и

который единолично несет ответственность за всю исполнительную власть. У парламента в делах исполнительной власти не имеется никакого значения, и само правительство не имеет ответственности перед парламентом. Министры ответственны только перед президентом, и им надлежит делать все, что избранный народом президент им вменяет. [...] Напротив, мы стоим на принципе чистого парламентаризма, а не на дуалистическом принципе” (*стенограмма 13 заседания V сессии Конституционного собрания Латвии от 14 февраля 1922 года*).

15.2. Принцип парламентаризма при организации исполнительной власти выражается таким образом, что „ответственный перед парламентом кабинет министров является единственным активным вышестоящим органом исполнительной власти, через который учреждается единство исполнительной власти в государстве” [*Dišlers K. Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta (tieša likumdošana un valsts prezidents) // Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921, Nr.4/6, 147. lpp.*].

Условие статьи 58 Конституции, что учреждения государственного управления подведомственны Кабинету министров, прежде всего означает то, что они не могут быть и неподведомственны Президенту государства.

15.3. Конституционным носителем исполнительной власти в Латвийской Республике является Кабинет министров, для деятельности которого единственным конституционным основанием является доверие Сазьма [*см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 13 июля 1998 года по делу № 03-04(98)*]. Президенту государства, не имеющему политической ответственности, Конституцией предоставлены отдельные функции исполнительной власти, однако для осуществления и этих функций

необходимо согласие члена Кабинета министров (второе предложение статьи 53 Конституции).

В соответствии со статьей 58 Конституции вся полнота исполнительной власти передана Кабинету министров, в свою очередь, доверенные по Конституции Президенту государства *expressis verbis* функции исполнительной власти подчинены волеизъявлению Кабинета министров при посредничестве института контрасигнации.

15.4. Подведомственность учреждений государственного управления Кабинету министров прежде всего исключает на конституционном уровне передачу каких-либо учреждений государственного управления в подчинение Президенту государства. Однако статья 58 Конституции автоматически не требует обязательного подчинения Кабинету министров всех учреждений государственного управления.

Практика межвоенного периода свидетельствует, что не все учреждения государственного управления были подведомственны Кабинету министров. Конституционное собрание не только приняло Конституцию, но на основании отдельных решений образовало Центральную избирательную комиссию и Центральную землеустроительную комиссию. Оба этих учреждения государственного управления не были подведомственны Кабинету министров. Против существования таких институций не было выражено возражений ни парламентом, ни правовой наукой.

16. Вывод о том, что статья 58 Конституции требует подведомственности всех учреждений государственного управления Кабинету министров, без каких-либо исключений и без оценки конституционно-правовой цели такой подведомственности, основывается на изолированном толковании статьи 58 Конституции.

Конституция является единым целым и содержащиеся в ней правовые нормы тесно взаимосвязаны. Каждая норма Конституции имеет свое определенное место в Конституционной системе, и ни одну норму Конституции нельзя наделять большим значением, чем это предусмотрено волеизъявлением „отцов” Конституции или текстом Конституции. Чтобы полнее и объективнее можно было уяснить содержание отдельных норм Конституции, их следует интерпретировать в совокупности с другими нормами Конституции (см. пункт 13 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103). Принцип целостности Конституции запрещает толковать отдельные конституционные нормы в отрыве от других норм Конституции, поскольку Конституция как целостный документ оказывает влияние на содержание и смысл каждой отдельной нормы.

16.1. Статья 57 Конституции определяет, что „количество и объем деятельности министерств, а также взаимоотношения государственных учреждений устанавливаются законом”.

Согласно данной норме Конституции регулирование устройства государственного управления и взаимных отношений отдельных государственных учреждений передано в компетенцию законодателя. В Конституции относительно устройства государственного управления определены только те основные принципы, которые необходимы для обеспечения сохранности парламентаризма, а именно, лишаящие законодателя права без изменений в Конституции расширять полномочия Президента государства в сфере исполнительной власти.

Статья 57 Конституции допускает образование таких самостоятельных государственных учреждений, которые выполняют отдельные дела исполнительной власти, не будучи подведомственными

Кабинету министров. Тем не менее, в данном случае следует учитывать значение статьи 58 Конституции. Статья 58 Конституции не только запрещает Президенту государства становиться конституционным носителем исполнительной власти, но и определяет механизм, с помощью которого обеспечивается демократическая легитимность учреждений государственного управления и ответственность за применение компетенции. Если при применении предусмотренного статьей 57 Конституции права устанавливать законом взаимоотношения государственных учреждений законодатель какое-то учреждение государственного управления вывел из подведомственности Кабинету министров, то ему следует предусмотреть иную, но не менее эффективную демократическую легитимность такого учреждения и ответственность за свою деятельность.

Законодатель при осуществлении предоставленного статьей 57 Конституции права выводить какое-либо государственное учреждение из подведомственности Кабинету министров, не располагает полной свободой действий. Так как государственное управление в основе должно быть подведомственно Кабинету министров, то Саэйма самостоятельное государственное учреждение может образовать только в тех случаях, когда того требует реализация других конституционных норм. Самостоятельное государственное учреждение является исключением из принципа целостности государственного управления, и как таковое образуется только в особых случаях, когда в демократическом правовом государстве иначе невозможно обеспечить управление в конкретной сфере деятельности исполнительной власти.

С принятием такого закона Саэйма освобождает Кабинет министров от политической ответственности за компетенцию,

переданную самостоятельному государственному учреждению, сужая таким образом компетенцию, предоставленную Кабинету министров по Конституции в сфере государственного управления. За реализацию компетенции, переданной самостоятельному государственному учреждению, несет ответственность руководство такого учреждения, а также лично Сайэма, которому при образовании такого учреждения следует включить в закон также точную модель правового обеспечения деятельности учреждения, которая позволяет учреждению сохранять свою самостоятельность при осуществлении предоставленных ему функций.

16.2. При интерпретации отдельных норм Конституции следует учитывать и статью 1 Конституции, из которой вытекает ряд принципов демократического правового государства.

Еще в ходе разработки Конституции было признано, что часть Конституции, определяющей вопросы организации государственного устройства, является только конкретизацией содержащихся в статьях 1 и 2 Конституции принципов. „Мы можем ожидать, что данные принципы не только будут поставлены во главу конституции, но и вообще по возможности последовательно выведены и в дальнейших главных правилах конституции” [*Dišlers K. Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta (tieša likumdošana un valsts prezidents) // Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1921, Nr.4/6, 139. lpp.*].

Полностью обоснованно на необходимость толкования статьи 58 Конституции в увязке со статьей 1 Конституции в свое время указал и Л.Муциньш – „в нашей Конституции имеется статья 1, которая гласит, что Латвия является независимой демократической республикой. Поэтому не будет правильным толковать все проблемы посредством статьи 58 Конституции, а следует ссылаться и исследовать подобную проблему и посредством статьи 1

Конституции” (стенограмма одиннадцатого заседания осенней сессии 7 Сэйма Латвийской Республики от 15 ноября 2001 года).

16.3. В современном демократическом правовом государстве невозможна передача всех функций исполнительной власти Кабинету министров и подведомственным ему учреждениям государственного управления. Отдельная сфера государственного управления может быть исключена из компетенции Кабинета министров и передана самостоятельному государственному учреждению, если констатируется, что в данной области подведомственное Кабинету министров государственное учреждение не в состоянии обеспечивать надлежащее управление.

Анализируя данный аспект демократического развития, Д.Муциньш пришел к выводу: „И жизнь, и развитие Европы доказали, что после Второй мировой войны сформировался целый ряд институций, конкретно таковые именуются автономными учреждениями, которые не находятся в подчинении правительству, но в то же самое время в отношении них приняты отдельные законы и они реализуют соответствующую общественную задачу. И в то же самое время, чтобы быть независимыми от правительства, им даны почти своеобразные и широкие полномочия” (стенограмма третьего заседания осенней сессии 7 Сэйма Латвийской Республики от 19 сентября 2002 года).

Значит, именно статья 1 Конституции является той конституционной нормой, которая уполномачивает Сэйма в отдельных случаях, когда иначе невозможно обеспечить надлежащее управление, образовывать самостоятельные государственные учреждения. В демократическом правовом государстве освобождение отдельных учреждений государственного управления от подведомственности Кабинету министров обеспечивает

надлежащее управление в тех сферах управления, которые связаны с контролем деятельности других государственных учреждений, обеспечением стабильности ценообразования, а также защитой определенных свобод и выравниванием интересов (см. утвержденную Кабинетом министров 17 мая 2005 года Концепцию регулирования статуса „независимых” или самостоятельных учреждений; материалы дела, том 1, стр. 167).

Однако статья 1 Конституции устанавливает и строгие границы. Не допускается образование таких самостоятельных государственных учреждений, когда предоставленные таковым функции с такой же эффективностью может осуществлять и учреждение, подведомственное Кабинету министров. Данная конституционная норма определяет и такие сферы, в которых не могут создаваться самостоятельные государственные учреждения. В демократической республике принципиально важным является парламентский контроль, осуществляемый при посредничестве ответственного правительства, над вооруженными силами и учреждениями государственной безопасности.

Статья 1 Конституции вменяет в обязанность Саэйму при образовании самостоятельного государственного учреждения обеспечивать соответствующую демократическую легитимацию данного учреждения, а также включать в закон эффективный механизм надзора за деятельностью учреждения.

16.4. Такой вывод, интерпретируя Конституцию, сделан и в проектах новейших нормативных правовых актов. Например, статьей 2 разработанной Государственной канцелярией проекта закона Об устройстве Кабинета министров устанавливается:

„(1) Кабинет министров является коллегиальной институцией, который при посредничестве подведомственного ему

государственного управления осуществляет исполнительную власть от имени Латвийской Республики.

(2) Сэйма отдельным законом может передать исполнение конкретной функции или задачи, относящихся к реализации исполнительной власти, неподведомственным Кабинету министров институциям” (*проект закона Об устройстве Кабинета министров* // http://www.mk.gov.lv/doc/2005/MKlik_MK.doc).

И в исследованиях правоведов признано, что Конституция допускает освобождение отдельных учреждений государственного управления от подведомственности Кабинету министров. „В случае, когда буквальная формулировка правовой нормы уже логического смысла права или содержания нормы, применяется расширительная интерпретация. [...] Кабинету министров неподведомственны такие специфические учреждения государственного управления как Национальный совет по радио и телевидению, Банк Латвии. В связи с этим практика Латвийского законодателя позволяет сделать вывод, что норма Конституции о подведомственности учреждений государственного управления Кабинету министров подлежит расширительной интерпретации, поскольку буквальная формулировка нормы, заложенная в статью 58 Конституции, является узкой” (*Eglītis V. Ievads konstitūcijas teorijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2006, 168. lpp.*).

Статья 58 Конституции допускает интерпретацию, которая обеспечивает современному демократическому правовому государству соответствующее и надлежащее управление в отдельных сферах управления.

Это нисколько не мешает законодателю взвешивать возможность того, необходимы ли изменения в Конституции, чтобы

expressis verbis включить в текст Конституции такую интерпретацию нормы Конституции.

17. Совет образован, чтобы представлять интересы общества в сфере электронных средств коммуникации и осуществлять надзор за тем, каким образом в их деятельности соблюдаются нормативные акты и обеспечивается свобода слова и информации. Совет осуществляет двойственные функции – он надзирает за тем, чтобы Латвийское радио и Латвийское телевидение оказывали свои услуги жителям Латвийской Республики, и надзирает за частными радио- и телевещательными организациями (*см. стенограмму 5 заседания осенней сессии 7 Сазьма Латвийской Республики от 9 октября 2002 года*).

Неподведомственность Совета Кабинету министров соответствует Конституции и допустима, поскольку главной задачей Совета является уравнивание конкуренции в сфере массовых коммуникаций, в которой информационная власть оказывает прямое влияние на избирательные и государственные властные процессы. Совету в данной сфере надлежит предпринимать контрольные и демонополизационные меры, а также устанавливать рыночные ограничения, чтобы конкурентные предложения обеспечивали равномерное выражение существующего в обществе разнообразия мнений (*см. утвержденную Кабинетом министров 17 мая 2005 года Концепцию регулирования статуса „независимых” или самостоятельных учреждений; материалы дела, том 1, стр. 180 – 181*).

И рекомендации Европейского Совета государствам-участникам, и практика Европейских государств свидетельствуют, что регулятору вещательного сектора, каковым считается Совет, следует обеспечивать такую независимость, которая охраняет его от

какого-либо влияния политических сил или экономических интересов (см. материалы дела, том 2, стр. 140). Например, в преамбуле рекомендации Rec(2000)23 государствам-участникам от 20 декабря 2000 года о независимости и функциях регуляторов вещательного сектора Комитет министров Европейского Совета подчеркнул обязанность государств-участников обеспечивать, чтобы в демократическом обществе имелся бы широкий круг независимых и автономных средств коммуникаций, позволяющий отражать разнообразие идей и мнений. Учитывая значение средств массовой информации в современном и демократическом обществе, Комитет министров в упомянутой рекомендации подчеркнул необходимость обеспечивать государствами-участниками существование широкого круга независимых и автономных средств коммуникаций в вещательном секторе. В качестве одного из средств достижения такой цели Комитет министров рекомендовал контролировать регуляторы вещательного сектора таким образом, чтобы предохранять их от любого вмешательства, особенно от влияния политических сил и экономических интересов (см.: *Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector* // <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r23.htm>).

Меморандум, подготовленный Всемирной кампанией за свободу слова „Article 19”, о рекомендациях по проектам закона О Латвийских общественных вещательных организациях и закона О радио и телевидении указывает, что готовящиеся законопроекты подчиняют общественные вещательные организации и регулятор вещания недопустимому контролю правительства (см. материалы дела, том 2, стр. 149). В меморандуме подчеркивается: подведомственность Совету Кабинету министров означала бы, что

для надзора за его деятельностью привлекались бы представители правительства. При такой ситуации регулятор было бы невозможно считать независимым от „политических интересов”, поскольку подведомственность регулятора Кабинету министров означает прямое вмешательство исполнительной власти в надзор за вещательным сектором (см. материалы дела, том 2, стр. 155).

Если бы Совет создавался как подведомственное Кабинету министров учреждение государственного управления, имелся бы риск того, что невозможно было бы в полной мере обеспечить реализацию статьи 100 Конституции в деятельности электронных средств коммуникации. Это также затруднило бы проведение равных выборов, поскольку подведомственное Кабинету министров учреждение государственного управления могло бы использоваться в интересах правящих политических партий, а также для ограничения агитационных возможностей находящихся в оппозиции политических партий. Использование административных ресурсов в предвыборной агитации характерный признак молодых демократических государств. Поэтому государственное управление в вещательном секторе подлежит формированию таким образом, чтобы по возможности свести к значительному минимуму политическое влияние на регулятор вещательного сектора.

В связи с этим статус Совета соответствует Конституции.

18. Заявитель указал, что статье 58 Конституции не соответствуют также полномочия, предоставленные Совету согласно оспариваемым нормам.

Установленная оспариваемыми нормами компетенция Совета не столько связана с надзором за тем, какми образом Латвийское радио и Латвийское телевидение оказывают свои услуги жителям

Латвийской республики, а скорее с надзором за деятельностью всех вещательных организаций. Оспариваемыми нормами установлена компетенция Совета как по надзору за деятельностью общественных, так и коммерческих вещательных организаций.

Можно согласиться с выраженным Сайэмом мнением, что в Европе отсутствует единая модели общественных и коммерческих вещательных организаций. Действующий в Латвии механизм является рациональным, поскольку вещательный сектор, куда входят как общественные, так и коммерческие вещательные организации, является единой подотраслью, за которой в интересах эффективной координации следовало бы осуществлять надзор силами одной институции. Сайэма обоснованно считает, что в таком маленьком государстве как Латвия было бы нецелесообразно содержание из средств государственного бюджета двух функционально похожих учреждений (*см. материалы дела, том 1, стр. 201 – 202*).

Предоставление каких-то функций исполнительной власти отдельным институциям – это главным образом вопрос о надлежащем управлении и эффективности государственного управления в соответствующей сфере. Обязанностью государства является организовать управление по возможности эффективно, а также постоянно проверять и, если необходимо, совершенствовать систему государственного управления.

Статья 58 Конституции не запрещает предоставление самостоятельным государственным учреждениям определенных функций исполнительной власти, а также законодательным путем корректировать распределение функций, если таковое необходимо, чтобы обеспечить надлежащее и эффективное управление.

В связи с этим оспариваемые нормы соответствуют статье 58 Конституции.

19. Заявитель считает, что оспариваемые нормы без объективного и разумного основания предусматривают различное отношение к общественным и коммерческим вещательным организациям. Поэтому оспариваемые нормы противоречат принципу правового равенства.

Данный принцип закреплен в первом предложении статьи 91 Конституции и запрещает государственным институциям издавать такие правовые нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, которые находятся в равных и по определенным критериям сравнимых условиях (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103*).

Для выяснения, соответствуют ли оспариваемые нормы статье 91 Конституции, следует разобраться:

- находятся ли лица в равных и сравнимых условиях;
- предусматривают ли оспариваемые нормы различное отношение;
- имеется ли для различного отношения объективное и разумное основание, а именно, имеется ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности.

20. Чтобы разобраться, находятся ли и какие лица или группа лиц в равных и по определенным критериям сравнимых условиях, необходимо выявить признаки, объединяющие данные группы.

Заявитель считает, что в равных и сравнимых условиях находятся все вещательные организации. Так как в отношении общественных вещательных организаций не обеспечивается полное финансирование из государственного бюджета, а для введения абонентской платы не хватает политической воли законодателя, на

рынке рекламы общественные вещательные организации конкурируют с коммерческими вещательными организациями.

Так как Совет является держателем государственных долей капитала в общественных вещательных организациях и выполняет обязанности общего собрания данных вещательных организаций, установленные оспариваемыми нормами надзорные функции Совета допускают необъективность в отношении коммерческих вещательных организаций.

Можно полностью согласиться с мнением, выраженным Государственным бюро по правам человека, что обе категории вещательных организаций точно конкурируют на рынке рекламы, тем не менее их задачи отличаются. Деятельность коммерческих вещательных организаций в основе своей направлена на получение прибыли, в свою очередь, общественные вещательные организации реализуют общественный заказ (*см. материалы дела, том 2, стр. 172*). Получение прибыли общественными вещательными организациями вообще запрещается, и у них имеется особый статус, который скорее всего приближает их к государственным учреждениям, чем к коммерческим обществам. В связи с этим общественным вещательным организациям теоретически не надо быть заинтересованными в конкуренции на рынке рекламы и получении по возможности большой прибыли (*см. материалы дела, том 1, стр. 201 – 202*).

21. Тем не менее нельзя полностью исключать того, что на рынке рекламы общественные и коммерческие вещательные организации конкурируют между собой, поэтому необходимо проверить, предусматривают ли оспариваемые нормы различное отношение к ним.

В заключении Государственного бюро по правам человека правильно констатировано: оспариваемыми нормами не определено, что Совету при осуществлении установленных функций следовало бы по-разному относиться к общественным и коммерческим вещательным организациям (*см. материалы дела, том 2, стр. 172*). В связи с этим оспариваемые нормы обеспечивают равное отношение.

Так как оспариваемые нормы не предусматривают различного отношения, то они соответствуют статье 91 Конституции.

22. Приведенные в заявлении примеры, когда Советом при реализации компетенции, установленной оспариваемыми нормами, допущены возможные нарушения статьи 91 Конституции, распространяются непосредственно на практику применения оспариваемых норм.

То обстоятельство, что на практике какая-то государственная институция при реализации предоставленной ей компетенции не соблюдает принцип правового равенства не может служить основанием для того, чтобы признать предоставленную такой институции компетенцию не соответствующей Конституции.

Постановляющая часть

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде,
Конституционный суд

п о с т а н о в и л :

признать части шестую, седьмую, восьмую и девятую статьи 46 закона О радио и телевидении соответствующими статьям 58 и 91 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Эндзиньш