



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

Рига, 11 января 2011 года

по делу № 2010-40-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Винета Муйжниеце и Викторс Скудра,

по заявлению Департамента по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17, статей 19¹ и 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 14 декабря 2010 года в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии первого предложения пункта 40 правил Кабинета министров № 173 от 6 марта 2007 года «Порядок получения квалификации водителя транспортных средств, получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения» статье 64 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 1 октября 1997 года Сазэйма (Парламент) Латвийской Республики (далее в тексте – Сазэйма) приняла закон О дорожном движении. Цель

упомянутого закона заключается в определении организационных и правовых основ процесса дорожного движения и безопасности дорожного движения в Латвии для защиты жизни и здоровья людей, среды, а также имущества, принадлежащего физическим и юридическим лицам.

8 июля 2003 года Сазьма приняла закон «Поправки к закону О дорожном движении», посредством которого, среди прочего, части первая и вторая статьи 22 закона О дорожном движении были выражены в следующей редакции:

«(1) Права на вождение транспортных средств и удостоверение водителя транспортного средства может получить лицо, достигшее определенного в законе возраста, постоянно проживающее в Латвии или имеющее право находиться в Латвии на протяжении более шести месяцев и не имеющее медицинских противопоказаний к вождению транспортного средства, за исключением определенных в законе случаев, когда получение упомянутых прав в течение определенного периода времени воспрещено.

(2) Удостоверение водителя транспортного средства выдается на определенный срок. Порядок получения квалификации водителя транспортного средства и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения определяет Кабинет министров.»

Одновременно Сазьма постановила, что Кабинет министров должен издать правила, предусмотренные упомянутым законом, не позднее, чем до 1 июля 2004 года.

27 апреля 2004 года Кабинет министров издал правила № 428 «Порядок получения квалификации водителей транспортных средств и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения». Пункт 40 упомянутых правил гласил:

«В случае лишения прав на вождение транспортных средств на год или более продолжительный срок или лишения прав на вождение транспортных средств за вождение транспортного средства под воздействием алкогольных напитков, наркотических, психотропных, токсичных и прочих одурманивающих веществ, для восстановления прав на вождение транспортных средств лицо сдает теоретический экзамен и экзамен по вождению. Если ранее у лица имелось водительское

удостоверение с несколькими категориями, оно сдает теоретический экзамен и экзамен по вождению в соответствии с самой высшей из указанных в водительском удостоверении категорий. Если самой высшей категорией являлась категория BE, C1E, D1E, CE или DE, экзамен по вождению сдается, соответственно, на транспортном средстве категорий B, C1, D1, C или D.»

15 декабря 2005 года Саэйма приняла закон «Поправки к закону О дорожном движении», выразив часть вторую статьи 22 закона О дорожном движении в следующей редакции:

«Удостоверение водителя транспортного средства выдается на определенный срок. Порядок получения квалификации водителя транспортного средства, а также порядок получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения определяет Кабинет министров.»

6 марта 2007 года Кабинет министров утвердил правила № 173 «Порядок получения квалификации водителя транспортных средств, получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения» (далее в тексте – Правила № 173).

Пункт 40 Правил № 173 определял следующее:

«В случае запрета на использование прав на вождение транспортных средств в рамках системы пунктов учета нарушений, лишения прав на вождение транспортных средств на год или более долгий срок или лишения прав на вождение транспортных средств за вождение транспортного средства под воздействием алкогольных напитков, наркотических, психотропных, токсичных и прочих одурманивающих веществ, для восстановления прав на вождение транспортных средств лицо сдает теоретический экзамен и экзамен по вождению в соответствии с категорией «B» в одном из отделений Дирекции безопасности дорожного движения, в котором такие экзамены принимаются. Если в водительском удостоверении отмечена только категория A1, A или B1, лицо сдает теоретический экзамен и экзамен по вождению согласно соответствующей категории.»

2. Заявитель – Департамент по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики (далее в тексте – Заявитель) просит оценить соответствие первого предложения пункта 40 Правил № 173 (далее в тексте – оспариваемая норма) статье 64 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция).

По мнению Заявителя, у Кабинета министров не было законодательно закрепленных полномочий для издания правил, предусматривающих сдачу теоретического экзамена и экзамена по вождению для восстановления прав на вождение транспортных средств в случае, если лицо было лишено таких прав на год или более продолжительный срок. Закон О дорожном движении не предусматривает таких неблагоприятных для лица последствий.

В статье 29 закона О дорожном движении не предусмотрено, что в определенных случаях для того, чтобы лицо, лишенное прав на вождение транспортных средств на определенный срок, в том числе на год и более, могло восстановить эти права, ему необходимо сдать соответствующий теоретический экзамен и экзамен по вождению. Такое регулирование отсутствует и в части второй статьи 22 закона О дорожном движении, на основании которой изданы Правила № 173.

Со ссылкой на немецкую юридическую литературу Заявитель выражает мнение, что не изданные правила должны прояснять требования, выдвигаемые по отношению к лицу, а уже из самого закона должно быть ясно содержание будущих правил и объем налагаемых на лицо отягощений. Следовательно, полномочия отсутствуют в том случае, если невозможно четко предусмотреть, каким может быть содержание изданных правил и в каких случаях они будут применяться. По мнению Заявителя, полномочия, содержащиеся в статье 22 закона О дорожном движении, неясны.

Регулирование, предусматривающее сдачу экзаменов для восстановления прав на вождение транспортных средств в определенных случаях, по своей сути все же разумно и необходимо.

Из закона О дорожном движении следует, что права на вождение транспортных средств восстанавливаются тогда, когда заканчивается

конкретный срок, на который они были отобраны. Принимая оспариваемую норму, Кабинет министров не действовал в рамках полномочий, присвоенных ему законодателем – оспариваемая норма издана *ultra vires*, то есть без соблюдения полномочий, включенных в часть вторую статьи 22 закона О дорожном движении и пункт 2 части первой и часть вторую статьи 14 закона Об устройстве Кабинета министров.

3. Орган, издавший оспариваемую норму, – Кабинет министров – не согласен с мнением Заявителя и считает, что оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции и не нарушает полномочий, включенных в часть вторую статьи 22 закона О дорожном движении.

Кабинет министров информирует, что правовое регулирование порядка получения и восстановления прав на вождение транспортных средств не менялось с 1999 года, когда данный вопрос регулировался правилами № 9 Министерства сообщения от 22 марта 1999 года «Правила квалификации водителей механических транспортных средств (за исключением тракторной техники)». Упомянутые правила были изданы в соответствии с частью третьей статьи 22 закона О дорожном движении, когда в законе еще отсутствовало регулирование восстановления прав на вождение транспортных средств и водительских удостоверений.

Поправки к статье 22 закона О дорожном движении от 15 декабря 2005 года дополнили данную правовую норму обоснованием содержания оспариваемой нормы. С учетом изменений терминологического характера были приняты Правила № 173, так как такое требование следовало из юридической техники разработки нормативных актов.

Оспариваемая норма не возлагает на лицо несоразмерных или новых обязанностей, а также не ограничивает права лица больше, чем это уже определено в законе О дорожном движении. Закон О дорожном движении определяет, в каких случаях лицо лишается прав на вождение транспортных средств, и предоставляет Кабинету министров полномочия определять порядок восстановления этих прав.

Содержащиеся в законе О дорожном движении полномочия Кабинета министров определять порядок восстановления удостоверения

водителя транспортного средства осуществляют одну из целей закона О дорожном движении – защищать жизнь и здоровье людей, среду, а также имущество, принадлежащее физическим и юридическим лицам.

Водитель транспортного средства, лишенный прав на вождение транспортных средств на продолжительное время, утрачивает не только практические, но и теоретические навыки, необходимые для участия в движении. Кроме того, в случае, если водитель транспортного средства лишен прав на вождение транспортных средств, следует полагать, что данное лицо может создавать опасность для других участников дорожного движения, не будучи должным образом подготовленным к участию в движении. Следовательно, порядок восстановления прав на вождение транспортных средств соответствует принципу соразмерности, так как ограничение прав, которому подвергается лицо, не превышает общественной пользы. Необходимо учитывать, что права на вождение транспортных средств являются специальными правами, и транспортное средство представляет собой источник повышенной опасности.

Кабинет министров просит рассмотреть вопрос о возможности прекращения судопроизводства по данному делу на основании пункта 2 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде, так как оспариваемая норма утратила силу 1 января 2010 года.

4. Приглашенное лицо – Комиссия Сазймы по экономической, аграрной, региональной политике и политике среды – указывает, что законодатель определяет главные направления содержания полномочий, но не рассматривает и не определяет все нюансы, которые могут быть включены в правила Кабинета министров.

Полномочия определять порядок получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и порядок и сроки выдачи, замены и восстановления водительских удостоверений предоставлены Кабинету министров в соответствии с целью, предусмотренной в статье 2 закона О дорожном движении. Полномочия необходимо выполнять с учетом регулирования, содержащегося в других нормах закона.

Нет оснований считать, что полномочия на издание правил, включенные в закон, не были выполнены в соответствии с волей

законодателя и что оспариваемая норма издана с превышением полномочий, присвоенных Кабинету министров законодателем.

Приглашенное лицо указывает, что Кабинету министров не воспрещается регламентировать вопросы, не удостоившиеся специального обсуждения и рассмотрения со стороны законодателя. Кроме того, оспариваемая норма не содержит такого регулирования правовых отношений, которое не предусматривалось законодателем или которое законодатель не желал регулировать, предоставляя полномочия Кабинету министров.

5. Приглашенное лицо – Министерство сообщения – указывает, что содержание части второй статьи 22 закона О дорожном движении четко определяет следующее: Кабинет министров должен регламентировать правовые отношения, касающиеся получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и выдачи, замены и восстановления водительских удостоверений.

Законодатель не определил подробного порядка и условий восстановления прав на вождение транспортных средств, а поручил регламентацию данного вопроса Кабинету министров, предоставив Кабинету министров полномочия на издание правил. Оспариваемая норма во взаимосвязи с другими нормами Правил № 173 соответствует полномочиям, предоставленным Кабинету министров законодателем.

Посредством Правил № 173 выполняются определенные законодателем полномочия и одновременно вводятся требования, следующие из директивы 91/439/ЕЕК Совета Европейских Сообществ от 29 июля 1991 года о водительских удостоверениях (далее в тексте – Директива 91/439/ЕЕК). В упомянутой директиве указано, что безопасность движения требует, чтобы каждый водитель транспортного средства обладал знаниями и навыками в области дорожного движения. Упомянутое требование внедрено в национальный нормативный акт посредством оспариваемой нормы. Кроме того, пункт 5 приложения III Директивы 91/439/ЕЕК допускает, что стандарты в области выдачи и восстановления удостоверений водителей транспортных средств,

устанавливаемые государствами-участниками, могут быть выше стандартов, предусмотренных в директиве.

Административные нарушения в области дорожного движения, за которые назначается наказание в виде лишения прав на вождение транспортных средств, создают существенную угрозу безопасности движения.

Приглашенное лицо выражает мнение, что Кабинет министров издал норму права, возлагающую определенные обязанности на лица, на основании содержания и объема полномочий, определенных в законе.

Часть выводов

6. Кабинет министров считает, что судопроизводство по рассматриваемому делу следует прекратить, так как оспариваемая норма утратила силу.

Для принятия решения о прекращении судопроизводства одного лишь вывода о том, что в данном конкретном деле применим пункт 2 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде, недостаточно. Закон предусматривает для Конституционного суда возможность, но не обязанность по прекращению судопроизводства. Конституционный суд должен рассмотреть вопрос о том, не существует ли все же соображений, свидетельствующих о необходимости продолжения судопроизводства.

Дело возбуждено на основании заявления суда. В заявлении указано, что оспариваемая норма должна будет применяться при рассмотрении конкретного административного дела, и представлено юридическое обоснование того, что содержание оспариваемой нормы имеет решающее значение в рассматриваемом деле (*см. стр. 4 тома 1 материалов дела*).

Согласно пункту 2 части первой статьи 19¹ закона О Конституционном суде и части второй статьи 104 Административно-процессуального закона (далее в тексте – АПЗ) если административный суд в ходе рассмотрения административного дела констатирует, что существуют сомнения в соответствии нормы права, применяемой в административном судебном процессе, нормам права высшей

юридической силы, он приостанавливает судопроизводство по делу и отправляет мотивированное заявление в Конституционный суд.

Часть третья статьи 104 АПЗ среди прочего предусматривает следующее: если суд признаёт, что правила Кабинета министров не соответствуют закону или общему принципу права, он не применяет соответствующую норму права. Административный суд обязан в своем постановлении или решении обосновать свое мнение о несоответствии конкретной нормы права нормам права высшей юридической силы.

Заявитель считает, что в данном конкретном деле важно выяснить, была ли оспариваемая норма принята в соответствии с полномочиями, присвоенными Кабинету министров Сазймой.

Внешние нормативные акты могут издаваться только с соблюдением Конституции и общих принципов права. Распределение сфер компетенции органов государственной власти – основа принципа разделения власти, определенного в Конституции – воплощено в нормах институциональной части Конституции. Упомянутый принцип гарантирует взаимный контроль различных ветвей государственной власти с целью предотвращения тенденций узурпации власти и с целью способствования балансу и умеренности власти [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99), пункт 6.2. решения от 20 декабря 2006 года по делу № 2006-12-01 и пункт 12 решения от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03] .

Конституционный суд ранее неоднократно указывал на то, что соблюдение порядка принятия нормы права является необходимым условием действительности нормы права (см. пункт 10.4. решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306 и пункт 14 решения от 23 сентября 2008 года по делу № 2008-01-03). В свою очередь соответствие нормы права нормам высшей юридической силы является необходимым условием для применения этой нормы.

Следовательно, Конституционный суд обязан рассмотреть вопрос о том, не имела ли места передача законодателем вопроса, находящегося в его компетенции, исполнительной власти вопреки принципу разделения власти. С учетом вышеупомянутого судопроизводство по делу следует продолжить.

7. Заявитель считает, что в рассматриваемом деле необходимо выяснить, обладал ли Кабинет министров законодательно закрепленными полномочиями на издание правил, предусматривающих, что лицо должно сдать теоретический экзамен и экзамен по вождению для восстановления своих прав на вождение транспортных средств, если лицо было лишено этих прав на год или более продолжительный срок.

Для того, чтобы выяснить, не имело ли места превышение Кабинетом министров объема полномочий, предоставленных ему законодателем, необходимо выяснить как содержание оспариваемой нормы, так и содержание полномочий.

8. Правила № 173 регламентируют порядок получения квалификации водителя транспортных средств, сдачи экзаменов на получение квалификации водителя транспортных средств и оформления, замены и восстановления водительского удостоверения и разрешения на учебную езду.

Пункт 37 упомянутых правил определяет, что восстановление водительского удостоверения – это оформление водительского удостоверения взамен утерянного, украденного или уничтоженного водительского удостоверения или возврат водительского удостоверения в случае, если лицо было лишено прав на вождение транспортных средств.

Из Правил № 173 следует, что в случае лишения лица прав на вождение транспортных средств лицо лишается и водительского удостоверения. Права на вождение транспортных средств можно вернуть в порядке, предусмотренном в Правилах № 173, то есть путем сдачи соответствующего теоретического экзамена и экзамена по вождению.

Конституционный суд уже указывал, что решения, принимаемые правительством, должны создавать доверие к тому, что они приняты с соблюдением принципа справедливости и других общих принципов права, и что действия правительства должны соответствовать законам [см., пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 24 марта 2000 года по делу № 04-07(99)].

Чтобы выяснить, не действовал ли Кабинет министров *ultra vires*, принимая оспариваемую норму, то есть не нарушил ли он полномочия, содержащиеся в части второй статьи 22 закона О дорожном движении, необходимо выяснить содержание полномочий, присвоенных Кабинету министров законодателем.

9. Часть первая статьи 3 закона О дорожном движении определяет, что правовой основой дорожного движения является данный закон и другие законы, Правила дорожного движения и другие нормативные акты Кабинета министров, государственные стандарты, а также международные договоры, в которых участвует Латвия.

В законе О дорожном движении определены общие требования к получению прав на вождение транспортных средств. Права на вождение транспортных средств позволяют лицу водить транспортное средство, отвечающее соответствующей категории, перевозить пассажиров и грузы, обучать других лиц вождению транспортных средств в индивидуальном порядке и, участвуя в дорожном движении, осуществлять другие действия, разрешенные водителю транспортного средства нормативными актами. Подтверждением прав лица на вождение транспортных средств служит соответствующая запись в государственном регистре транспортных средств и водителей, а также годное удостоверение водителя транспортного средства.

Второе предложение части второй статьи 22 закона О дорожном движении предусматривает, что «порядок получения квалификации водителя транспортного средства, а также порядок получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения определяет Кабинет министров».

Конституционный суд ранее уже указывал, что выяснять содержание правовых норм следует при помощи методов толкования правовых норм (см. пункт 6 решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03 и пункт 3 части выводов решения от 4 февраля 2003 года по делу № 2002-06-01). Толкование правовых норм означает познание содержания правовой нормы прежде

всего посредством выяснения значения используемых в ней слов. То есть слова, выбранные законодателем, указывают на то, какое регулирование Кабинет министров должен разработать.

Понятие «квалификация» в его общепринятом значении следует понимать как подготовленность к осуществлению какой-либо работы, признание соответствия неким требованиям обычно с присвоением соответствующих прав.

То есть Кабинету министров поручено разработать порядок, согласно которому лицо может подтвердить свои теоретические и практические знания в области дорожного движения.

Из закона О дорожном движении следует: если лицо получает квалификацию водителя транспортного средства, оно может получить и права на вождение транспортных средств, которые будут подтверждаться водительским удостоверением.

Слова «порядок восстановления прав на вождение транспортных средств», используемые во втором предложении части второй статьи 22 закона О дорожном движении, указывают как на то, что в определенных случаях лицу можно запретить пользоваться правами на вождение транспортных средств, так и на то, что лицо можно лишить прав на вождение транспортного средства. В статье 30 закона О дорожном движении законодатель четко и однозначно определил, в каких случаях запрещено пользоваться правами на вождение транспортных средств, в свою очередь в статье 29 указано, в каких случаях может иметь место лишение прав на вождение транспортных средств. Кроме того, в части четвертой статьи 25 закона О дорожном движении законодатель указал следующее: в случае лишения лица прав на вождение транспортных средств водительское удостоверение следует считать недействительным.

Если по окончании соответствующего срока лицо, лишенное прав на вождение транспортных средств на определенный период времени, не осуществило определенных в правовых нормах действий для восстановления прав на вождение транспортных средств, следует считать, что лицо не обладает такими правами (*см. решение Департамента по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики от 8 октября 2007 года по делу № SKA-400/2007*).

Таким образом, лишение лица прав на вождение транспортных средств означает, что способность лица к вождению транспортных средств нельзя считать соответствующей квалификации, необходимой для участия в дорожном движении. Из закона следует: для получения прав на вождение транспортных средств и получения водительского удостоверения необходимо подтвердить свои теоретические и практические знания путем сдачи экзамена.

Конституционный суд указал, что понятие «порядок» указывает на процессуальный характер правил Кабинета министров, то есть на разработку определенной процедуры (см., например, пункт 20 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03).

Грамматический метод толкования – лишь первый из возможных методов, и было бы неправильно руководствоваться исключительно дословным смыслом правовой нормы. Результат, получаемый при толковании правовой нормы посредством грамматического метода, неокончателен и не всегда может быть подтвержден после применения других методов толкования (см. пункт 6 постановления Конституционного суда от 22 апреля 2005 года о прекращении судопроизводства по делу № 2004-25-03).

Чтобы выяснить, был ли Кабинет министров уполномочен законом на принятие нормы, предусматривающей сдачу лицом соответствующего экзамена для восстановления прав на вождение транспортных средств, необходимо выяснить цель и объем предоставленных полномочий.

9.1. Конституционный суд ранее уже указывал, что цель полномочий – это то, чего законодатель хотел достичь, предоставляя Кабинету министров право урегулирования соответствующего вопроса (см. пункт 19 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03).

Суть полномочий следует из статьи 2 закона О дорожном движении. А именно: законодатель разработал упомянутый закон, чтобы определить организационную и правовую основу процесса дорожного движения и безопасности дорожного движения в Латвии и, таким образом, защитить жизнь и здоровье людей, среду, а также имущество, принадлежащее физическим и юридическим лицам.

Следовательно, регулирование, разрабатываемое Кабинетом министров на основании закона О дорожном движении, должно обеспечивать достижение той же цели, которую ставил перед собой законодатель, принимая упомянутый закон.

Комиссия Сазымы по экономической, аграрной, региональной политике и политике среды также подчеркивает тесную связь между Правилами № 173 и целью, сформулированной в законе О дорожном движении.

9.2. Чтобы обеспечить достижение цели, предусмотренной в законе О дорожном движении, законодатель постановил, что одним из средств воздействия на поведение водителя транспортного средства является лишение прав на вождение транспортных средств.

Часть вторая статьи 29 закона О дорожном движении предусматривает, что лишение прав на вождение транспортных средств является наказанием, применяемым в случае существенных нарушений при осуществлении дорожного движения. Данное наказание включено как в Кодекс административных нарушений Латвии, так и в Уголовный закон.

Вредоносность и опасность деяния, угрожающего безопасности дорожного движения, выражается в несоблюдении лицом, в чьем распоряжении имеется источник повышенной опасности, правил дорожного движения, содержащихся в нормативных актах, или правил эксплуатации транспортных средств, в результате чего наносится вред жизни или здоровью человека (*см.: Hamkova D. Kāda ir kriminālatbildība par satiksmes noteikumu pārkāpšanu // Jurista Vārds, 24 февраля 2004 года, № 7*).

Нарушение правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств само по себе угрожает другим участникам движения. Согласно части четвертой статьи 19 закона О дорожном движении каждый участник дорожного движения вправе считать, что другие лица тоже будут выполнять установленные требования в процессе дорожного движения. Таким образом, законодатель предусмотрел, что необходимо установить требования, относящиеся к получению и

использованию прав на вождение транспортных средств, так как такое регулирование необходимо для безопасности общества.

9.3. В Правилах № 173 включены нормы, следующие из Директивы 91/439/ЕЕК. Упомянутая директива предусматривает согласование проверок навыков водителей транспортных средств и стандартов выдачи водительских удостоверений в рамках Европейского Союза. Подпункт «а» пункта 1 статьи 7 Директивы 91/439/ЕЕК определяет, что водительские удостоверения выдаются только тем претендентам, которые успешно прошли проверку практического вождения, а также проверку теоретических знаний согласно положениям упомянутой директивы и соответствуют медицинским требованиям.

В преамбуле приложения II Директивы 91/439/ЕЕК подчеркивается, что для того, чтобы водитель транспортного средства мог безопасно управлять транспортным средством и не создавать опасных ситуаций на дороге, ему необходимы знания и навыки практического вождения.

В свою очередь в статье 2 приложения II указано, какое значение имеют знания водителя транспортного средства по вопросам безопасности движения и понимание им этих вопросов, а статья 3 определяет минимум навыков, необходимый для безопасного вождения транспортного средства, наличие которого лицо должно суметь подтвердить.

Согласно пунктам 2 и 4 статьи 8 Директивы 91/439/ЕЕК в отдельных случаях государства-члены Европейского Союза могут применять собственные правовые нормы, касающиеся отнятия, приостановления и аннулирования водительского удостоверения с целью повышения безопасности дорожного движения. *(см., например, решение Суда Европейского Союза от 19 февраля 2009 года по делу № C-321/07, ECR стр. 113, пункт 90).*

Можно заключить, что отнятие прав на вождение транспортных средств предусмотрено для достижения легитимной цели, определенной в статье 116 Конституции, то есть ради безопасности общества.

10. Конституционный суд признал, что объем полномочий означает рамки, в пределах которых Кабинет министров может действовать в ходе разработки и издания правовых норм (см. пункт 17 решения Конституционного суда от 23 сентября 2008 года по делу № 2008-01-03).

Согласно статье 64 Конституции законодательные права принадлежат Саэйме, а также народу в порядке и объеме, предусмотренных Конституцией.

Конституционный суд уже указывал на то, что требование, чтобы законодатель самостоятельно законодательным путем решал все вопросы, стало трудновыполнимым в сложных условиях жизни современного общества. Причина отступления от требования, чтобы законодатель сам полностью решал все вопросы, кроется в более эффективном осуществлении государственной власти, таким образом, законодательно законодатель решает только наиболее важные вопросы и наделяет полномочиями по более подробной разработке правовых норм Кабинет министров или другой государственный орган (см. пункт 15 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03).

В компетенцию Кабинета министров входят действия исполнительной власти, в том числе издание внешних нормативных актов в случаях, когда законодатель специально уполномочил для этого орган исполнительной власти. Кабинету министров или другому органу можно поручить разработку регулирования, необходимого для внедрения закона в жизнь, с целью детализации политической воли, содержащейся в законе, или определения порядка осуществления закона. В такие нормативные акты нельзя включать правовые нормы, которые не могут считаться вспомогательными средствами, направленными на осуществление нормы закона (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409, пункт 10.4 решения от 16 октября 2006 года по делу № 2006-05-01 и пункт 14 решения от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03).

Условие о том, что закон должен явным образом предоставлять полномочия на издание правил и указывать главные направления таких правил, следует из требования о том, что законодатель должен сам решать

только наиболее важные вопросы жизни общества (см. пункт 10 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306).

10.1. Кабинет министров не должен издавать правил по вопросам, находящимся в компетенции законодателя. Решения о регламентации важных и значительных вопросов жизни государства и общества, требующих концептуального выбора и политической дискуссии, должен принимать сам законодатель [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99), пункт 7 решения от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306, пункт 30.1. решения от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01 и пункт 11 решения от 21 декабря 2010 года по делу № 2010-44-01]. Законодатель должен взвесить значительность конкретного вопроса и его связь с основными правами и решить, в какой мере этот вопрос необходимо регламентировать законом.

В соответствии с принципом верховенства парламента Сазыма конкретный вопрос решает посредством закона, имеющего далеко идущие последствия, в свою очередь Кабинет министров решает этот вопрос более конкретным и детальным образом посредством издания правил (см.: *Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija: 2010. gada 18. janvāra viedoklis „Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai”*// *Latvijas Vēstnesis*, 20 января 2010 года, № 10).

Конституционный суд уже подчеркивал, что правовая норма, посредством которой законодатель уполномочивает Кабинет министров отрегулировать порядок реализации основных прав лица, определенных в Конституции, или определить ограничения на реализацию таких прав, должна быть четкой и точной. Ограничение основных прав лица со ссылкой на неясные или неоднозначные полномочия, предоставленные законодателем, недопустимо. Если объем полномочий, предоставленных законодателем, оставляет место для сомнений, Кабинет министров должен осуществлять такие полномочия, по возможности избегая ограничений основных прав лица (см. пункт 10 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306).

10.2. Для более полного и объективного выяснения содержания отдельных норм Конституции их следует интерпретировать во взаимосвязи с другими нормами Конституции. Применение принципа единства Конституции основывается на допущении, что Конституция является единым целым (см. пункт 1.1. части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01). В данном аспекте необходимо учитывать то обстоятельство, что содержание Конституции формируется и общими принципами права.

Латвия является парламентской республикой, в которой, согласно статье 59 Конституции, правительство ответственно перед Сазимой. В данную конституционную норму включен как парламентский контроль, так и политическая ответственность правительства перед парламентом (см.: *Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga, 2004, стр. 101 – 108*).

Полномочия на издание внешних нормативных актов, предоставляемые законодателем Кабинету министров, должны сохранять соотношение взаимного контроля и баланса власти и соответствовать другим принципам правового государства [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)].

Предоставляя исполнительной власти полномочия для разработки регулирования по каком-либо вопросу, законодатель не должен допускать риска такого смещения баланса между законодательной и исполнительной властями в сторону исполнительной власти, что таким образом был бы поставлен под угрозу принцип разделения власти, а значит и сама сущность демократического государственного устройства.

10.3. Ответственность за соответствие предоставления полномочий нормам права высшей юридической силы прежде всего лежит на законодателе.

В статью 22 закона О дорожном движении, в которую включено предоставление полномочий Кабинету министров на разработку порядка получения и восстановления прав на вождение транспортных средств, неоднократно вносились поправки (см. законопроекты № 46/Lp9, № 793/Lp9 и № 1648/Lp9, <http://titania.saeima.lv>, дата последнего обращения:

21 декабря 2010 года, а также *Latvijas Vēstnesis* за 1 марта 2007 года, № 36; 4 апреля 2009 года, № 35 и 1 июня 2010 года, № 86). При этом законодатель не менял сути предоставленных полномочий. Таким образом, можно заключить, что сомнений в том, что оспариваемая норма была принята Кабинетом министров в соответствии с предоставленными законодателем полномочиями, не было.

Комиссия Сазймы по экономической, аграрной, региональной политике и политике среды – комиссия, ответственная за упомянутые законопроекты – считает, что Кабинет министров выполнил полномочия в соответствии с волей законодателя, и оспариваемая норма принята в рамках полномочий, предоставленных законодателем (*см. стр. 12 – 13 тома 2 материалов дела*).

Мнение о том, что полномочия, включенные в закон, выполнены в соответствии с волей законодателя, само по себе еще не означает, что они соответствуют нормам права высшей юридической силы.

Посредством парламентского контроля или при помощи других имеющихся в его распоряжении правовых средств законодатель должен заботиться о том, чтобы полномочия выполнялись в соответствии с Конституцией, а также с соображениями целесообразности и разумности.

10.4. Конституционный суд уже указывал на то, что правила Кабинета министров, изданные на основании предоставленных полномочий, представляют собой категорию нормативных актов, возникших не путем разработки, а путем выполнения законов. Содержание таких правил главным образом состоит из процессуальных норм, действующих как инструмент воплощения прав, уже определенных в законе. В отдельных случаях содержание правил Кабинета министров может состоять и из материальных норм, однако они должны быть приняты на основании полномочий, предоставленных законодателем (*см. пункт 16 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03*).

В законе О дорожном движении законодатель несколько раз предоставляет Кабинету министров полномочия на разработку правил. Например, часть седьмая статьи 16 закона О дорожном движении определяет, что порядок проведения государственного технического

осмотра транспортных средств и технического контроля транспортных средств на дороге, определяет Кабинет министров. Законодатель уполномочил Кабинет министров определить, в каких случаях и в каком порядке водителя транспортного средства следует отправлять на досрочную проверку здоровья. Кабинет министров также определяет квалификационные требования к специалистам, требования к учебным заведениям, осуществляющим подготовку водителей транспортных средств, и программы подготовки водителей транспортных средств. Законодатель также уполномочил Кабинет министров определить порядок дорожного движения в Латвии путем утверждения Правил дорожного движения.

При выяснении объема предоставленных законодателем полномочий необходимо учитывать специфику той конкретной области, которую законодатель поручил регламентировать Кабинету министров. В области дорожного движения необходимо регламентировать большое количество вопросов технического характера в соответствии со степенью развития инфраструктуры и потребностями общества. Следовательно, предоставление полномочий в данной области может формулироваться законодателем в общей форме.

Под предоставленными законодателем полномочиями исполнительная власть должна понимать не только одну конкретную, лаконичную правовую норму, но и суть и цели самого закона.

11. Лицо, совершившее значительное нарушение правил дорожного движения и лишенное в результате этого прав на вождение транспортных средств, несомненно, не может считаться квалифицированным водителем транспортного средства. Кроме того, необходимо учитывать, что навыки водителя транспортных средств значительно ухудшаются в случае, если лицо лишено прав на вождение транспортных средств на длительное время. В таком случае лицо обязано доказать свои теоретические знания и практические навыки путем сдачи экзаменов, необходимых для получения квалификации водителя транспортных средств, чтобы продемонстрировать, что теперь оно не будет создавать угрозу безопасности движения.

Несмотря на то, что регулировать все вопросы детальным образом и в полном объеме в законе нецелесообразно, законодатель все же должен их обдумывать.

Законодатель достаточно ясно сформулировал цель закона О дорожном движении, а разработку порядка получения квалификации водителя транспортных средств поручил Кабинету министров. Таким образом, лицо, лишенное прав на вождение транспортных средств, должно повторно сдать соответствующие экзамены, чтобы тем самым подтвердить свою квалификацию.

Конституционный суд заключает, что, принимая оспариваемую норму, Кабинет министров не нарушил полномочий, предоставленных ему законодателем, и действовал в рамках этих полномочий.

Оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции.

Постановляющая часть

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

постановил:

признать первое предложение пункта 40 правил Кабинета министров №173 от 6 марта 2007 года «Порядок получения квалификации водителя транспортных средств, получения и восстановления прав на вождение транспортных средств и порядок выдачи, замены и восстановления водительского удостоверения» соответствующим статье 64 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис