



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## Решение

именем Латвийской Республики

Рига, 3 ноября 2011 года

по делу № 2011-05-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова,

по конституционной жалобе SIA HansaWorld Latvia,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19<sup>2</sup> и 28<sup>1</sup> Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на заседании 4 октября 2011 года рассмотрел дело

**«О соответствии пункта 6 части первой статьи 39 Закона о публичных закупках статьям 91 и 105 Конституции Латвийской Республики».**

**Констатирующая часть**

1. 6 апреля 2006 года Саэйма (Парламент Латвийской Республики) приняла Закон о публичных закупках.

Законом о поправках от 20 мая 2010 года пункт 6 части первой статьи 39 Закона о публичных закупках (далее – оспариваемая норма) был изложен в новой редакции.

Оспариваемая норма предусматривает, что заказчик исключает кандидата или претендента из дальнейшей процедуры закупки, а также не рассматривает предложение претендента, если средний месячный доход работников зарегистрированного (находящегося на постоянном месте жительства) в Латвии кандидата или претендента в течение первых трех годовых кварталов из четырех, непосредственно предшествующих дню подачи заявления или предложения, составляли менее 70 процентов среднего на тот период дохода по стране работников соответствующей отрасли, имеющей двузначное обозначение в классификации NACE, ред. 2, согласно обработанным данным Службы государственных доходов, опубликованным на домашней странице Службы государственных доходов в Интернете. Если кандидат или претендент как налогоплательщик зарегистрирован в течение последних четырех годовых кварталов, предшествующих дню подачи заявления или предложения, учитываются среднемесячные доходы работников за период с месяца, следующего за месяцем регистрации, до дня подачи заявления или предложения.

Согласно пункту 17 переходных положений Закона о публичных закупках, оспариваемая норма применяется с 1 октября 2010 года и действовала в неизменной редакции вплоть до настоящего момента.

2. Податель конституционной жалобы – **SIA (общество с ограниченной ответственностью) HansaWorld Latvia** (далее - Заявитель) – просит Конституционный суд оценить соответствие

оспариваемой нормы статьям 91 и 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

В заявлении указано, что Заявитель участвовал в конкурсе на публичную закупку, объявленном Министерством финансов (далее – процедура закупки). Заявитель был исключен из процедуры закупки на основании оспариваемой нормы, так как в конкретный период средний трудовой доход его работников составлял менее 70 процентов среднего дохода по стране работников соответствующей отрасли, указанной работодателем (НАСЕ, ред. 2) – «6202» (консультации по вопросам использования компьютеров).

Заявитель выражает мнение, что оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции. Оспариваемая норма устанавливает различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях; кроме того, избранные законодателем средства не подходят для достижения легитимной цели оспариваемой нормы. Тот факт, что выплаченная работодателем заработная плата превышает установленный в оспариваемой норме 70-процентный рубеж, не означает, что соответствующее лицо осуществляет все налоговые выплаты в государственный бюджет, предусмотренные нормативными актами. Кроме того, оспариваемая норма также ограничивает возможность участия в процедурах закупки для лиц, которые выполнили все налоговые обязательства перед государством, однако соответствуют установленному оспариваемой нормой критерию исключения.

Заявитель выражает мнение, что оспариваемая норма не соответствует и статье 105 Конституции, так как установленное оспариваемой нормой ограничение является несоразмерным и не обеспечивает достижение легитимной цели. Цели оспариваемой нормы можно достигнуть иными, в меньшей степени ограничивающими

основные права лиц средствами, например, посредством проверок, проводимых Службой государственных доходов на предприятиях, в отношении которых появились подозрения об уклонении от уплаты налогов.

Заявитель также приводит аргументы в подтверждение того, что оспариваемая норма не соответствует директиве Европейского Парламента и Совета от 31 марта 2004 года 2004/18/ЕС о порядке координирования процедур по присвоению права на заключение государственного договора о строительных работах, государственного договора о поставках, государственного договора о предоставлении услуг (далее – Директива 2004/18/ЕС). Заявитель считает, что государства-члены не вправе расширять приведенный в статье 45 упомянутой директивы перечень случаев, в которых участник процедуры закупки может быть исключен из дальнейшей процедуры. Государства-члены вправе не применять отдельные критерии исключения или применять их суженное толкование. Расширенное же толкование критериев исключения или выдвижение других условий недопустимы. Кроме того, в соответствии с аргументами, приведенными Судом Европейского Союза, участие в процедурах закупки не может быть ограничено на основании неоспоримой презумпции.

Заявитель ссылается на практику применения в Эстонии правового регулирования, аналогичного оспариваемой норме, указывая, что это регулирование было отменено, так как соответствующая норма противоречила статьям 11 и 31 Конституции Эстонской Республики, регламентирующим общие условия ограничения прав и защиту свободы предпринимательской деятельности. В аннотации к поправкам к Закону о публичных закупках Эстонии указано, что государство не имеет права вмешиваться в частные правоотношения и регулировать заработную

плату, выплачиваемую работникам коммерсанта, каким-либо образом, кроме установления ставки минимального трудового вознаграждения.

**3. Орган, издавший оспариваемую норму – Саэйма (Парламент) Латвийской Республики** (далее – Саэйма), – не согласен с мнением Заявителя и считает, что оспариваемая норма соответствует правовым нормам высшей юридической силы.

Саэйма характеризует легитимную цель оспариваемой нормы как содействие благосостоянию общества и защите прав других лиц, так как эта норма стимулирует уплату налогов, зарегистрированную и легальную занятость, а также честную конкуренцию. В условиях существования высокого процента нелегальной занятости и выплат «зарплат в конвертах» появляется необходимость в ограничении права нечестных коммерсантов на участие в процедурах закупки, чтобы в них могли участвовать лишь коммерсанты, добросовестно выполняющие налоговые обязательства перед государством.

Оспариваемая норма подходит для достижения легитимной цели, так как она позволяет получить достаточное представление о заработной плате, выплаченной за последнее время работникам кандидата или претендента (далее – претендент), что является существенным и значимым фактором надежности и безопасности, учитываемым при оценке готовности претендента к выполнению требований, предъявляемых согласно документам закупки.

Саэйма считает, что оспариваемая норма необходима для достижения легитимной цели, и этой цели невозможно достигнуть более щадящими средствами. Содержащееся в оспариваемой норме правовое регулирование не является единственным способом борьбы с проблемами нелегальной занятости и уклонения от уплаты налогов, однако возможные альтернативы менее эффективны. Они требуют от государства

несоразмерных расходов и временных затрат. Поэтому самым эффективным способом предотвращения выплаты зарплат «в конвертах» является регулирование, содержащееся в оспариваемой норме. Оно стимулирует выполнение коммерсантами всех налоговых обязательств перед государством.

Польза, получаемая обществом в результате применения оспариваемой нормы, превосходит ограничение прав индивидуума, так как посредством публичной закупки государственное управление обеспечивает не только собственную деятельность, но и услуги, необходимые каждому индивидууму. Общество заинтересовано в том, чтобы средства государства и самоуправлений использовались эффективно. Эффективность означает не только осуществление закупок по как можно более низкой цене, но и добросовестную уплату налогов исполнителем заказа. Кроме того, оспариваемая норма охраняет честную конкуренцию среди коммерсантов, которые выполнили все налоговые обязательства перед государством.

Сазайма указывает, что оспариваемая норма не противоречит и требованиям Директивы 2004/18/ЕС и практике Суда Европейского Союза. Статья 45 Директивы 2004/18/ЕС допускает применение не упомянутых в ней критериев в той мере, в какой они обеспечивают равенство в процедурах закупки и прозрачность таких процедур. Таким образом, законодатель действовал в рамках собственной свободы действий и не нарушил требования Директивы 2004/18/ЕС.

**4. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики** (далее – Омбудсмен) – выражает мнение, что оспариваемая норма не вызывает ущемление основных прав, закрепленных статьей 105 Конституции. Статья 105 Конституции защищает уже существующее имущество, а также активы, в отношении которых лицо имеет «законные

ожидания». Действующие правовые нормы не дают лицу правового основания ожидать, что именно с ним будет заключен договор о публичной закупке, в результате которого лицо сможет получить материальную выгоду.

Возможная в будущем прибыль не считается собственностью в понимании статьи 105 Конституции и статьи 1 Первого протокола к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Таким образом, для оценки соответствия оспариваемой нормы статье 105 Конституции отсутствуют основания.

Омбудсмен указывает, что в соответствии с принципом равенства, заключенным в статье 91 Конституции, каждый предприниматель имеет право договориться со своими работниками о размере оплаты их труда, в той мере, в какой эта оплата будет соответствовать установленному государством минимуму, а также привлечь работников более высокой квалификации на основе договора подряда. По этой причине оспариваемая норма не подходит для достижения легитимной цели, так как установленные в ней требования могут ограничить и права коммерсантов, которые выполнили налоговые обязательства перед государством. Легитимную цель ограничения основных прав таких коммерсантов вообще невозможно констатировать.

Таким образом, Омбудсмен считает, что оспариваемая норма не соответствует статье 91 Конституции.

**5. Приглашенное лицо – Министерство финансов** – указывает, что оспариваемая норма подходит для достижения избранной законодателем легитимной цели. Оспариваемая норма гарантирует, что к претендентам, находящимся в схожих условиях, применяется одно правовое регулирование, к тем же, что находятся в различных условиях, – различное правовое регулирование. Одновременно оспариваемая норма

обеспечивает, что ко всем претендентам, участвующим в процедурах публичной закупки, будет на равном основании применяться соответствующее условие исключения.

Министерство финансов признает, что оспариваемая норма – не единственный способ борьбы с проблемами занятости и уклонения от уплаты налогов. Однако иные меры малоэффективны, так как они основаны не на мотивировании коммерсантов, а на контроле и наказании. Так как компетенция Службы государственных доходов ограничена, а количество коммерсантов, выплачивающих своим работникам сравнительно низкую заработную плату, очень велико, потребовались бы несоразмерные расходы и затраты времени. Таким образом, цели оспариваемой нормы невозможно достигнуть иными, в меньшей степени ограничивающими основные права индивидуума, средствами.

Министерство финансов считает, что содержащееся в оспариваемой норме ограничение основных прав следует оценивать во взаимосвязи с правилами Кабинета министров № 761 от 10 августа 2010 года «О порядке обработки, подготовки и публикации информации о среднем трудовом доходе и декларируемом годовом облагаемом доходе» (далее – Правила № 761), которые в отдельных случаях позволяют осуществлять перерасчет выплачиваемого работодателем трудового вознаграждения. Таким образом, в ситуациях, когда у конкретного предприятия есть объективные причины для выплаты сравнительно низкого среднего вознаграждения, применения оспариваемой нормы можно избежать.

Министерство финансов выражает мнение, что ограничение круга претендентов процедуры закупки и выбор по возможности наиболее выгодного предложения невозможно противопоставить обеспечению честной конкуренции и выполнению обязанности по уплате налогов. Общество заинтересовано в том, чтобы государственные средства использовались настолько эффективно, насколько это возможно. Этот



интерес включает в себя и критерии выполнения претендентом налоговых обязательств. Кроме того, оспариваемая норма защищает претендентов процедуры закупки, выполнивших все налоговые обязательства перед государством.

Министерство финансов указывает, что Директива 2004/18/ЕС не запрещает государству оставить в силе или принять нормы материального права, цель которых – обеспечить соблюдения принципа равного отношения, а также принципа прозрачности, в сфере публичных закупок. Принимая оспариваемую норму, законодатель действовал в рамках свободы действий, предусмотренной статьей 45 Директивы 2004/18/ЕС и практикой Суда Европейского Союза.

**6. Приглашенное лицо – Министерство юстиции** – считает, что включенные в оспариваемую норму средства применимы для достижения легитимной цели этой нормы, так как они стимулируют уплату налогов в государственный бюджет. Министерство юстиции указывает, что оспариваемая норма содержит единственно мотивирующий критерий, при выполнении которого у коммерсанта появляются дополнительные преимущества, то есть право на участие в процедурах закупки. Таким образом, коммерсанты, желающие принять участие в государственных процедурах закупки, мотивированы к уплате налогов и осуществлению взносов социального страхования за своих работников в полном объеме.

Министерство юстиции ссылается и на данные статистики, которые подтверждают, что выплачиваемое работодателем вознаграждение в большинстве случаев равно установленной государством минимальной заработной плате или ниже этого минимума. Это обстоятельство указывает на то, что коммерсанты сравнительно часто выплачивают своим работникам «зарплаты в конвертах» и, следовательно, не платят государству налоги и взносы социального страхования в полном объеме.

Такие коммерсанты получают преимущества в процедурах закупки, так как могут предложить более низкие цены, чем коммерсанты, платящие налоги в полном объеме.

Министерство юстиции признает, что оспариваемая норма может ограничивать возможность отдельных претендентов участвовать в процедурах закупки. Однако нельзя считать, что оспариваемая норма ограничивает круг возможных претендентов в достаточной степени, чтобы вступить в противоречие с целью Закона о публичных закупках – обеспечить свободную конкуренцию поставщиков, а также равное и справедливое к ним отношение.

По мнению Министерства юстиции, оспариваемая норма не противоречит требованиям статьи 45 Директивы 2004/18/ЕС. При оценке норм Директивы 2004/18/ЕС во взаимосвязи с практикой Суда Европейского Союза можно сделать вывод, что Директива не предоставляет исчерпывающего перечня оснований для исключения претендентов. За государством сохраняется свобода действий в той мере, в какой она необходима для обеспечения принципов прозрачности и равного отношения.

**7. Приглашенное лицо – Бюро по надзору за закупками** (далее – БНЗ) – указывает, что оспариваемая норма соответствует правовым нормам высшей юридической силы.

По мнению БНЗ, оспариваемая норма имеет легитимную цель, и избранные законодателем средства подходят для ее достижения.

Существует обоснованное мнение, что претенденты, чьи работники получают заработную плату, которая в среднем существенно ниже, чем средняя заработная плата в соответствующей отрасли, уклоняются от выполнения налоговых обязательств. Таким образом, такие претенденты, вопреки справедливости, получают преимущество и возможность

предложить более низкие цены в рамках процедур закупки. В равной степени квалифицированные и опытные работники обычно получают схожее вознаграждение. Кроме того, соотношение количества высоко- и низкооплачиваемых работников на предприятиях обычно схоже.

Оспариваемая норма способствует тому, чтобы поставщики, работающие в одной отрасли и принимающие участие в одних и тех же процедурах закупки, обеспечивали своим работникам сопоставимую среднюю заработную плату. Оспариваемая норма не может полностью обеспечить уплату налогов в полном размере всеми поставщиками, однако результат принятия и применения этой нормы таков, что поставщики все более приближаются к средним показателям уплаты налогов в соответствующей отрасли. Таким образом, в аспекте уплаты налогов все претенденты процедуры закупки попадают в равную ситуацию, и ни один из них не получает необоснованных преимуществ.

БНЗ признает, что оспариваемая норма, на первый взгляд, сужает возможность выбрать наиболее выгодное и недорогое предложение. Однако БНЗ считает, что обеспечение честной конкуренции нельзя противопоставлять обязанности по уплате налогов. Оспариваемая норма обеспечивает защиту интересов всего общества. При выборе претендента, осуществлявшего все налоговые платежи, обеспечивается получение средств в бюджет государства, и эта выгода для общества более существенна, нежели экономия, которая возникла бы в случае акцептования менее дорогостоящего предложения.

По мнению БНЗ, оспариваемая норма соответствует и требованиям Директивы 2004/18/ЕС. Согласно юриспруденции Суда Европейского Союза, государства-члены имеют право расширять круг случаев исключения претендентов, определенный в статье 45 упомянутой директивы, в той мере, в какой обеспечивается соблюдение принципов равного отношения и прозрачности в отношении всех претендентов. Таким образом,

законодатель, принимая оспариваемую норму, соблюл упомянутые принципы.

**8. Приглашенное лицо – Служба государственных доходов** (далее – СГД) – разъясняет мотивы принятия оспариваемой нормы и указывает, что ее легитимная цель – добиться, чтобы претендентами в рамках процедуры закупки становились поставщики, в отношении которых допускается как можно меньшая вероятность выплаты заработных плат «в конвертах». Так как призывы к добровольной уплате налогов и репрессивные методы не дают желаемых результатов, оспариваемая норма стимулирует коммерсантов самостоятельно устранять нарушения, чтобы получить право на участие в процедурах закупки. СГД также указывает, что Заявитель включен в список предприятий с высоким риском неуплаты налогов.

СГД признает вероятность того, что средняя оплата труда работников претендента, выполнившего все налоговые обязательства, также может быть ниже границы, установленной в оспариваемой норме. Однако в отдельных случаях существует возможность осуществления перерасчета вознаграждения, выплачиваемого работникам коммерсанта, в соответствии с нормами Правил № 761, с целью допуска соответствующего коммерсанта к участию в процедурах закупки.

**9. Общество «Латвийская Ассоциация информационных и коммуникационных технологий» (Latvijas Informācijas un komunikāciju tehnoloģiju asociācija)** выражает мнение, что оспариваемая норма соответствует статьям 91 и 105 Конституции.

Латвийская Ассоциация информационных и коммуникационных технологий считает, что оспариваемая норма не ограничивает хозяйственную деятельность, экономические интересы Заявителя, а также

его возможность получить прибыль на рынке закупок государства и самоуправлений. Заявитель имеет право принимать участие в процедурах закупки, соответствующим образом подтвердив, что он выполнил обязательства перед государством. Таким образом, в случае Заявителя нельзя констатировать ущемление основных прав, установленных статьей 105 Конституции, и следует оценивать единственно соответствие оспариваемой нормы статье 91 Конституции.

В результате того, что на претендентов в рамках процедуры закупки возлагается обязанность по обеспечению своим работникам вознаграждения в размере по крайней мере 70 процентов от средней заработной платы по стране в соответствующей отрасли, претендент мотивируется к тому, чтобы выплачивать вознаграждение на соответствующем уровне, а также осуществлять все налоговые платежи, предусмотренные нормативными актами. Таким образом, оспариваемая норма подходит для достижения легитимной цели.

Латвийская Ассоциация информационных и коммуникационных технологий считает, что легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть и другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума. Однако такие средства менее эффективны и требуют от государства несоразмерных ресурсов. Исключение оспариваемой нормы из Закона о публичных закупках привело бы к нарушениям принципов равенства и честной конкуренции в области публичных закупок. Таким образом, цели оспариваемой нормы невозможно достигнуть на том же качественном уровне средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума.

Польза, приносимая обществу оспариваемой нормой, превосходит ущерб, наносимый основным правам индивидуума. Оценивая оспариваемую норму в контексте пункта 3 статьи 2 Закона о публичных закупках, можно сделать вывод, что право на заключение договора о

закупке следует предоставлять претендентам, которые выполнили обязанность по уплате налогов и принесли выгоду не только себе, но и государству. Таким образом обеспечивается наибольшая возможная эффективность использования средств государства в рамках процедуры публичной закупки.

**10. Общество «Латвийская Ассоциация строителей» (Latvijas Būvnieku asociācija)** считает, что оспариваемая норма соответствует правовым нормам высшей юридической силы.

Неадекватно низкие заработные платы, которые иногда выплачиваются с целью уклонения от обязанности по уплате налогов, существенно искажают рынок строительства. В результате таких действий нечестные коммерсанты получают преимущества в процедурах закупки, а государство терпит убытки по причине несобранных налогов. Таким образом, оспариваемую норму не следует исключать из Закона о публичных закупках, так как она не затрагивает право претендентов на равное отношение.

**11. Общество «Латвийская Федерация деревообработчиков» (Latvijas Kokrūpnieku federācija)** указывает, что оспариваемая норма соответствует статьям 91 и 105 Конституции.

Латвийская Федерация деревообработчиков выражает мнение, что цель оспариваемой нормы – добиться того, чтобы право на исполнение договора о публичной закупке получали коммерсанты, в отношении которых допускается как можно меньшая вероятность выплаты заработных плат «в конвертах», – следует считать легитимной в контексте интересов как общества в целом, так и его различных, более узких, групп.

Оспариваемая норма соответствует принципу соразмерности, так как содержащийся в ней 70-процентный рубеж является достаточно щадящим

для того, чтобы большинство коммерсантов, честно выполняющих свои обязанности перед государством, однако выплачивающих сравнительно невысокие заработные платы, все же смогло выполнить требования оспариваемой нормы и принять участие в процедурах публичных закупок.

В деревообрабатывающей отрасли применение оспариваемой нормы создало положительную тенденцию. После вступления в силу оспариваемой нормы в нескольких секторах деревообрабатывающей промышленности наблюдался существенный рост заработных плат, что можно считать результатом применения оспариваемой нормы. Эта тенденция была особенно выраженной на предприятиях, которые ранее выплачивали своим работникам сравнительно низкие заработные платы.

**12. Латвийская Торгово-промышленная палата** в целом поддерживает сохранение оспариваемой нормы в Законе о публичных закупках. Практика применения оспариваемой нормы привела к увеличению заработных плат в отдельных отраслях, следовательно, оспариваемая норма положительно влияет как на конкретные области, так и на народное хозяйство в целом. До включения оспариваемой нормы в Закон о публичных закупках нередко создавалась ситуация, в которой претенденты, способные предложить необоснованно низкую договорную цену, уклонялись от выполнения налоговых обязательств. В такой ситуации ущерб терпело как государство, не получающее налоговые платежи, так и платящие налоги коммерсанты, не получившие право на заключение договоров.

Тем не менее, Латвийская Торгово-промышленная палата указывает на необходимость внести уточнения в оспариваемую норму таким образом, чтобы она не ограничивала возможности добросовестных коммерсантов участвовать в процедурах закупки. Такие возражения

Латвийская Торгово-промышленная палата высказывала и в ходе разработки оспариваемой нормы, призывая Министерство финансов к поиску решения, которое бы позволило предотвратить возможные ограничения в отношении добросовестных коммерсантов.

**13. Латвийское Объединение самоуправлений** выражает опасения, что оспариваемая норма может ограничивать конкуренцию коммерсантов, работающих в различных регионах государства. В различных регионах государства наблюдаются существенные различия уровней жизни и размеров дохода. Оспариваемая норма может особо неблагоприятно повлиять на возможности коммерсантов, работающих в менее развитых регионах, участвовать и побеждать в процедурах закупки.

Латвийское Объединение самоуправлений также выражает сомнения касательно применимости оспариваемой нормы к достижению легитимной цели, так как эта норма неспособна полностью искоренить выплаты «зарплата в конвертах». Применение оспариваемой нормы может вызвать проблемы в области честной конкуренции и рост предлагаемых цен. Кроме того, оспариваемая норма может оказаться особо неблагоприятной для коммерсантов, которые на протяжении определенного времени не занимались активной коммерческой деятельностью, так как в случае простоя заработные платы не выплачиваются. По этой причине в процедурах закупки может принимать участие узкий круг претендентов. Он включает исключительно коммерсантов, которые активно ведут хозяйственную деятельность и имеют регулярный доход.



## Часть выводов

**14.** Оспариваемая норма является одним из предусмотренных частью первой статьи 39 Закона о публичных закупках критериев, по которым претендент исключается из дальнейшей процедуры закупки. Оспариваемая норма связывает размер вознаграждения, выплачиваемого работникам конкретного претендента, со средним вознаграждением работников предприятий соответствующей отрасли по стране, предусматривая, что претендент исключается из дальнейшей процедуры закупки, если средняя заработная плата его работников составляет менее 70 процентов от средних показателей соответствующей отрасли.

Если претендент соответствует установленному оспариваемой нормой критерию исключения, он утрачивает право претендовать на право заключения договора о публичной закупке, и поданное этим претендентом предложение не рассматривается.

В деле отсутствует спор о содержании основных прав, заключенных в статье 91 Конституции, поэтому Конституционный суд в первую очередь оценит, затрагивает ли оспариваемая норма в отношении Заявителя основные права, закрепленные статьей 105 Конституции.

**15.** Статья 105 Конституции предусматривает: «Каждый имеет право на собственность. Собственность нельзя использовать вопреки интересам общества. Право на собственность может быть ограничено только согласно закону. Принудительное отчуждение собственности в интересах общества допустимо только в исключительных случаях на основании отдельного закона за справедливое возмещение».

**15.1.** Из мнений, выраженных участниками дела и приглашенными лицами, следует, что мнения о том, затрагивает ли оспариваемая норма

закрепленные статьей 105 Конституции права, различны. Обоснование конституционной жалобы не касается вопросов принудительного отчуждения имущества, следовательно, рассмотрению подлежит исключительно соответствие оспариваемой нормы первым трем предложениям статьи 105 Конституции.

Заявитель считает, что оспариваемая норма ограничивает его экономические интересы, связанные с получением прибыли и защищаемые статьей 105 Конституции. В свою очередь, Омбудсмен выразил мнение, что оспариваемую норму нельзя рассматривать в контексте статьи 105 Конституции, так как действующие правовые нормы не дают лицу правовых оснований для ожидания, что именно с ним будет заключен договор публичной закупки, в результате исполнения которого лицо сможет получить материальную выгоду. Статья 105 Конституции защищает не любые экономические интересы, а лишь те, реализация которых ожидается на законном и определенном основании. Таким образом, Конституционный суд прежде всего выяснит содержание заключенных в статье 105 Конституции основных прав и оценит, ограничивает ли оспариваемая норма эти основные права.

**15.2.** Конституционный суд признал, что статья 105 Конституции предусматривает как беспрепятственную реализацию права собственности, так и право государства в интересах общества ограничивать использование имущества (*см. часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03*).

При выяснении содержания основных прав, установленных Конституцией, необходимо принимать во внимание международные обязательства Латвии в области прав человека. Международные нормы прав человека и практика их применения на уровне конституционного права служат средством интерпретации для определения содержания и

объема основных прав и принципов правового государства в той мере, в какой это не приводит к уменьшению или ограничению основных прав, установленных Конституцией. Обязанность государства учитывать международные обязательства в области прав человека вытекает из статьи 89 Конституции, предусматривающей, что государство признает и защищает основные права человека в соответствии с Конституцией, законами и международными договорами, являющимися обязывающими для Латвии (*см. пункт 4 решения Конституционного суда от 16 декабря 2008 года по делу № 2008-09-0106*).

Конституционный суд уже указывал, что международные документы в сфере прав человека не дают определения содержания понятия «собственность». Отсутствие такого определения связано с тем, что в различных правовых системах содержание понятия собственности различно. Поэтому при выяснении содержания большое значение имеет интерпретация соответствующего понятия, предоставленная европейскими органами по защите прав человека (*см. пункт 8 решения Конституционного суда от 6 февраля 2009 года по делу № 2008-12-01*).

В практике Европейского суда по правам человека закрепилось мнение, что статья 1 Первого протокола к Конвенции включает три отдельные нормы: во-первых, первое предложение статьи предусматривает право беспрепятственно пользоваться правом собственности, во-вторых, второе предложение статьи устанавливает запрет на самовольный отъем собственности и условия отъема собственности, и, в-третьих, вторая часть статьи содержит заключение, что государство имеет право контролировать использование собственности в соответствии с общими интересами (*см., например, пункт 7.2 решения Конституционного суда от 28 мая 2009 года по делу № 2010-47-01 или постановление Европейского суда по правам человека*

*по делу AGOSI v. the United Kingdom, 24 October 1986, application Nr. 9118/80, para. 48).*

Статья 105 Конституции предусматривает всеобъемлющую гарантию прав имущественного характера. Под «правом на собственность» следует понимать все права имущественного характера, которые правомочное лицо может использовать для собственного блага и которыми оно может распоряжаться по собственному усмотрению. Европейский суд по правам человека также заключил, что собственностью в понимании Конвенции могут считаться очень различные требования, исполнения которых можно требовать в силу наличия четкого правового основания. Будущие доходы считаются собственностью единственно тогда, когда они уже заработаны, или существует требование, которое может быть удовлетворено (*см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-03 или постановление Европейского суда по правам человека по делу Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany, 12 July 2001, application No. 42527/98, paras. 82 – 83).*

Из упомянутых заключений вытекает, что у Заявителя отсутствуют охраняемые основные права на возможное в будущем получение прибыли от участия в процедуре закупки. Ни статья 105 Конституции, ни статья 1 Первого протокола к Конвенции не предусматривают правовой защиты в отношении возможности лица в будущем получить прибыль, так как такая возможность не считается объектом имущественного права.

**Таким образом, оспариваемая норма не затрагивает в случае Заявителя основные права, закрепленные статьей 105 Конституции, и судопроизводство в части о соответствии оспариваемой нормы статье 105 Конституции подлежит прекращению.**

**16.** Статья 91 Конституции гласит: «Все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации». Из конституционной жалобы вытекает, что оценке подлежит соответствие оспариваемой нормы исключительно первому предложению статьи 91 Конституции, гарантирующему равенство всех лиц перед законом, так как в деле отсутствует спор о соответствии оспариваемой нормы принципу запрета дискриминации.

**16.1.** Задача принципа равенства, закрепленного первым предложением статьи 91 Конституции, – обеспечить реализацию такого требования правового государства как всеобъемлющее влияние законов на всех лиц, а также применение закона без каких-либо привилегий. Этот принцип также гарантирует совершенное воздействие закона, объективность и беспристрастность его применения, а также то, что никому не будет позволено не соблюдать предписания закона (*см. пункт 9.1 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*). Однако такое единство правового порядка не означает нивелирование, так как «равенство допускает дифференцированный подход, если он является оправданным в демократическом обществе» (*пункт 6 решения Конституционного суда от 26 июня 2001 года по делу № 2001-02-0106*).

Конституционный суд при интерпретации статьи 91 Конституции признал, что принцип равенства не позволяет государственным органам издавать нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях. Принцип равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, находящимся в разных условиях, а также допускает различное отношение к лицам, находящимся в равных условиях, если на то есть объективное и разумное основание (*см.,*

*например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409 и пункт 7 решения от 29 декабря 2008 года по делу № 2008-37-03). Объективное и разумное основание для различного отношения отсутствует, если это отношение не преследует легитимную цель или если отсутствует соразмерное отношение между избранными средствами и поставленными целями (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01).*

**16.2.** Для того чтобы оценить, соответствует ли оспариваемая норма принципу равенства, заключенному в первом предложении статьи 91 Конституции, необходимо выяснить:

1) имеют ли место лица (группы лиц), находящиеся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях, и если имеют, то какие именно лица;

2) какое отношение к этим лицам предусматривает оспариваемая норма – равное или различное;

3) имеется ли для такого отношения объективное и разумное основание, то есть, преследует ли оно легитимную цель, и соблюдается ли принцип соразмерности (см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 2 февраля 2010 года по делу № 2009-46-01).

**17.** Чтобы констатировать, соответствует ли оспариваемая норма принципу равенства, заключенного в первом предложении статьи 91 Конституции, необходимо сравнить по крайней мере две группы лиц.

Заявитель указывает на практику Конституционного суда, в которой признается, что участники одного рынка находятся в равных и сравнимых условиях (см. пункт 9.2 решения Конституционного суда от 9 февраля 2004 года по делу № 2003-21-0306). Таким образом, Заявитель считает,

что все предприятия, участвующие или заинтересованные в участии в процедурах закупки с целью получения права на предоставление информационно-технологических услуг, находятся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях. Конституционный суд признает, что оспариваемая норма относится ко всем возможным претендентам в рамках процедуры закупки, однако негативные последствия применения этой нормы проявляются исключительно в отношении претендентов, соответствующих установленному оспариваемой нормой критерию исключения.

В данном деле критерием разграничения сравниваемых групп следует признать среднее трудовое вознаграждение работников претендента. Оспариваемая норма запрещает претендентам, чьи работники в среднем получают вознаграждение, составляющее менее 70 процентов от средних показателей в рамках области по стране, продолжать участие в процедуре закупки. В свою очередь, право остальных претендентов на участие в процедуре закупки оспариваемой нормой не ограничено. В такой ситуации можно выделить две группы претендентов, в зависимости от размера вознаграждения, выплачиваемого их работникам, по сравнению со средними показателями в соответствующей отрасли.

Независимо от того, каков размер вознаграждения, выплачиваемого работникам претендентов обеих групп, все претенденты участвуют или заинтересованы в участии в процедурах закупки с целью получения права на предоставление информационно-технологических услуг государственным учреждениям или учреждениям самоуправления. Схожим образом, предприятия, работающие во всех прочих областях коммерческой деятельности, участвующие в процедурах закупки или заинтересованные в получении права на заключение договора

государственной закупки, находятся в равных и взаимно сравнимых условиях.

**Таким образом, претенденты, выплачивающие своим работникам вознаграждение, которое в среднем выше установленного в оспариваемой норме 70-процентного рубежа, и претенденты, выплачивающие своим работникам вознаграждение, которое в среднем ниже установленного в оспариваемой норме 70-процентного рубежа, находятся в равных и взаимно сравнимых условиях.**

**18.** Оспариваемая норма устанавливает критерий, который характеризует претендентов в рамках процедуры закупки. Этот критерий относится ко всем участникам процедуры закупки. Однако при оценке оспариваемой нормы во взаимосвязи с текстом части первой статьи 39 Закона о публичных закупках приходится констатировать, что она служит критерием исключения претендента из дальнейшей процедуры закупки.

Таким образом, коммерсанты, чьи работники получают среднемесячное трудовое вознаграждение, превышающее установленный в оспариваемой норме 70-процентный рубеж, могут продолжать участие в процедуре закупки. В свою очередь, претенденты, которые соответствуют установленному оспариваемой нормой критерию исключения, теряют право на дальнейшее участие в процедуре закупки.

**Следовательно, оспариваемая норма предусматривает различное отношение к группам лиц, находящимся в равных и взаимно сравнимых условиях.**

**19.** Принцип равенства не запрещает законодателю установить различное отношение к лицам, которые находятся в равных и сравнимых условиях, однако для такого различного отношения необходимо



объективное и разумное основание, т.е. легитимная цель (см. пункт 17 решения Конституционного суда от 11 декабря 2006 года по делу № 2006-10-03).

Сазйма в ответном письме указала, что легитимная цель оспариваемой нормы – содействие благосостоянию общества и защита прав других лиц (см. стр. 41 тома 1 материалов дела).

Министерство финансов, по предложению которого оспариваемая норма была включена в повестку дня Сазймы, указало, что разработка оспариваемой нормы требовалась по причине проблем, связанных с уплатой налогов, а также по причине относительно высокого уровня незарегистрированной занятости в Латвии. Достаточно большое количество работодателей в Латвии уклоняется от уплаты налогов за своих работников или не платят их в полном размере. Такие претенденты нечестным путем получают преимущество в процедуре закупки, так как могут предложить сравнительно низкие цены. Таким образом, необходимо стимулировать предпринимателей к работе в рамках «формальной экономики» (см. стр. 57 тома 2 материалов дела).

В аннотации к Правилам № 761, посредством которых обеспечивается применение оспариваемой нормы, также указано, что цель оспариваемой нормы – добиться, чтобы право на заключение договора с государством предоставлялось поставщикам, в отношении которых допускается наименьшая вероятность выплаты «зарплат в конвертах», а также стимулировать уплату налогов, в том числе обязательных взносов государственного социального страхования [см. пункт 3 части 2 сообщения об оценке первоначального влияния (аннотации) проекта правил Кабинета министров «О порядке обработки, подготовки и опубликования информации о средних трудовых доходах и декларируемых годовых облагаемых доходах»,

<http://www.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40181902&mode=mk&date=2010-08-10>].

Таким образом, законодатель, принимая оспариваемую норму, в первую очередь желал исключить претендентов, которые полностью не выполняют налоговые обязательства, из дальнейшей процедуры закупки. Оспариваемая норма стимулирует предпринимателей к уплате налогов, а также обеспечивает честную конкуренцию среди претендентов-участников процедуры закупки.

**Таким образом, легитимной целью оспариваемой нормы следует считать содействие благосостоянию общества и защиту прав других лиц, проявляющиеся как исключение претендентов, не платящих налоги в полном объеме, из процедуры закупки, стимулирование полноценных налоговых сборов и обеспечение честной конкуренции среди претендентов-участников процедуры закупки.**

**20.** Оценивая соразмерность ограничения основных прав, Конституционный суд проверяет:

1) подходят ли избранные средства для достижения легитимной цели, т.е., можно ли с помощью избранного средства достигнуть легитимной цели;

2) есть ли необходимость в таких действиях, т.е., нельзя ли легитимной цели достигнуть иными, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума, средствами;

3) является ли ограничение соответствующим, т.е., превосходит ли польза, получаемая обществом, ущерб, наносимый правам индивидуума.

Если при оценке правовой нормы признается, что норма не соответствует хотя бы одному из перечисленных критериев, норма не соответствует и принципу соразмерности и признается противоправной

*(см., например, пункт 12 решения Конституционного суда от 18 марта 2011 года по делу № 2010-50-03).*

**21.** Конституционный суд прежде всего должен удостовериться в том, возможно ли с помощью избранных законодателем средств достигнуть легитимной цели оспариваемой нормы, и не ограничивают ли эти средства права лиц, чьи права законодатель ограничивать не желал.

**21.1.** Низкое среднее вознаграждение работников по сравнению с вознаграждением, выплачиваемым другими предприятиями той же отрасли, может считаться обстоятельством, указывающим на возможное уклонение претендента от уплаты налогов. Таким образом, можно согласиться с тем мнением Сэймы, что часть претендентов, соответствующих установленным оспариваемой нормой признакам, действительно уклоняется от уплаты налогов.

В результате применения оспариваемой нормы претенденты, соответствующие установленному оспариваемой нормой критерию и уклоняющиеся от уплаты налогов, исключаются из процедур закупки. Следовательно, достигается цель оспариваемой нормы, так как претенденты, уклоняющиеся от уплаты налогов, не получают права на заключение договора публичной закупки. Таким образом, охраняется и честная конкуренция среди претендентов, так как участвовать в процедуре закупки могут только претенденты, в отношении которых отсутствуют сомнения касательно выполнения налоговых обязательств.

**Таким образом, поставленной законодателем легитимной цели можно достигнуть средствами, заключенными в оспариваемой норме.**

**21.2.** Однако вопрос о том, достигает ли оспариваемая норма своей легитимной цели, необходимо рассматривать во взаимосвязи с практикой применения оспариваемой нормы.

Оспариваемая норма опирается на отношение между средним размером вознаграждения, выплачиваемого работникам претендента-участника процедуры закупки в течение определенного периода, и средними показателями коммерсантов соответствующей отрасли в масштабе государства. Оспариваемая норма не предусматривает обязанности лица, ее применяющего, удостовериться в том, что претендент в рамках конкретной процедуры закупки, соответствующий установленному оспариваемой нормой критерию исключения, уклонялся от выполнения налоговых обязательств перед государством, и в том, что исключение этого претендента из дальнейшей процедуры закупки отвечает легитимной цели оспариваемой нормы. Кроме того, ни оспариваемая норма, ни прочие нормы Закона о публичных закупках не предусматривают возможность исключения из процедуры закупки претендентов, которые выплачивают своим работникам среднее вознаграждение, превышающее 70 процентов средних показателей соответствующей отрасли, однако не выполняют добросовестно налоговые обязательства. Таким образом, оспариваемая норма может ограничить права лиц, которые выполнили все налоговые обязательства, однако не обеспечивает возможность исключить всех претендентов, которые не платят налоги в полном размере, так как критерий исключения, установленный оспариваемой нормой, нельзя отнести ко всем претендентам.

Таким образом, в результате применения оспариваемой нормы от участия в процедурах закупки отстраняются все претенденты, которые формально соответствуют установленному оспариваемой нормой критерию исключения. То обстоятельство, осуществляет ли претендент

налоговые платежи, предусмотренные нормативными актами, в процессе применения оспариваемой нормы не имеет значения. СГД также признает, что оспариваемая норма может ограничить право лиц, выполнивших все обязательства по уплате налогов, участвовать в процедурах закупки (*см. стр. 104 тома 2 материалов дела*).

Можно согласиться с мнением Омбудсмана, что законодатель не ставил перед собой цель ограничить права претендентов, платящих налоги, так как в нормативных актах не установлен запрет на выплату заработной платы, размер которой ниже средней заработной платы по отрасли, или на привлечение субподрядчиков для исполнения договора (*см. стр. 200 тома 1 материалов дела*). Как подтверждают мнения участников дела и приглашенных лиц, могут быть различные причины, по которым претендент выплачивает работникам низкое вознаграждение по сравнению со средними показателями соответствующей отрасли. Например, Латвийское объединение самоуправлений указало, что сравнительно низкое вознаграждение может иметь место на недавно основанных предприятиях или на предприятиях, которые на протяжении определенного времени не вели активной хозяйственной деятельности. Кроме того, наблюдаются и региональные различия в размерах вознаграждения, а именно – на рижских предприятиях обычно выплачиваются более высокие заработные платы, нежели в других регионах государства (*см. стр. 54-55 тома 2 материалов дела*). В свою очередь, Латвийская Торгово-промышленная палата указала, что общий средний размер выплаченной работникам заработной платы может уменьшиться в результате неполной занятости работников (*см. стр. 120 тома 2 материалов дела*). Кроме того, существуют различные способы избежать исключения на основании оспариваемой нормы, например, путем основания нового предприятия или изменения принадлежности претендента к конкретной отрасли НАСЕ, ред. 2.

Таким образом, существуют различные причины, по которым претендент может соответствовать установленному оспариваемой нормой критерию исключения, несмотря на то, что он добросовестно осуществляет все налоговые платежи, предусмотренные нормативными актами. Легитимная цель оспариваемой нормы – ограничить права исключительно претендентов, которые не выполнили полностью обязательства по уплате налогов.

**Таким образом, оспариваемая норма может ограничивать права претендентов, которые выполнили все налоговые обязательства перед государством, но не ограничить права претендентов, которые эти обязательства в полной мере не выполняют.**

**22.** При оценке того, можно ли достигнуть легитимной цели оспариваемой нормы средствами, в меньшей степени ограничивающими основные права индивидуума, Конституционному суду прежде всего необходимо оценить характер заключенного в оспариваемой норме ограничения прав.

**22.1.** В связи с ратификацией договора о присоединении Латвии к Европейскому Союзу право Европейского Союза стало неотъемлемой частью латвийского права. Таким образом, правовые акты Европейского Союза, а также их интерпретацию, закрепившуюся в юдикатуре Суда Европейского Союза, необходимо учитывать при применении национальных нормативных актов, чтобы по возможности предотвратить противоречия между национальным латвийским правом и правом Европейского Союза (*см. пункт 24.2 решения Конституционного суда от 17 января 2008 года по делу № 2007-11-03*).

Принимая во внимание, что процедуры закупки регулируются не только нормами Закона о публичной закупке, но и правом Европейского

Союза, правовые акты Латвии необходимо интерпретировать таким образом, чтобы не возникало противоречий между этими правовыми системами, и в той мере, в какой эта интерпретация не затрагивает основные принципы, заключенные в Конституции. При оценке критериев исключения претендентов из процедуры закупки необходимо учитывать требования перенятых Латвией директив и интерпретацию директив, закрепившуюся в юриспруденции Суда Европейского Союза (*см. пункт 25.4 решения Конституционного суда от 17 января 2008 года по делу № 2007-11-03*).

Суд Европейского Союза признал, что государства-члены имеют право расширить круг установленных директивами критериев исключения претендентов из процедур закупки. Однако такое право может быть использовано только в той мере, в какой оно обеспечивает соблюдение принципов равного отношения и прозрачности (*см. пункт 23 решения Суда Европейского Союза по делу Assitur, C-538/07*). Кроме того, такие меры не должны выходить за пределы того, что необходимо для достижения легитимной цели соответствующих ограничений (*см. пункт 48 решения Суда Европейского Союза по делу Michaniki, C-213/07, и пункт 34 решения по делу Fabricom, C-21/03 и C-34/03*).

Таким образом, Конституционному суду необходимо удостовериться в том, что легитимной цели оспариваемой нормы невозможно достигнуть средствами, в меньшей степени ограничивающими права лица.

Суд Европейского Союза также указал, что право сообществ необходимо интерпретировать так, чтобы оно не допускало существования норм государственного права, в которых, несмотря на стремление к достижению легитимной цели – равное отношение к претендентам и прозрачность, – не соблюдается принцип соразмерности (*см. пункт 69 решения Суда Европейского Союза по делу Michaniki, C-*

*213/07, пункт 30 решения по делу Assitur, C-538/07, и пункты 33 и 35 решения по делу Fabricom, C-21/03 и C-34/03).*

Несмотря на то, что в делах Суда Европейского Союза не рассматривались критерии исключения, по содержанию аналогичные оспариваемой норме, из решений этого суда вытекает однозначный вывод, что ограничение прав на основании неоспоримой презумпции недопустимо, если в его результате нарушаются принципы равенства, соразмерности и прозрачности. Формальный характер и порядок применения заключенного в оспариваемой норме ограничения не позволяют лицам, применяющим эту норму, удостовериться в исполнении конкретным претендентом налоговых обязательств и в обоснованности исключения. Таким образом, законодателю следует выбирать средства достижения легитимной цели, позволяющие убедиться в том, что претендент выполнил обязательства по уплате налогов.

**Таким образом, исключение претендента из процедуры закупки на основании неопровержимой презумпции недопустимо.**

**22.2.** Конституционный суд уже указывал, что оспариваемая норма содержит формальный критерий, применяемый ко всем претендентам в рамках процедуры закупки, без проверки того, выполнили ли претенденты налоговые обязательства перед государством. Таким образом, претендент, который выполнил все налоговые обязательства, не имеет возможности доказать, что для его исключения из процедуры закупки отсутствуют основания.

Можно согласиться с мнением Министерства финансов и СГД, что оспариваемую норму необходимо оценивать во взаимосвязи с нормами Правил № 761. Пункт 11 упомянутых правил предусматривает несколько условий для осуществления перерасчета вознаграждения, выплачиваемого работникам, в том числе наем работников на неполный



рабочий день, процент таких работников на предприятии, а также размер их вознаграждения. Однако применение Правил № 761 позволяет предотвратить отстранение от процедуры закупки претендентов, платящих налоги, только в исключительных случаях. Оспариваемая норма может ограничить право претендентов, платящих налоги, на участие в процедурах и в других случаях, где применение Правил № 761 не помогает решить эту проблему.

Конституционный суд признает, что законодатель наделен свободой действий при установлении критериев исключения претендентов из процедуры закупки, в той мере, в какой они обеспечивают соблюдение принципов прозрачности и равенства в сфере публичных закупок. Тем не менее, при использовании своей свободы действий законодатель должен выбирать средства, в как можно меньшей степени ограничивающие права лиц. Недостатки оспариваемой нормы вытекают из строго формального порядка ее применения, в соответствии с которым лицо, применяющее норму, не обязано удостовериться в том, что подозрения касательно неполного выполнения претендентом налоговых обязательств являются обоснованными, а сам претендент не имеет возможности доказать, что у него нет налоговой задолженности перед государством.

Конституционный суд уже указывал на различные причины, по которым среднее вознаграждение работников претендента может быть ниже установленного оспариваемой нормой 70-процентного рубежа. Если бы лицу, применяющему оспариваемую норму, была предоставлена свобода действий, дающая возможность оценить необходимость исключения претендента и соответствие исключения легитимной цели, претендент имел бы возможность представить закупочной комиссии разъяснения причин сравнительно низкого вознаграждения работников. Оценив эти разъяснения, закупочная комиссия могла бы решить, имеются ли для сравнительно низкого вознаграждения работников претендента

объективные причины. В таком случае к участию в процедуре допускались бы претенденты, полностью выполнившие свои налоговые обязательства, несмотря на соответствие критерию исключения, установленному оспариваемой нормой. Таким образом, по-прежнему обеспечивалось бы достижение легитимной цели оспариваемой нормы. Вышеупомянутое не исключает возможность работодателя выбрать и иные, менее ограничительные, средства достижения легитимной цели, обеспечивающие право претендентов, платящих налоги, участвовать в процедуре закупки.

**Таким образом, легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть средствами, в меньшей степени ограничивающими права лица.**

**23.** Если при оценке правовой нормы признается, что норма не соответствует хотя бы одному критерию принципа соразмерности, норма не соответствует и принципу соразмерности в целом и является противоправной (см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 16 мая 2007 года по делу № 2006-42-01). Средства, заключенные в оспариваемой норме, не подходят для достижения ее легитимной цели в отношении части претендентов, так как эти средства ограничивают право претендентов, полностью платящих налоги, на участие в процедуре закупки. Кроме того, легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть и средствами, в меньшей степени ограничивающими права лиц. Следовательно, у Конституционного суда отсутствует необходимость в оценке того, превосходит ли польза, получаемая обществом, ущемление прав индивидуумов. Таким образом, оспариваемая норма не соответствует принципу соразмерности и принципу равенства, заключенному в первом предложении статьи 91 Конституции. Дополнительно необходимо оценить, можно ли считать

использование классификатора NACE, ред. 2, в расчете среднего вознаграждения по конкретной отрасли объективным критерием, на основании которого может быть ограничено право участия в процедурах закупки.

Законодатель обязан выбирать средства, позволяющие достигнуть легитимной цели оспариваемой нормы, в конкретном случае – исключить коммерсантов, не платящих налоги, из процедур закупки. Однако эти средства не должны ограничивать права претендентов, которые добросовестно платят все налоги, но не способны обеспечить своим работникам среднюю заработную плату, превышающую 70 процентов от средних показателей соответствующей отрасли. Правовое регулирование, включенное в оспариваемую норму, ограничивает права лиц, которые добросовестно платили налоги, и легитимную цель ограничения прав таких лиц констатировать невозможно.

Чтобы не выходить за пределы легитимной цели оспариваемой нормы, законодателю следует или выбирать средства, не ограничивающие право претендентов, платящих налоги, продолжать участие в процедурах закупки, или установить правовой порядок, позволяющий претенденту доказать, что он осуществляет все предусмотренные нормативными актами налоговые платежи. Таким образом, за законодателем сохраняется свобода действий при выборе наиболее подходящих средств достижения легитимной цели, в той мере, в какой они не ограничивают права претендентов, платящих налоги, на участие в процедурах закупки.

Конституционный суд указывает, что в пунктах 7, 8 и 9 части первой статьи 39 Закона о публичных закупках содержатся критерии исключения претендентов, по своему содержанию схожие с оспариваемой нормой. Несмотря на то, что упомянутые нормы не оспариваются в заявлении и не оцениваются в рамках настоящего дела, законодателю следовало бы

проверить соответствие упомянутых критериев исключения соображениям, изложенным в настоящем решении.

**24.** Заявитель просит Конституционный суд признать оспариваемую норму недействительной с момента принятия (*см. стр. 11 тома 1 материалов дела*). Такая просьба обоснована тем соображением, что в этом случае все претенденты, исключенные из процедур закупки, получат возможность предъявить иск о возмещении ущерба и обеспечить, таким образом, защиту своих ущемленных прав (*см. стр. 9 тома 2 материалов дела*).

Согласно части третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей правовой норме высшей юридической силы, считается недействительной со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное.

Процедура закупки, из которой на основании оспариваемой нормы был исключен Заявитель, завершена, и восстановление прежнего правового положения невозможно без угрозы для успешного функционирования государства. Конституционный суд признал, что признание оспариваемой нормы недействительной обратной силой неприменимо в случаях, когда невозможно восстановить прежнее правовое положение (*см. пункт 26 решения Конституционного суда от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01*). Конституционный суд заключил, что Заявитель не имеет основных прав на получение прибыли от участия в процедуре публичной закупки. Следовательно, ущемление прав Заявителя нельзя считать настолько существенным, чтобы было необходимо предусмотреть особые условия действия оспариваемой нормы в отношении Заявителя.

Конституционный суд, пользуясь правом, предоставленным частью третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, в пределах возможного должен заботиться о том, чтобы ситуация, которая может сложиться в момент утраты оспариваемой нормой силы и продолжаться до момента, когда Сазйма заместит ее новыми нормами, не вызывала ущемления основных прав, гарантированных Конституцией, а также не наносила существенного ущерба интересам общества или государства (см., например, пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103).

Закон о Конституционном суде уполномочивает суд самостоятельно принимать решение об обеспечении исполнения решения, то есть, определять правовые последствия собственных решений. Одновременно закон не просто уполномочивает Конституционный суд, но возлагает на суд ответственность за то, чтобы его решения в социальной реальности обеспечивали правовую стабильность, ясность и спокойствие (см. пункт 35.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01).

Признавая оспариваемую норму не соответствующей Конституции, Конституционный суд не признал, что законодатель не имеет права устанавливать ограничения прав такого характера, а указал, что избранные законодателем средства не должны ограничивать права претендентов, платящих налоги. Таким образом, законодатель имеет возможность усовершенствовать правовое регулирование, заключенное в оспариваемой норме, предусмотрев механизм, позволяющий не выходить за пределы легитимной цели оспариваемой нормы и не затрагивать права претендентов, платящих налоги. Признание оспариваемой нормы недействительной с момента вступления решения в силу или присвоение решению обратной силы сделало бы достижение поставленной законодателем легитимной цели невозможным. В связи с этим наиболее

подходящим решением в данном случае является признание нормы недействительной с определенного момента в будущем, так как оно дает законодателю время на то, чтобы усовершенствовать правовое регулирование, заключенное в оспариваемой норме, или рассмотреть необходимость вообще исключить оспариваемую норму из Закона о публичных закупках.

**Таким образом, Конституционный суд постановил, что оспариваемая норма утрачивает силу 1 марта 2012 года.**

### **Постановляющая часть**

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

**постановил:**

**1) прекратить судопроизводство в части о соответствии пункта 6 части первой статьи 39 Закона о публичных закупках статье 105 Конституции;**

**2) признать пункт 6 части первой статьи 39 Закона о публичных закупках в той мере, в какой он ограничивает права платящих налоги участников – кандидатов и претендентов – процедуры публичной закупки, не соответствующим статье 91 Конституции Латвийской Республики и недействительным с 1 марта 2012 года.**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис