



**Конституционный суд признал объем финансовых средств, выделенных фонду государственных автодорог в 2011 году, соответствующим Конституции**

3 февраля 2012 года Конституционный суд принял решение по делу № 2011-11-01 «О соответствии подпрограммы 23.00.00 закона «О государственном бюджете на 2011 год» статье 1 Конституции Латвийской Республики».

*О процедуре разработки бюджета и праве законодателя на пересмотр методологии формирования бюджета*

**Оспариваемая норма (редакция действительна до 01.01.2012)**

В приложении 4 – «Расшифровка доходов и расходов основного бюджета государства по программам и подпрограммам» – к закону «О государственном бюджете на 2011 год» указано, что Фонду государственных автодорог (код подпрограммы 23.00.00) (далее в тексте – оспариваемая подпрограмма) в 2011 году были выделены ресурсы для покрытия расходов в размере 80 675 980 латов.

Разъяснение:

*Частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» законодатель установил объем средств, выделяемых на финансирование автодорог. Норма предписывала, что финансирование, выделяемое в текущем году на программу фонда государственных автодорог, не может быть ниже суммы планируемых доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортное средство и составлять менее 80 процентов от планируемых доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты, а также быть ниже суммы финансирования, выделенной в предыдущем бюджетном году. Из пояснений к закону «О государственном бюджете на 2011 год» следует, что планируемая сумма доходов от акцизного налога на нефтепродукты в 2011 году составляла 220 200 000 латов. В свою очередь, оспариваемая подпрограмма предполагала выделение лишь 80 481 980 латов на финансирование автодорог.*

**Факты по делу**

По мнению Заявителей – двадцати депутатов 10 Сазймы – оспариваемая подпрограмма нарушает принципы правового доверия и правомерности, вытекающие из статьи 1 Конституции. Принцип правового доверия следует отнести к данному делу по той причине, что коммерсанты, принимающие участие в государственных закупках, связанных с ремонтом и строительством автомобильных дорог, с 1 января 2007 года имели основание рассчитывать на объем финансирования, установленный пунктом 2 переходных положений закона «Об автодорогах», а с 1 января 2010 года – на объем, установленный частью четвертой статьи 12 упомянутого закона. Законодатель, не предусмотрев щадящего перехода на новый порядок и размер финансирования автодорог, не имел права

отказываться от выполнения обязанностей, которые он принял на себя согласно упомянутой статье. Кроме того, правовое доверие сформировалось и у водителей, которые, приобретая нефтепродукты и платя акцизный налог, могли полагаться на то, что благоприятный результат этих действий – улучшение состояния автодорог – будет обеспечен на прежнем уровне.

Принцип правового доверия следует понимать так, что установленные законом нормы являются обязывающими и для самого законодателя, поэтому законодатель не должен нарушать правовое регулирование, которое сам установил. Часть вторая статьи 111 Регламента (Kārtības Rullis) Сээймы предусматривает, что в случаях, когда при принятии законопроекта возникают противоречия с действующими законами, Сээйма должна определить, что новый закон или его отдельные части вступят в силу одновременно с поправками в действующих законах. Действия же Сээймы при принятии оспариваемой подпрограммы привели к тому, что действительными одновременно являются два взаимопротиворечащих закона.

Заявители также выразили убежденность, что при принятии закона «О государственном бюджете на 2011 год» была нарушена и статья 69 Конституции, предусматривающая обязанность президента государства провозглашать принятые Сээймой законы не ранее, чем на десятый день, и не позднее, чем на двадцать первый день по их принятии. Упомянутый закон был принят 20 декабря 2010 года, поэтому законодатель не имел права устанавливать, что закон вступит в силу 1 января 2011 года.

Заявители просят Конституционный суд признать оспариваемую подпрограмму не соответствующей статье 1 Конституции и не имеющей силы с момента ее принятия.

## **Выводы и решение суда**

### Об основании для продолжения рассмотрения дела

Оспариваемая норма утратила силу 1 января 2012 года, что является одной из причин, по которой в соответствии с Законом о Конституционном суде Конституционный суд может прекратить судопроизводство по делу до оглашения решения. Однако Конституционный суд в своей практике уже неоднократно указывал на то, что утрачивание оспариваемой нормой силы само по себе не всегда может служить основанием для прекращения дела.

Конституционный суд решил, что объем его компетенции в данном деле, принимая во внимание требование Заявителей, не может выходить за пределы оценки того, соответствовала ли процедура принятия государственного бюджета принципам, вытекающим из статьи 1 Конституции, с учетом редакции части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», действовавшей до 1 января 2012 года [9].

Конституционный суд указал, что его постановление может существенно поспособствовать в обеспечении принципа правомерности при подготовке, разработке и принятии государственного бюджета в будущем. В связи с этим суд обязан дать оценку по столь значительному с конституционной точки зрения вопросу [9].

### О сути «закона о бюджете»

Оценив процесс подготовки и утверждения государственного бюджета, а также права и обязанности конституционных институций в связи с разработкой и утверждением бюджета, Конституционный суд пришел к выводу, что государственный бюджет как хозяйственный план государства следует считать внешним нормативным актом, утверждаемым в законодательном порядке. В свою очередь, оспариваемую подпрограмму следует считать частью плана расходов государственного бюджета, отражающей выраженные в денежных суммах финансовые возможности государства в отношении покрытия планируемых расходов Фонда государственных автодорог [10].

### О содержании понятия «закон»

По мнению Сазймы, Конституционному суду в данном деле следовало бы интерпретировать понятие «закон», использованное в пункте 1 статьи 16 Закона о Конституционном суде, и таким образом выяснить, может ли Конституционный суд проверить на соответствие Конституции акт, являющийся законом лишь формально.

Конституционный суд указал, что закон – это правовой акт, изданный в установленном Конституцией порядке. Такое определение закона включает в себе материальное и формальное понятие закона [11.1].

По мнению суда, предложенная Сазймой интерпретация, заключающаяся в том, что Конституционный суд имеет право проверять на соответствие Конституции лишь норму, являющуюся законом не только в формальном, но и в материальном значении, не только поставила бы под угрозу гарантию всеобъемлющей приоритетности норм Конституции, но и привела бы к необоснованному сужению компетенции Конституционного суда, что в отдельных случаях лишало бы лиц возможности защищать собственные основные права, закрепленные Конституцией [11.1].

### Об установлении размера бюджетной подпрограммы и распределении средств как о вопросе политической целесообразности

Конституционный суд признал обоснованным мнение Сазймы, что финансирование, установленное в оспариваемой подпрограмме, является вопросом политического расхождения, и его объем невозможно проверить в Конституционном суде. Конституционный суд не может повторно оценить действия Кабинета Министров или Сазймы в области разработки или принятия бюджета, так как упомянутые процессы главным образом основываются на экономической оценке или прогнозах, касающихся хозяйственных вопросов государства. В пределах, в которых при решении связанных с государственным бюджетом вопросов не нарушается принцип разделения государственной власти – например, путем лишения какой-либо конституционной институции возможности выполнять установленные Конституцией задачи или функции – Кабинет Министров и Сазйма пользуются в этой области свободой прогнозирования и принятия решений [11.2].

Конституционный суд указал, что в его компетенцию входит оценка того, соблюли ли конституционные институции принципы правового доверия и правомерности в процессе разработки и принятия государственного бюджета [11.2].

#### О коллизии правовых норм

Учитывая, что между участниками дела не существовало единого мнения о том, следовало ли считать закон о государственном бюджете и его составную часть – оспариваемую подпрограмму – более новой и специальной правовой нормой по отношению к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», Конституционный суд оценил такую возможность.

В свою очередь, представитель Заявителя указал, что при принятии закона о государственном бюджете необходимо было учитывать часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах», и ее положения нельзя было изменять посредством оспариваемой подпрограммы.

Конституционный суд не счел, что согласно общепринятым методам разрешения коллизии правовых норм оспариваемую подпрограмму следует расценивать как специальную и более новую правовую норму по отношению к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» как общей и более ранней правовой норме.

Конституционный суд заключил, что упомянутые правовые нормы имели разные предметы регулирования: часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» предписывала, что финансирование фонда государственных автодорог не может быть ниже суммы планируемых доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортное средство и составлять менее 80 процентов от планируемых доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты, а также быть ниже финансирования, выделенного в предыдущем бюджетном году. В свою очередь, оспариваемая подпрограмма устанавливала конкретный объем финансирования, выделяемого на государственные автодороги в 2011 году. Таким образом, суд сделал вывод, что коллизия правовых норм является мнимой, и конкретное дело нельзя разрешить на основании специальности правовых норм или временного соотношения между ними [12].

#### О соответствии оспариваемой нормы принципу правового доверия

Конституционный суд указал на то, что часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» не вызывала у частных лиц правового доверия, и, следовательно, оспариваемая подпрограмма не нарушала принципа правового доверия, так как выделение большего объема средств государственного бюджета на поддержание, проектирование, реконструкцию автодорог и управление автодорогами пропорционально могло бы увеличить объем или количество конкурсов на закупку, в которых коммерсанты имели бы возможность участвовать и в случае победы получить право на заключение договора о закупке. Коммерсанты не имеют субъективного права требовать от государственного управления ни организации таких конкурсов, ни проведения конкретных работ или установления конкретного вознаграждения. У водителей, приобретавших нефтепродукты,

часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» также не вызывала правового доверия в отношении того, что средства государственного бюджета в конкретном размере будут направлены непосредственно на содержание автодорог. Из Конституции не вытекает обязанность законодателя с помощью доходов от конкретного налога покрывать расходы только в определенных сферах [13].

#### О соответствии оспариваемой нормы принципу правомерности

Оценив содержание оспариваемой нормы, Конституционный суд заключил, что норму не следует рассматривать исключительно как руководство или принцип создания закона о государственном бюджете. Оспариваемую норму можно считать руководством только в той мере, в которой она не предусматривает конкретной денежной суммы, которая ежегодно должна выделяться Фонду государственных автодорог согласно закону о государственном бюджете. В то же время норма предусматривает достаточно точные действующие условия формирования подпрограммы государственного бюджета «Фонд государственных автодорог», которые должны были соблюдаться в процессе разработки государственного бюджета [14.1]. Суд счел, что часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» является правовой нормой, определяющей объем финансовых средств, которые в законе о государственном бюджете должны быть предусмотрены для Фонда государственных автодорог [14.2].

#### О процедуре принятия оспариваемой нормы

Оценив, была ли в процессе принятия оспариваемой подпрограммы соблюдена процедура разработки государственного бюджета, установленная нормативными актами, и возлагалась ли на государственные институции, вовлеченные в разработку бюджета, обязанность устранить противоречие между оспариваемой подпрограммой и частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», Конституционный суд указал, что ввиду резкого ухудшения экономической ситуации в государстве в 2009 году у государственных институций появилась объективная необходимость в краткие сроки существенно пересмотреть методологию формирования бюджета и разработать сбалансированный бюджет, предусматривая уменьшение средств в соответствии с реальными возможностями покрытия планируемых расходов. Это означало, что законодатель обязан был внести изменения в правовые акты, предусматривавшие финансирование, необходимое для покрытия конкретных расходов, чтобы обеспечить соблюдение принципа правомерности. Однако это не освобождало в первую очередь Кабинет Министров от обязанности устранить противоречия между действующими законами и проектом закона о государственном бюджете [15.2].

#### О сроках подготовки бюджета

Конституционный суд констатировал недостаток сотрудничества между Кабинетом Министров и Сэймой по обеспечению принципа правомерности в ходе принятия закона «О государственном бюджете на 2011 год» [16.2].

Оценив, вызвало ли упомянутое нарушение процедуры принятия бюджета правовые последствия, повлекшие за собой несоответствие оспариваемой подпрограммы статье 1

Конституции, Конституционный суд заключил, что формальная процедура принятия проекта закона о государственном бюджете в данном случае была соблюдена [17.1].

Конституционный суд также заключил, что даже если бы процедура разработки и принятия проекта государственного бюджета, установленная правовыми актами, была соблюдена заранее, правовые последствия были бы теми же, что в настоящий момент: в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» были бы внесены поправки, и финансирование Фонда государственных автодорог было бы снижено до размера, указанного в оспариваемой подпрограмме. Кроме того, несмотря на свое несоответствие части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», оспариваемая подпрограмма помогла добиться сбалансированности государственного бюджета в условиях экономического спада; следовательно, оспариваемая подпрограмма отвечает интересам общего бюджетного равновесия [17.3].

Таким образом, Конституционный суд заключил, что даже в случае полного соблюдения процедуры принятия закона о государственном бюджете принятое регулирование было бы идентичным регулированию, действующему на настоящий момент [17.3].

#### О существенной угрозе интересам общества или государства

Оценив, вызвала ли оспариваемая подпрограмма существенную угрозу интересам общества или государства, Конституционный суд указал, что в данном случае не только не было затронуто правовое доверие лиц, но и отсутствует основание считать, что несоответствие оспариваемой подпрограммы части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» могло бы помешать какой-либо конституционной институции исполнять возложенные на нее Конституцией задачи и функции [17.4].

Конституционный суд указал, что из статьи 66 Конституции вытекает обязанность конституционных институций заботиться о разработке и принятии жизнеспособного бюджета государства, а именно – принимая решения о государственном бюджете, обеспечивать долгосрочное равновесие между экономическими возможностями страны и благосостоянием всего общества. Изложенные в решении выводы касательно констатированных обстоятельств дела свидетельствуют о том, что финансовые средства, предусмотренные оспариваемой подпрограммой, сами по себе не вызывают несоответствия статье 1 Конституции, так как расход государственных финансовых средств необходимо соразмерять с объемом средств, имеющимся в распоряжении государства [17.5].

Суд заключил, что конституционные институции не совершили произвольного нарушения процессуальных условий принятия оспариваемой подпрограммы. Финансирование, установленное оспариваемой подпрограммой, свидетельствует о том, что в конкретной ситуации было соблюдено равновесие между экономическими возможностями государства и необходимостью обеспечить благосостояние общества. Кроме того, объем финансирования, выделенный Фонду государственных автодорог согласно оспариваемой подпрограмме, не создал существенной угрозы интересам общества или государства [17.5].

**Конституционный суд признал подпрограмму 23.00.00 приложения 4 – «Расшифровка доходов и расходов основного бюджета государства по программам и подпрограммам» – закона «О государственном бюджете на 2011 год» соответствующей статье 1 Конституции Латвийской Республики.**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит. Решение вступает в силу в момент его опубликования. Текст решения также доступен на домашней странице Конституционного суда: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/Spriedums%202011-11-01\\_lv.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/Spriedums%202011-11-01_lv.pdf)

---

Релиз подготовлен с целью содействия в понимании решения Конституционного суда. Релиз не следует считать частью решения, и он не является обязывающим для Конституционного суда. Решения, постановления и другую информацию о Конституционном суде можно найти на домашней странице Конституционного суда: [www.satv.tiesa.gov.lv](http://www.satv.tiesa.gov.lv). Регистрация для получения новостей Конституционного суда: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=1&mid=51>

**Лига Паулиня**

Помощник председателя Конституционного суда

[Liga.paulina@satv.tiesa.gov.lv](mailto:Liga.paulina@satv.tiesa.gov.lv)

67830748, 26571082