



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Рига, 3 февраля 2012 года по делу № 2011-11-01

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 заявлению двадцати депутатов 10-й Сазймы, поданному Айнарсом Шлесерсом, Эдгарсом Залансом, Сергеем Долгополовым, Иваном Рыбаковым, Артурсом Рубиксом, Никитой Никифоровым, Валерием Кравцовым, Алексеем Буруновым, Янисом Тутинсом, Владимиром Никоновым, Алексеем Холостовым, Дмитрием Родионовым, Имантсом Янисом Бекешсом, Андрисом Шкеле, Марисом Кучинским, Гунтисом Улманисом, Юрисом Силовсом, Николаем Кабановым, Валентином Григорьевым и Игорем Мельниковым (далее в тексте – Заявитель),

при участии уполномоченного представителя Заявителя Эдуардса Иквилдса и

уполномоченного представителя органа, издавшего оспариваемый акт, – Сазймы (Парламента) Латвийской Республики – Гунарса Кусиньша,

секретарь судебного заседания Арнис Жуганс,

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

на открытом судебном заседании в Риге, 4 января 2012 года рассмотрел дело

«О соответствии подпрограммы 23.00.00 закона «О бюджете государства на 2011 год» статье 1 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 20 декабря 2012 года Сазйма Латвийской Республики (далее в тексте – Сазйма) приняла закон «О бюджете государства на 2011 год». Закон вступил в силу с 1 января 2011 года, и содержащаяся в приложении 4 – «Расшифровка доходов и расходов основного бюджета государства по программам и подпрограммам» – к упомянутому закону подпрограмма 23.00.00 определяла, что Фонду государственных автодорог (далее в тексте – оспариваемая подпрограмма) будут выделены ресурсы для покрытия расходов в размере 80 75 980 латов.

2. Заявитель – двадцать депутатов 10-й Сазймы – считает, что оспариваемая подпрограмма не соответствует статье 1 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция).

В части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» законодатель установил объем средств, выделяемых на финансирование автодорог. В частности, норма предусматривает, что финансирование, выделяемое в очередном 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. По мнению Заявителя, из пояснений к закону «О государственном бюджете на 2011 год» следует, что планируемая сумма доходов от акцизного налога на нефтепродукты в 2011 году составляла приблизительно 220 200 000 латов. В свою очередь, оспариваемая подпрограмма предполагала выделение лишь 80 481 980 латов на финансирование автодорог.

По мнению Заявителей, оспариваемая подпрограмма нарушает принципы правового доверия и правомерности, вытекающие из статьи 1 Конституции. Принцип правового доверия имеет отношение 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 основания рассчитывать на объем финансирования, установленный в пункте 2 переходных правил закона «Об автодорогах», а с 1 января 2010 года – на объем, установленный в части четвертой статьи 12 упомянутого закона. Не предусмотрев щадящего перехода к новому порядку и объему финансирования автодорог, законодатель не имел права отказываться от выполнения обязанностей, принятых им 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 – качество автодорог – будет обеспечен по крайней мере на прежнем уровне.

Принцип правового доверия следует понимать так, что установленные законом нормы являются обязывающими и для самого законодателя, поэтому законодатель не имеет права нарушать правовое регулирование, которое сам же и установил. Часть вторая статьи 111 регламента Сазймы предусматривает следующее: в случаях, когда при принятии законопроекта возникают противоречия с действующими законами, Сазйма должна постановить, что новый

закон или его отдельные части вступят в силу одновременно с поправками в действующих законах. Действия же Сазймы при принятии оспариваемой подпрограммы привели к тому, что действительными одновременно оказались два взаимопротиворечащих закона. По мнению Заявителя, это свидетельствует о правовом нигилизме законодателя.

Кроме того, при принятии закона «О государственном бюджете на 2011 год» была нарушена статья 69 Конституции, предусматривающая обязанность президента государства провозглашать принятые Сазймой 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.

В дополнение к вышесказанному, на судебном заседании представитель Заявителя указал, что к моменту рассмотрения дела – 4 января 2012 года – предыдущий бюджетный год уже завершился, и даже в том случае, если бы оспариваемая подпрограмма была признана не соответствующей статье 1 Конституции, ресурсы, не выделенные на инфраструктуру автодорог, уже нельзя было бы использовать, и никаких последствий материального характера не было бы. Таким образом, смысл рассматриваемого дела заключается в том, чтобы добиться хотя бы запоздалой справедливости.

С самого момента восстановления независимости государства выделение финансовых средств на инфраструктуру государственных автодорог было привязано к платежам пользователей этой инфраструктуры. Это обеспечивало прозрачное и стабильное развитие, а также планирование стратегии транспортной отрасли.

Тот факт, что Латвия не обеспечивает должного качества своей дорожной инфраструктуры, ставит под угрозу одну из основных свобод Европейского Союза – свободу перемещения личности. Действия латвийского государства являются дискриминирующими по отношению к другим государствам, способным обеспечивать и

поддерживать транспортную инфраструктуру на своей территории в должном состоянии.

В то же время представитель Заявителя признал, что при принятии решений о размере финансирования обслуживания автодорог невозможно абстрагироваться от «реальной финансовой ситуации в Латвии и на соседних рынках». Нехватка финансовых ресурсов неизбежно ограничивает выполнение многих обязательств государства. Однако практика, согласно которой одновременно урезаются расходы на автодороги и повышается акцизный налог на нефтепродукты, неприемлема.

В ходе предоставления ответов на вопросы суда было признано, что в случае, если бы, принимая закон «О бюджете государства на 2011 год», Сэйма внесла поправки в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах», процедура принятия бюджета государства была бы соблюдена, противоречия не возникли бы, и не было бы оснований для подачи заявления по крайней мере в теперешнем его виде.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сэйма – не согласен с аргументами Заявителя и просит Конституционный суд признать оспариваемую подпрограмму соответствующей статье 1 Конституции. Оспариваемая подпрограмма принята в надлежащем порядке и предусматривает финансирование Фонда государственных автодорог. В основе заявления, вероятнее всего, лежат все же не сомнения в соблюдении принципа правомерности, а желание пересмотреть правовое регулирование финансирования Фонда государственных автодорог.

Первоначально для финансирования обслуживания, реконструкции и строительства государственных автодорог был создан специальный государственный бюджет – Фонд государственных автодорог. Однако на практике такому бюджету были присущи различные недостатки, так как «закрепление» доходов за конкретной целью понижало прозрачность финансовых потоков и обоснованность трат. Кроме того, распределение употребления

налоговых поступлений по отдельным отраслям в нормативных актах признано неэластичным приемом. Целесообразнее распределять употребление средств в рамках государственного бюджета.

Одним из наиболее важных инструментов правительства и одним из основополагающих принципов стимуляции развития экономики является открытая и стабильная финансовая политика. Слишком большой удельный вес специального бюджета государства и «закрепление» доходов государственного бюджета уменьшают гибкость финансовых ресурсов и возможность их перегруппировки в зависимости от приоритетности тех или иных мероприятий. Хорошей практикой составления бюджета следует считать единое распределение средств бюджета по приоритетным отраслям. Путем включения специальных бюджетов в программы основного бюджета, за исключением специального бюджета социального страхования, достигается большая гибкость государственного бюджета.

По упомянутым причинам, а также с учетом рекомендаций Всемирного банка и Международного валютного фонда в 2003 году было принято решение отказаться от специальных бюджетов и сохранить лишь специальный бюджет государственного социального страхования. Поправки к закону «Об автодорогах» от 30 октября 2003 года предусматривали, что управление государственными автодорогами, их обслуживание, проектирование и реновация финансируются из средств, выделенных на программу Фонда государственных автодорог основного бюджета государства.

Поправки к закону «Об автодорогах» от 20 октября 2005 года определяли, что с 1 января 2007 года по 1 января 2010 года финансирование, выделяемое на программу Фонда государственных автодорог в очередном году, не могло быть ниже суммы планируемых доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортное средство и составлять менее определенной доли (выраженной в процентах) от планируемых доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты. В свою очередь, начиная с 2010 года, финансирование, выделяемое на программу Фонда государственных автодорог в очередном году, не могло быть

ниже суммы планируемых доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортное средство и составлять менее 80 процентов от планируемых доходов государственного бюджета от упомянутого налога, а также быть ниже суммы финансирования, выделенной в предыдущем бюджетном году.

При утверждении бюджета государства на 2007 и 2008 годы учитывалось упомянутое регулирование, содержащееся в законе «Об автодорогах», а также прогнозы доходов от акцизного налога на нефтепродукты. Однако с момента начала экономического кризиса, когда государству пришлось занимать финансовые средства у международных финансовых органов, нормы закона «Об автодорогах» необходимо было применять в соответствии с более поздними и специальными законами, а также с нормами права высшей юридической силы. Закон о ежегодном бюджете государства, предусмотренный в статье 66 Конституции, является как более специальным, так и более поздним законом.

Таким образом, в рассматриваемом деле Заявитель фактически просит оценить взаимное соответствие закона «О бюджете государства на 2011 год» и закона «Об автодорогах». В свою очередь, статья 1 Конституции упоминается только потому, что она включает в себя принцип правомерности, который не исключает использование коллизионных норм для правильного применения оспариваемой нормы.

Объем и распределение средств подпрограммы государственного бюджета представляют собой вопрос политической целесообразности. Объем подпрограммы не подлежит проверке в Конституционном суде, особенно в обстоятельствах, когда для Фонда государственных автодорог выделено финансирование в размере 80 миллионов латов. Кроме того, ни одна норма права не создает у частных лиц правового доверия к объему Фонда государственных автодорог в конкретном году. В свою очередь законодатель вправе ежегодно свободно устанавливать объем средств, необходимых фонду.

Оспариваемая подпрограмма предусматривала отступления от части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». Поэтому, представляя пакет законопроектов о бюджете на 2011 год, Кабинет министров должен был включить в него и соответствующие поправки к закону «Об автодорогах». Однако такого законопроекта Кабинет министров Сазйме не представил. Кабинет министров не предложил внести соответствующие поправки в закон «Об автодорогах» также после принятия закона «О государственном бюджете на 2011 год». Таким образом, Сазйма может предположить, что такое решение в данном конкретном случае является результатом сделанного Кабинетом министров выбора.

Кроме того, в рамках рассматриваемого дела Конституционный суд должен интерпретировать понятие «закон», содержащееся в пункте 1 статьи 16 закона О Конституционном суде, и решить, может ли Конституционный суд проверять на соответствие Конституции любой закон в формальном смысле или только такой, который одновременно является законом и в материальном смысле.

В дополнение к вышесказанному, на судебном заседании представитель Сазймы указал, что государственный бюджет обладает дуальной природой. Он содержит как нормы права, так и статьи, внешне являющиеся административными распоряжениями. В свою очередь, Конституционный суд, продолжая рассмотрение дела по существу, уже решил вопрос о том, вправе ли он оценивать правомерность отдельных подпрограмм государственного бюджета.

Часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» можно понимать по-разному, в том числе и как ориентир для разработки государственного бюджета. Представляя проект закона о государственном бюджете на 2011 год, Кабинет министров должен был включить в него и соответствующие поправки, так как «как мы можем заключить из позиции Кабинета министров, норму все же можно понимать по-разному». Если существуют различные возможности для интерпретации правовых норм, то в такую правовую норму желательно внести изменения. Вместе с тем Сазйма считает, что она не была обязана непременно вносить поправки в часть

четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах». Тот факт, что в упомянутую норму не были внесены поправки, не делает оспариваемую подпрограмму недействительной.

4. Приглашенное лицо – Комиссия Сазймы по бюджету и финансам (налогам) (далее в тексте – Комиссия) – указывает, что согласно Конституции Кабинет министров обязан составить, а Сазйма – принять государственный бюджет, соответствующий экономической и социальной реальности и предусматривающий целесообразное и экономически обоснованное использование государственных финансовых средств. Посредством законопроектов, включаемых в пакет законопроектов о государственном бюджете, Кабинет министров не только предусматривает доходы и расходы государства, но и вносит поправки в действующие законы в соответствии с возможностями государственного бюджета и приоритетами деятельности Кабинета министров.

Государственный бюджет представляет собой целостный документ; Кабинет министров отвечает за сбалансированность удовлетворения бюджетных заявок государственных учреждений, а также за возможность и эффективность исполнения бюджета. Разработка государственного бюджета находится исключительно в компетенции Кабинета министров, Сазйма же оценивает и утверждает его в законодательном порядке. Сазйма не имеет права включать в пакет законопроектов государственного бюджета новые законопроекты, а может лишь исключать их. Комиссия подчеркивает, что объем и распределение подпрограмм государственного бюджета представляют собой вопрос политической целесообразности. Сазйма вправе каждый год свободно устанавливать такой размер средств, выделяемых на подпрограммы, который представляется ей необходимым.

Соответствие оспариваемой подпрограммы части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» Комиссией не рассматривалось, так как оценка взаимного соответствия проекта закона о бюджете и связанных с ним законопроектов не входит в компетенцию Комиссии.

Упомянутая норма закона не является нормой, непосредственно определяющей государственный бюджет, она лишь предусматривает общие указания в отношении распределения и размера финансирования. В рамках пакета законопроектов о государственном бюджете Кабинет министров не представил поправок к закону «Об автодорогах». Не предлагал Кабинет министров внести поправки в упомянутый закон и после принятия закона «О государственном бюджете на 2011 год».

Кабинет министров выделил определенное финансирование на осуществление оспариваемой подпрограммы на основании финансовых средств, имевшихся в государственном бюджете. С таким объемом средств согласилась Комиссия, и таким было решение Сазймы в ситуации экономического кризиса. Поэтому часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» должна применяться в размере финансирования, предусмотренного в оспариваемой подпрограмме.

На судебном заседании **уполномоченный представитель Комиссии – председатель Комиссии Сазймы по бюджету и финансам (налогам) Янис Рейрс** – указал, что Комиссия не обязана оценивать противоречия между различными законами. Но, будучи обнаруженными, например, приглашенными экспертами, они рассматриваются. Несмотря на то, что сроки обсуждения проекта закона о государственном бюджете на 2011 год были очень сжатыми по объективным причинам, Комиссия рассмотрела все внесенные предложения. В отношении оспариваемой подпрограммы не было внесено ни одного предложения.

Упомянутый проект закона о бюджете составлялся в тесном сотрудничестве с международными кредиторами. Требовалась консолидация бюджета в размере 250 миллионов латов. Поэтому не было возможности привести размер финансовых средств, выделенных Фонду государственных автодорог, в соответствие с регулированием части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». Кроме того, упомянутую норму Комиссия рассматривала «в большей степени как некую цель для планирования будущего и как распределение в процентах». Комиссия доверяет Кабинету министров и Министерству

финансов как составителям бюджета, им и следует нести ответственность за проект закона о государственном бюджете.

5. Приглашенное лицо – Кабинет министров – указывает, что часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» не является нормой, непосредственно определяющей государственный бюджет, она лишь содержит ориентиры относительно размера и распределения финансирования, выделяемого бюджетом. Кроме того, первое предложение упомянутой нормы предусматривает, что средства государственного бюджета выделяются на программу Фонда государственных автодорог в соответствии с законом о государственном бюджете на очередной год. Поэтому вопрос о части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» на заседании Кабинета министров не рассматривался, министр сообщения также не предлагал рассматривать данный вопрос как вопрос Кабинета министров.

Из протокольных решений Кабинета министров 2009, 2010 и 2011 годов о процессе подготовки проектов государственного бюджета не следовало, что Министерство сообщения обязано представить поправки к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», так как дополнительное урезание расходов государственного бюджета, необходимое в кризисных обстоятельствах, обеспечивалось согласно принятым ранее решениям.

Закон о государственном бюджете на очередной год представляет собой специальный закон относительно любого нормативного акта, регламентирующего принципы отдельной отрасли или политики. Из вышеупомянутого можно заключить, что расходы, следующие из других нормативных актов, должны соответствовать расходам, предусмотренным в государственном бюджете, в той мере, в которой закон о государственном бюджете на очередной год не ограничивает выполнение упомянутых норм.

Кабинет министров считает, что оспариваемая подпрограмма не ущемляет права частных лиц, так как последние не являются ее адресатом. У частных лиц не могло возникнуть правового доверия к выделению конкретных ресурсов Фонду государственных автодорог,

так как их объем связан с доходами государственного бюджета, планируемыми в законе о государственном бюджете на очередной год. В свою очередь, доходы государственного бюджета изменчивы.

На судебном заседании **уполномоченный представитель Кабинета министров – директор Департамента правовых актов Министерства финансов Мартиньш Бренцис** – признал, что в ходе разработки государственного бюджета Кабинет министров ставит задачи перед министерствами посредством протокольных решений. Именно министерствам принадлежит основная роль в рассмотрении нормативных актов своей отрасли и в согласовании их с государственным бюджетом. В ходе разработки государственного бюджета на 2011 год в Кабинете министров рассматривались поправки к закону «Об автодорогах», но они не касались части четвертой статьи 12.

Объем расходов на обслуживание государственных автодорог предусматривается государственным бюджетом, подготавливаемым на основании приоритетов и имеющихся средств. Если интерпретировать часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» во взаимосвязи с основными принципами планирования государственного бюджета, то она не противоречит закону о бюджете. Кроме того, упомянутую норму необходимо интерпретировать и во взаимосвязи с другими правовыми актами и рассматривать как «целевой инструмент, служащий для того, чтобы все дороги Латвии обслуживались должным образом». Однако нельзя отрицать, что норма требовала усовершенствования.

Систему права можно улучшать и прояснять не только посредством поправок, но и при помощи интерпретации норм права. Часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» можно интерпретировать таким образом, чтобы в нее не нужно было вносить поправки. Ее следует оценивать как облеченное в форму закона политическое обещание о желаемом. В ней установлен объем финансовых средств, который было бы желательно выделять на обслуживание автодорог.

6. Приглашенное лицо – Министерство финансов – указывает, что с учетом экономического спада в государстве и того, что займы финансовых ресурсов у международных финансовых органов осуществлялись еще в период разработки бюджета на 2009 год, правительству Латвии пришлось значительно консолидировать государственный бюджет по рекомендациям международных органов. Решения об урезании расходов были приняты как в отношении бюджета Министерства сообщения, так и в отношении программы бюджета «Фонд государственных автодорог». Решения о консолидационных мерах принимались правительством и в процессе подготовки проекта закона «О государственном бюджете на 2011 год», однако Министерство сообщения не подготовило и не представило к утверждению поправок к закону «Об автодорогах» в пакете законопроектов о государственном бюджете. Согласно подпункту 5.7 правил № 242 Кабинета министров от 14 мая 2003 года «Положение о Министерстве сообщения» Министерство сообщения организует управление сетью государственных автодорог и надзор за муниципальными автодорогами, а согласно подпункту 6.1 – разрабатывает проекты правовых актов, регламентирующих соответствующую отрасль, и документов, относящихся к планированию политики.

Закон об устройстве Кабинета министров гласит, что все решения Кабинета министров принимаются коллегиально. Если отдельные министры имеют особое мнение о рассматриваемых вопросах, это фиксируется в протоколе. В протокольных решениях Кабинета министров не констатировано, что в процессе подготовки проекта государственного бюджета на 2011 год у министра сообщения имелось особое мнение касательно объема финансирования Фонда государственных автодорог. Таким образом, Министерство сообщения должно было подготовить и представить к рассмотрению Кабинетом министров и Сазьмой предложения о поправках к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах».

Согласно пункту 4 протокольного решения заседания Кабинета министров от 28 февраля 2011 года (протокол № 12) министерства

должны были разработать и представить Кабинету министров поправки к нормативным актам, подлежащие включению в пакет законопроектов о государственном бюджете, до 18 марта. Однако Министерство сообщения не подготовило поправок к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» и в рамках данного процесса, несмотря на то, что предусмотренное в государственном бюджете финансирование не соответствовало упомянутой норме закона.

В условиях сильной ограниченности финансовых ресурсов государства выделение конкретных средств государственного бюджета одной определенной отрасли ставит под угрозу способность правительства сбалансировать потребности в развитии и безопасности всего государства в целом. Непредвиденное невыполнение плана по налогам создало бы дефицит в выделенном бюджете, в таком случае было бы невозможно обеспечить осуществление запланированных функций и пришлось бы принимать решение о выделении дополнительных средств из основного бюджета государства. Таким образом, с точки зрения методологии составления бюджета практика, согласно которой определенная часть доходов государственного бюджета перенаправляется на специфические публичные расходы, не заслуживает поощрения.

На судебном заседании **уполномоченный представитель Министерства финансов – директор Департамента бюджета Министерства финансов Илонда Степанова** – указала, что цель фискальной политики последних трех лет заключалась именно в сокращении фискального дефицита и обеспечении финансовой стабильности государства. В упомянутый период были урезаны финансовые средства, выделявшиеся не только на обслуживание автодорог, но и на нужды других важных отраслей.

В дополнение к приблизительно 80,6 миллионам латов, выделенным на обслуживание автодорог из государственного бюджета, в 2011 году планируется финансирование в размере приблизительно 180,4 миллионов латов на строительство автодорог из средств Европейского Союза. Из упомянутых средств израсходовано приблизительно 123,3 миллиона латов.

Министерство финансов всегда считало, что в вопросах, касающихся расходования средств государственного бюджета, законом, который выполняется, является закон о государственном бюджете. Если закон о государственном бюджете предусматривает апроприацию определенных финансовых средств, то упомянутые средства можно расходовать только в размере, предусмотренном апроприацией, даже если какой-либо другой закон определяет иначе.

7. Приглашенное лицо – Министерство сообщения – указывает, что оно являлось инициатором поправок к закону «Об автодорогах» от 20 октября 2005 года, посредством которых в части четвертой статьи 12 средства, выделяемые на программу Фонда государственных автодорог, привязывались к планируемым поступлениям от акцизного налога на нефтепродукты. Упомянутые поправки были необходимы, так как объем доступных финансовых средств на обслуживание государственных и муниципальных автодорог не покрывает даже минимально необходимых расходов, и такая ситуация каждый год увеличивает объем не осуществленных, но нормативно необходимых работ в сети государственных и муниципальных автодорог.

Регулирование части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» является одной из возможностей создания прозрачного и стабильного бюджетного финансирования со среднесрочным планированием, позволяющей планировать необходимые работы в сети автодорог по крайней мере на трехлетний период. Среднесрочное планирование является гарантией стабильности предпринимательской деятельности, то есть гарантией окупаемости инвестиций предприятий в средства производства, основные средства и рабочую силу.

В ходе разработки государственного бюджета на 2011 год мнение Министерства сообщения о соответствии оспариваемой подпрограммы закону «Об автодорогах» не запрашивалось. Министерству был назначен целевой потолок бюджетных расходов, не соответствовавший требованиям упомянутого закона. Понимая

создавшуюся в государстве финансовую ситуацию, Министерство сообщения не настаивало на обеспечении соответствия оспариваемой подпрограммы закону «Об автодорогах».

Министерство сообщения не согласно с выраженным в ответном письме Сазймы мнением о том, что специальный бюджет – Фонд государственных автодорог – не оправдал возложенных на него ожиданий. Во время своего существования этот бюджет являлся стабильным и прогнозируемым источником доходов для финансирования сети государственных и муниципальных автодорог. Такой бюджет мотивирует налогоплательщиков – пользователей автодорог, так как существует четкая связь между платежом пользователя сети автодорог и тем, что делается для улучшения сети государственных и муниципальных автодорог.

Также нельзя согласиться с мнением Сазймы о том, что колебания налоговых доходов специального бюджета влияют на выполнение функций. Напротив, существование, независимость, стабильность и прогнозируемость специального бюджета являются существенным условием для обслуживания сети государственных и муниципальных автодорог. Так как Фонд государственных автодорог представлял собой специальный государственный бюджет, имевшийся на конец года остаток средств бюджета переводился на следующий финансовый год, и существовала возможность выравнивания колебаний в последующие финансовые периоды.

Министерство сообщения подчеркивает, что в основе формирования хозяйственного бюджета не должны лежать ежегодные политические решения. Это краткосрочное планирование, и оно оставляет отрасль автодорог в неизвестности насчет доступности необходимых средств в будущем. Для того, чтобы можно было осуществлять значительные работы по ремонту автодорог, необходим по крайней мере двухлетний период планирования.

На судебном заседании **уполномоченный представитель Министерства сообщения – директор Юридического департамента Министерства сообщения Лиене Приедите-Канцевича** – указала, что цель части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах»

заклучалась в обеспечении прироста и стабильности финансирования, необходимого для обслуживания автодорог, чтобы можно было осуществлять среднесрочное планирование. Именно по этой причине министерство считало, что норма удачна и что ее не следует менять.

Ежегодно на обслуживание государственных автодорог требуется приблизительно 310 миллионов латов. В 2007 и 2008 годах финансирование отрасли автодорог существенно возросло, вследствие этого улучшилось и качество автодорог. В свою очередь, начиная с 2009 года, с учетом экономической ситуации в государстве размер финансовых средств, выделяемых на автодороги, был существенно уменьшен. Однако министерство надеется, что упомянутое урезание средств будет кратковременным.

В настоящее время Министерство сообщения интерпретирует часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» как принцип планирования. Если данное регулирование было бы исключено из закона, то позднее было бы очень сложно снова включить его в закон.

В ходе предоставления ответов на вопросы суда было признано, что часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» не может создать правового доверия у частных лиц, так как оно могло бы создаваться только заключенным договором о публичной закупке. Министерство сообщения придерживалось протокольных решений Кабинета министров во всем, что относится к другим нормативным актам. Однако поправки к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» подготовлены не были, так как она была интерпретирована как принцип.

8. Приглашенные лица – уполномоченный представитель Министерства юстиции – заместитель госсекретаря Министерства юстиции по вопросам политики права Лайла Медина – на судебном заседании указала, что в целом согласна с мнением Саэймы и Кабинета министров.

В дополнение к этому, было признано, что предложения, содержащиеся в части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», нужно оценивать во взаимосвязи вместо того, чтобы выделять лишь

второе предложение. Так же необоснованно было бы оценивать упомянутую норму в отрыве от всех прочих норм, регулирующих процедуру разработки государственного бюджета. По мнению Министерства юстиции, самым существенным законом, определяющим размер средств, выделяемых отрасли автодорог, является закон о государственном бюджете.

Цель закона «Об автодорогах» заключается в определении принципов обеспечения долгосрочного развития автодорог. В свою очередь, часть вторая статьи 1 закона О бюджете и финансовом управлении предусматривает, что цель ежегодного бюджета заключается в определении и обосновании средств, необходимых для выполнения тех обязанностей государства, финансирование которых предписано нормативными актами. Кроме того, в ходе разработки государственного бюджета необходимо учитывать цель, заключающуюся в обеспечении общего экономического равновесия. Оценка упомянутых целей во взаимосвязи позволяет заключить, что средства на осуществление конкретных функций государства выделяются именно посредством закона о государственном бюджете. Если рассматривать все упомянутые правовые акты во взаимосвязи, принцип правомерности оказывается ненарушенным.

Было бы правильно, если бы размер финансирования, необходимого каждой отрасли, можно было прогнозировать на основании ожидаемых согласно разумным оценкам и имеющихся в наличии финансовых средств. Однако необходимо соблюдать принцип фискальной ответственности и предоставить Саэйме возможность реагировать на конкретные фактические обстоятельства, например, экономический спад, выделением дополнительных средств одной отрасли и урезанием средств другой отрасли. Нельзя не согласиться также с мнением Министерства финансов о том, что более целесообразным решением было бы, если бы средства, необходимые конкретной отрасли, не определялись бы в специальных законах, а вместо этого об их объеме решение принимала бы Саэйма в рамках предоставленной ей свободы действий.

Часть выводов

9. Закон «О государственном бюджете на 2011 год» утратил силу с момента вступления в силу закона «О государственном бюджете на 2012 год». Таким образом, утратила силу и оспариваемая подпрограмма, являвшаяся частью приложения 4 к закону «О государственном бюджете на 2011 год».

Пункт 2 части первой статьи 29 закона О Конституционном суде предусматривает, что судопроизводство по делу может быть прекращено постановлением Конституционного суда до опубликования решения, если оспариваемая норма права или акт утратила силу. Упомянутую норму следует интерпретировать с учетом того, что она направлена на обеспечение экономии процесса судопроизводства Конституционного суда, чтобы суду не приходилось выносить решений по делам, в которых спора более не существует (см., например, пункт 4 решения Конституционного суда от 12 февраля 2008 года по делу № 2007-15-01). Если спора более не существует, процесс судопроизводства Конституционного суда теряет смысл.

Тот факт, что оспариваемая норма утратила силу, сам по себе не всегда может служить основанием для прекращения дела. Закон предусматривает для Конституционного суда возможность, но не обязанность прекращения судопроизводства. Конституционный суд должен *ex officio* оценить, не существует ли соображений, свидетельствующих о необходимости продолжения судопроизводства (см., например, пункт 6 решения Конституционного суда от 11 января 2011 года по делу № 2010-40-03 и пункт 8 решения от 27 января 2011 года по делу № 2010-22-01).

Действие закона о государственном бюджете охватывает ограниченный период времени – один год. Конституционный суд ранее уже признал, что закон о государственном бюджете представляет собой специальный закон, действие которого ограничено во времени соответствующим хозяйственным годом [см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по

делу № 04-03(98)]. С учетом установленных в законе О Конституционном суде сроков осуществления процессуальных действий, например, рассмотрения заявления, получения ответного письма, подготовки дела и назначения судебного заседания, существует достаточно высокая вероятность того, что суд сможет рассмотреть вопрос о правомерности государственного бюджета только *post factum*, то есть уже после того, как соответствующий закон о государственном бюджете утратит свою силу.

Кроме того, с 1 января 2012 года вступила в силу новая редакция части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». В свою очередь, Заявитель обосновывает нарушение принципов правомерности и правового доверия при принятии закона «О государственном бюджете на 2011 год» именно несоблюдением упомянутой нормы в период, когда действовала предыдущая ее редакция. В частности, утверждается, что конституционные органы – Кабинет министров и Саэйма – своими действиями при разработке и принятии закона «О государственном бюджете на 2011 год» нарушили статью 1 Конституции.

До принятия поправок часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» предусматривала, что «средства государственного бюджета выделяются на программу Фонда государственных автодорог согласно закону о государственном бюджете на очередной год. Финансирование, выделяемое в очередном 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».

Конституционный суд признал, что его задача состоит в том, чтобы в соответствии со своей компетенцией обеспечивать существование такой системы права, в которой максимально устранено регулирование, не соответствующее Конституции и другим нормам права (актам) высшей юридической силы, а также в том,

чтобы давать свою оценку по конституционно значимым вопросам (см. пункт 11.2 решения Конституционного суда от 7 апреля 2009 года по делу № 2008-35-01).

Таким образом, объем компетенции Конституционного суда в рамках рассматриваемого дела, принимая во внимание требование Заявителей, не может выходить за пределы оценки того, соответствовала ли процедура принятия государственного бюджета принципам права, вытекающим из статьи 1 Конституции, с учетом редакции части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», действовавшей до 1 января 2012 года.

Постановление Конституционного суда может сыграть существенную роль 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.

В рамках рассматриваемого дела нет оснований для прекращения судопроизводства, так как необходимо оценить соответствие оспариваемой подпрограммы статье 1 Конституции.

10. Часть первая статьи 66 Конституции гласит: «Сазйма ежегодно до начала хозяйственного года принимает решение о бюджете доходов и расходов государства, проект которого ей представляет Кабинет министров». Упомянутая норма определяет порядок, в соответствии с которым вопросы, связанные с государственным бюджетом и финансами, решаются законодателем во взаимодействии с исполнительной властью. Конституционный суд признал, что бюджет является средством осуществления политики государства, и решения о государственном бюджете могут приниматься только законодателем (см. пункт 8.1 решения Конституционного суда от 18 января 2010 года по делу № 2009-11-01).

Принятие закона о государственном бюджете является важной функцией Сазймы, которую она осуществляет как орган, несущий ответственность непосредственно перед народом Латвии. По

сравнению с другими конституционными органами, принимающими участие в разработке и принятии государственного бюджета, именно Саэйме принадлежит наиважнейшая конституционно-правовая роль в выполнении данной конкретной конституционной задачи. Решающая роль Саэймы основывается еще и на том обстоятельстве, что Саэйма обязана контролировать исполнение бюджета, что, в свою очередь, является обязанностью правительства. Таким образом, права Саэймы в отношении бюджета представляют собой один из самых существенных инструментов, при помощи которых Саэйма осуществляет парламентский контроль над действиями правительства. Другие органы имеют право принимать решения, существенные для государственного бюджета, только в случаях, предусмотренных Конституцией, или если на принятие таких решений получено согласие Саэймы, и при этом соблюдаются основополагающие принципы демократического государства.

Легальная дефиниция государственного бюджета содержится в статье 1 закона О бюджете и финансовом управлении. Часть первая упомянутой статьи гласит: «Государственный бюджет является средством реализации государственной политики финансовыми методами. Бюджет лежит в основе финансовой деятельности и финансового управления, осуществляемых правительством». В свою очередь, часть вторая упомянутой статьи гласит: «Цель бюджета заключается в определении и обосновании средств, необходимых правительству, другим государственным органам и органам самоуправления для выполнения тех обязанностей государства, финансирование которых предписано законодательными актами, при этом в течение периода времени, для которого предназначены средства, расходы должны покрываться соответствующими доходами. В ходе разработки бюджета необходимо учитывать необходимость обеспечения общего экономического равновесия». Упомянутый закон прежде всего регламентирует порядок разработки, утверждения и исполнения государственного бюджета. Таким образом, регулирование, включенное в закон, раскрывает и уточняет содержание статьи 66 Конституции.

Конституционный суд признал, что бюджет представляет собой хозяйственный план государства, в котором предусматриваются доходы и расходы государства на хозяйственный год на основании действующих законов. Средства, необходимые для выполнения обязанностей государства, получают свое определение и обоснование в бюджете таким образом, чтобы в период времени, для которого средства предназначаются, расходы покрывались соответствующими доходами. Все государственные органы и учреждения связаны с государственным бюджетом [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 27 ноября 1998 года по делу № 01-05(98) и пункт 12 решения от 25 ноября 2010 года по делу № 2010-06-01].

Несмотря на то, что бюджет утверждается Сазимой, проект бюджета составляет и к утверждению представляет Кабинет министров. Проект бюджета прежде всего разрабатывается по частям в отдельных ведомствах, и главная задача Кабинета министров заключается в том, чтобы объединить и согласовать между собой бюджеты отдельных ведомств, а также согласовать бюджет расходов с бюджетом доходов государства (см.: *Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstneša izdevums, 1925, 81., сmp. 121*). В свою очередь, по своей форме бюджет является законом и как таковой подлежит утверждению законодательным учреждением (см.: *Mucenieks P. Budžeta tiesības. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1923, Nr. 9/10, 116., сmp. 119*).

Департамент по административным делам Сената Латвии также признал, что согласно статье 66 Конституции Сазыма ежегодно принимает решения о государственном бюджете, проверяет и утверждает представляемые Кабинетом министров отчеты и расчеты об исполнении бюджета. Данной деятельности Сазымы присущ чисто хозяйственный и политический, а не законодательный характер. Определяя доходы и расходы государства, выделяя средства на одни цели и не выделяя на другие, Сазыма ярчайшим образом устраивает государственную политику, хозяйственную и управленческую деятельность государства [см.: *Latvijas Senāta spriedumi (1918 – 1940). 3. sējums. Senāta administratīvā departamenta spriedumi, 1926 – 1930*].

Rīga: Latvijas Republikas Augstākā tiesa, Senatora Augusta Lēbera fonds, 1997, факсимильное издание, стр. 54].

Задачи государства в бюджете отражены как расходы, которые необходимо покрыть соответствующими доходами. Таким образом, объем и содержание государственного бюджета отражают общую политику государства. Вместе с тем ограниченность доходов определяет свободу действий правительства и Сазьмы при принятии ими решений об использовании финансовых средств государства. Так как государственный бюджет основан на прогнозе доходов и расходов, конституционные органы обладают свободой действий при решении вопросов о конкретных расходных позициях бюджета, согласовывая их с общей политикой государства и уже принятыми правовыми актами.

Помимо распределения финансовых средств государства по отдельным позициям, в законе о государственном бюджете регулируются вопросы, признанные необходимыми для исполнения бюджета в соответствующем хозяйственном году. То есть посредством правовых норм регламентируются вопросы, существенные для реализации государственного бюджета и управления финансовыми средствами государства. Таким образом, с учетом цели и смысла института государственного бюджета бюджет отражает использование финансовых средств в течение конкретного периода времени – план доходов и расходов государства.

Следовательно, 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.

11. Сазьма считает, что в рассматриваемом деле Конституционному суду следует осуществить интерпретацию понятия

«закон», используемого в пункте 1 статьи 16 закона О Конституционном суде, и таким образом выяснить, может ли Конституционный суд проверять на соответствие Конституции акт, являющийся законом лишь в формальном смысле. По мнению Сазймы, Конституционный суд вправе проверять на соответствие Конституции только правовые нормы, являющиеся законом и в материальном смысле.

Таким образом, Сазйма ставит под сомнение компетенцию Конституционного суда в отношении оценки соответствия оспариваемой подпрограммы требованиям нормы права высшей юридической силы.

11.1. Конституционный суд признал, что одним из главных принципов демократического государства является принцип разделения власти, из которого, в свою очередь, следует контроль судебной власти над законодательной и исполнительной властями [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 9 июля 1999 года по делу № 04-03(99)]. Судебная власть в целом и Конституционный суд как ее часть должны обеспечивать максимально полный контроль над двумя остальными ветвями власти. Нахождение какого-либо органа вне контроля противоречит Конституции (см. пункты 1.2 и 4 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03).

Согласно статье 85 Конституции и пункту 1 статьи 16 закона О Конституционном суде Конституционный суд рассматривает дела о соответствии законов Конституции. При интерпретации термина «закон» в данном контексте необходимо учитывать, что цель, которую преследовал законодатель, создавая Конституционный суд, заключалась прежде всего в создании эффективного механизма защиты приоритета норм Конституции (см. пункт 10.4 решения Конституционного суда от 7 апреля 2009 года по делу № 2008-35-01). Задача Конституционного суда – юридически обязывающим образом решать споры, возникающие относительно соответствия актов низшей юридической силы нормам права высшей юридической силы. Спор оказывается решенным как тогда, когда оспариваемый акт признается

не соответствующим, так и тогда, когда он признается соответствующим норме права высшей юридической силы (*см. пункт 2.2 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03*).

Закон – это правовой акт, изданный в установленном Конституцией порядке. Такое определение закона включает в себе материальное и формальное понятие закона. В свою очередь, законодатель может принимать акты, которые можно признать законом лишь в формальном смысле. Если бы была принята предложенная Саэимой интерпретация понятия «закон», использованного в пункте 1 статьи 16 закона О Конституционном суде, то часть действий законодателя в рамках процесса законодательства осталась бы вовсе без какого бы то ни было контроля со стороны судебной власти. То есть предложенная Саэимой интерпретация 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 лишило бы лиц возможности защищать собственные основные права, закрепленные Конституцией.

Кроме того, Конституционный суд уже рассматривал дело, в котором оспаривалось соответствие Конституции подпрограммы государственного бюджета (*см. постановление Конституционного суда от 17 февраля 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2009-42-0103*). В упомянутом деле Саэйма указала, что данная конкретная подпрограмма государственного бюджета не ущемляет основные права заявителя конституционной жалобы, однако не оспаривала сам факт рассмотрения Конституционным судом вопроса о правомерности конкретной подпрограммы государственного бюджета.

Задача судебной власти, в том числе Конституционного суда – заботиться о том, чтобы при отправлении правосудия гарантировалось осуществление норм Конституции, законов и других нормативных актов, соблюдение общих принципов права и защита основных прав и свобод человека (*см. пункт 26 решения Конституционного суда от 18 октября 2007 года по делу № 2007-03-01*).

11.2. Сазыма указывает, что объем подпрограммы бюджета и распределение средств являются вопросом политической целесообразности, который по существу невозможно проверить в Конституционном суде.

В свою очередь, Заявитель в ходе судебного заседания просил пересмотреть объем средств государственного бюджета, определенный в оспариваемой подпрограмме, указав, что его недостаточно для обслуживания государственных автодорог. Кроме того, Заявитель просил проверить, была ли оспариваемая подпрограмма принята правомерным образом, то есть в ходе надлежащей процедуры, не был ли нарушен процессуальный порядок принятия подобных решений, и были ли соблюдены требования регламента Сазымы.

Границы компетенции Конституционного суда определены в законе О Конституционном суде, и он не дает Конституционному суду права оценивать политическую целесообразность действий других конституционных органов государственной власти (*см. пункт 9 решения Конституционного суда от 11 ноября 2005 года по делу № 2005-08-01 и пункт 10 решения от 10 мая 2007 года по делу № 2007-10-0102*). Суд вправе рассматривать дело только в той мере, в которой к нему применимы правовые (юридические) аргументы, отделенные от политически-правовых аргументов. Вопросы, для решения которых нет достаточно строгих юридических стандартов и заключения относительно которых зависят, в основном, от политической целесообразности, должны решаться демократически легитимированными, политическими государственными органами и прежде всего – законодателем (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 20 января 2009 года о прекращении судопроизводства по делу № 2008-08-0306*).

Конституционный суд признал обоснованным мнение Сазымы о том, что финансирование, установленное в оспариваемой подпрограмме, является вопросом политического выбора, и его объем невозможно проверить в Конституционном суде. Конституционный суд не может пересмотреть действия Кабинета министров или Сазымы

в области разработки и принятия бюджета, так как упомянутая область главным образом основывается на экономической оценке или прогнозах, касающихся хозяйственных вопросов государства. До тех пор, пока при решении связанных с государственным бюджетом вопросов не нарушается принцип разделения государственной власти – например, путем лишения какого-либо конституционного органа возможности выполнять установленные Конституцией задачи или функции – Кабинет Министров и Саэйма пользуются в этой области свободой прогнозирования и принятия решений.

Конституционный суд также признал, что в Конституции понятия права и политики тесно связаны между собой, так как в правовом государстве политика не может быть полностью свободной от права, и требования Конституции являются обязательными в том числе и для законодательной и исполнительной властей. Таким образом, Конституция как обеспечивает обязательность требования о правомерности действий для всех ветвей власти, так и предотвращает злоупотребления государственной властью (*см. пункт 17 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*). Государственные органы свободны в своих действиях в той мере, в которой их не ограничивает Конституция (*см. пункты 4 и 5 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03*). По отношению к любому решению, если оно касается существенного в жизни государства и общества вопроса, Конституция выдвигает определенные процессуальные требования, обеспечивающие принятие решений в соответствии с требованиями демократического правового государства.

Также Конституционный суд указывает, что соблюдение обязательных процессуальных условий и требований, регламентированных в Конституции и регламенте Саэймы, является важным условием соблюдения законодателем границ свободы действий, то есть условием правомерности принятых актов. Одним из наиболее существенных обязательных условий действительности любого акта является соблюдение порядка его принятия. В свою очередь задача Конституционного суда заключается в недопущении

наличия в правовой системе противоправных актов и, таким образом, в том, чтобы способствовать упорядочению правовой системы [см. постановление Конституционного суда от 5 апреля 2000 года о прекращении судопроизводства по делу № 04-06(99)].

Раздел III закона О бюджете и финансовом управлении предусматривает процедуру разработки – подготовки, представления и принятия – государственного бюджета. В свою очередь в регламенте Сазймы предусмотрен ряд специальных правил относительно рассмотрения государственного бюджета в Сазйме. Соблюдение упомянутых требований является обязательным условием для того, чтобы как государственный бюджет в целом, так и его отдельные составные части, считались принятыми правомерным образом.

Следовательно, Конституционный суд вправе оценить соблюдение конституционными органами принципов правового доверия и правомерности в рамках процедуры разработки и принятия государственного бюджета.

12. Из информации, предоставленной участниками дела в письменной форме, а также из сказанного во время судебного заседания следует, что между участниками дела не существует 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». То есть, по мнению Сазймы и приглашенных лиц, начиная с 2009 года, часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» следует применять с учетом содержания более новой и специальной нормы права – соответствующей подпрограммы закона о государственном бюджете. Кроме того, часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» следует считать лишь ориентиром для формирования государственного бюджета, а не нормой права, предусматривающей конкретную обязанность государственных органов учитывать ее в процессе разработки бюджета.

В свою очередь представитель Заявителя указал, что при принятии закона о государственном бюджете часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» должна была приниматься во внимание, и ее содержание не могло быть изменено посредством оспариваемой подпрограммы.

Законодатель имеет право вносить в законы поправки и принимать новые законы, содержащие как более новые, так и специальные нормы в сравнении с другими, уже действующими нормами права. Такая свобода действий необходима законодателю, чтобы в переменчивых социальных, экономических и политических обстоятельствах посредством норм права можно было отрегулировать самые разные правовые ситуации таким образом, чтобы они соответствовали социальной реальности.

Вместе с тем с учетом, среди прочего, принципа правомерности, законодатель обязан обеспечивать внутреннюю согласованность и гармонию правовой системы. Это означает, что из правовой системы по возможности следовало бы исключить нормы права, более не являющиеся необходимыми для регулирования правовых отношений. Кроме того, на судебном заседании Конституционного суда по делу № 01-05(98) 13 ноября 1998 года представитель Сазымы признал, что поправки к одному закону не могут являться поправками к другому закону [*см. стенограмму заседания Конституционного суда 13 ноября 1998 года, стр. 98 тома I материалов дела № 01-05(98)*]. Таким образом, законодатель должен устранять одновременное существование таких правовых норм, во взаимном соответствии и согласованности которых могут возникнуть обоснованные сомнения.

Оценив аргументацию Сазымы об отношениях между законом «Об автодорогах» и оспариваемой подпрограммой как об отношениях между общей и специальной нормой права, Конституционный суд указывает: если соответствующая отрасль регулируется общими нормами права, то при разработке специальных норм права для этой отрасли их необходимо согласовать с общими нормами права. В специальных нормах права не должны регулироваться вопросы, которые уже отрегулированы в общих нормах права и регулирование

которых неизменно (см.: *Krūmiņa V., Skujiņa V. Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata. Rīga: Valsts kanceleja, 2002, сmp. 16*).

Конституционный суд не может признать обоснованным указание Сазймы на то, что между оспариваемой подпрограммой и частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» можно констатировать коллизию норм права. То есть нельзя согласиться с тем, что согласно общепринятым методам разрешения коллизии норм права оспариваемую подпрограмму следует расценивать как специальную и более новую норму права по отношению к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» как общей и более ранней норме права.

В теории права признано, что коллизией норм права следует считать ситуацию, в которой на фактический состав конкретного жизненного случая полностью или частично распространяются по крайней мере две нормы права, правовые составы которых частично совпадают, и одна конкурирующая норма права исключает применение второй нормы права (см.: *Neimanis J. Ievads tiesībās. Rīga: zv. adv. J. Neimanis, 2004, сmp. 163*). Таким образом, чтобы применить предложенное Сазймой коллизионное решение, нужно прежде всего выяснить, действительно ли между данными конкретными нормами права можно констатировать наличие коллизии.

Часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» предусматривала известные требования к содержанию разрабатываемой оспариваемой подпрограммы. В частности, упомянутая норма являлась обязательным условием при определении объема финансирования, подлежащего включению в оспариваемую подпрограмму. На судебном заседании приглашенные лица восприняли часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» именно в таком контексте, признав, что она представляла собой ориентир или общий принцип, служивший основанием для определения бюджета Фонда государственных автодорог. Таким образом, следует заключить, 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.

Кроме того, согласие с аргументацией, предложенной Сазьмой, могло бы привести к тому, что при принятии законопроектов о государственном бюджете осознанно не соблюдалось бы регулирование, предусмотренное другими законами.

Следовательно, коллизия правовых норм, указанная Сазьмой, является мнимой, и конкретное дело нельзя разрешить на основании специальности правовых норм или временного соотношения между ними.

13. Далее в своем решении Конституционный суд должен оценить, соответствовало ли принципам правового доверия и правомерности то, что оспариваемая подпрограмма предусматривала для Фонда государственных автодорог меньшее финансирование, чем это предписывалось частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах».

Заявитель указывает, что оспариваемая подпрограмма затрагивает правовое доверие, возникшее у отдельных групп частных лиц на основании части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». К числу таких частных лиц принадлежат как коммерсанты, участвующие в публичных закупках в сфере строительства и ремонта автодорог, так и автоводители, приобретающие нефтепродукты и платящие акцизный налог.

Именно несоответствие финансовых средств, определенных в оспариваемой подпрограмме, части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», по мнению Заявителя, и вызывает нарушение принципа правового доверия. То есть действия законодателя, в результате

которых в оспариваемой подпрограмме Фонду государственных автодорог было выделено финансирование в гораздо меньшем объеме, чем это предписывалось частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», привели к нарушению принципа правового доверия.

В своих постановлениях Конституционный суд неоднократно признавал, что главная задача принципа правового доверия заключается в защите прав лица в случаях, когда в результате изменений в правовом регулировании происходит или становится возможным усугубление правового положения частных лиц. Упомянутый принцип, среди прочего, требует защищать доверие, возникшее у лица к сохранению или осуществлению определенных имеющихся у него прав. Это включает в себя обязанность государства выполнять принятые им на себя перед лицами обязательства (см., например, пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01 и пункт 23 решения от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01).

Таким образом, прежде всего необходимо выяснить, присвоила ли часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» конкретно идентифицируемые права каким-либо частным лицам.

Для того, чтобы создать для лица или группы лиц субъективные права, правовая норма должна быть непосредственно направлена на присвоение конкретно идентифицируемых прав конкретным лицам. Конституционный суд согласен с мнением Сазымы о том, что оспариваемая подпрограмма в своей основе направлена на разработчика бюджета – Кабинет министров, а также на Сазыму, утверждающую бюджет, и содержит указания, адресованные субъектам публичного права, касательно подготовки, разработки и принятия бюджета.

В свою очередь, у коммерсантов, уже участвовавших или только намеревающихся участвовать в процедуре закупок, часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» не создает уверенности в получении финансовых средств в конкретном объеме. Аналогично, у них не могло возникнуть правового доверия к тому, что в подпрограмме бюджета будет предусмотрен определенный объем

финансовых средств. Только договор о публичной закупке, заключенный правомерным образом, может являться предпосылкой для возникновения такого доверия.

Можно согласиться с тем, что 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. Однако коммерсанты не имеют субъективного права требовать от государственного управления ни организации таких конкурсов на закупку, ни проведения конкретных работ или установления конкретного вознаграждения. Конституционный суд признал, что у частного лица нет подлежащих защите основных прав на возможное получение прибыли в будущем от участия в процедуре конкурса на закупку (см. пункт 15.2 решения Конституционного суда от 3 ноября 2011 года по делу № 2011-05-01). Представитель Заявителя на судебном заседании также признал, что закон О публичных закупках позволяет расторгнуть даже уже заключенный договор о закупке, если в бюджете заказчика не осталось средств для выполнения такого договора (см. стенограмму заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 127 тома 1 материалов дела).

Более того – у водителей, приобретавших нефтепродукты, часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» также не вызвала правового доверия в отношении того, что средства государственного бюджета в конкретном размере будут направлены непосредственно на содержание автодорог. С ростом объема проданных нефтепродуктов, несомненно выросли бы и доходы государственного бюджета от акцизного налога. Вместе с тем законодатель имеет право, если Конституция и международные обязательства государства не предусматривают иначе, принимать решения об определении приоритетных для государства и общества задач и направлять средства, полученные от налоговых платежей, на выполнение этих

задач. Из Конституции не следует, что с помощью доходов от конкретного налога законодатель обязан покрывать расходы только в определенных сферах.

Часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» не вызывала у частных лиц правового доверия, и, следовательно, оспариваемая подпрограмма не нарушала принципа правового доверия.

14. Для выяснения того, был ли соблюден принцип правомерности при принятии оспариваемой подпрограммы, решающее значение имеет содержание части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». Из информации, предоставленной участниками дела на судебном заседании, можно заключить, что существуют значительные различия во мнениях касательно содержания упомянутой нормы. В частности, по мнению Саэймы и приглашенных лиц, норма предусматривала лишь ориентиры для разработки государственного бюджета и интерпретировать ее следовало во взаимосвязи с другими законами – прежде всего с законом О бюджете и финансовом управлении (*см. стенограмму заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 135, 144, 153, 155 и 161 тома 1 материалов дела*). В свою очередь представитель Заявителя считает, что норма предусматривала достаточно четко определенный объем средств, которые должны выделяться Фонду государственных автодорог (*см. стенограмму заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 123 и 125 тома 1 материалов дела*).

14.1. Статья 12 закона «Об автодорогах» с самого начала регулировала порядок финансирования обслуживания, реконструкции и строительства автодорог и определяла, что обслуживание, реконструкция и строительство автодорог финансируются из средств государства. А с 4 ноября 1997 года часть первая статьи 13 упомянутого закона предусматривала, что для финансирования упомянутых расходов создается специальный государственный бюджет – Фонд государственных автодорог.

Существенные поправки в закон «Об автодорогах» были внесены законом «Поправки к закону «Об автодорогах»» от 30 октября 2003 года. А именно, из закона было исключено регулирование о Фонде государственных автодорог как о специальном бюджете. Статья 12 закона также была выражена в новой редакции, часть четвертая упомянутой статьи гласила: «Средства государственного бюджета выделяются на программу Фонда государственных автодорог согласно ежегодному закону о государственном бюджете. Размер финансирования, выделяемого на программу Фонда государственных автодорог, не должен быть ниже, чем в предыдущем бюджетном году».

В аннотации к законопроекту указано, что согласно принятому правительством решению о ликвидации специальных государственных бюджетов государственные и муниципальные автодороги будут финансироваться из средств, выделенных на программу Фонда государственных автодорог в основном государственном бюджете, при этом их объем не должен быть меньше, чем в предыдущем году. Согласно новому регулированию для финансирования управления государственными и муниципальными автодорогами, а также их обслуживания, проектирования, реновации, реконструкции и строительства будут использоваться средства из основного государственного бюджета (см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «Об автодорогах»», представленному 30 сентября 2003 года, регистрационный № 438).

Таким образом, цель части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» заключалась в том, чтобы определить, что финансирование государственных автодорог впредь будет предусматриваться в законе о государственном бюджете, и его источником будут служить финансовые средства основного государственного бюджета.

После вступления в силу закона «Поправки к закону «Об автодорогах»» от 20 октября 2005 года суть первого предложения части четвертой статьи 12 не изменилась, в свою очередь во второе предложение были включены условия, которые должны были

соблюдаться при создании государственного бюджета в отношении размера финансирования, выделяемого Фонду государственных автодорог. Согласно второму предложению упомянутой нормы объем финансирования, выделяемого на программу Фонда государственных автодорог в государственном бюджете, во-первых, не должен был быть меньше объема финансовых средств, выделенных в предыдущем бюджетном году. Во-вторых, он не должен был быть меньше планируемого объема поступлений в государственный бюджет от ежегодной пошлины на транспортные средства или меньше 80 процентов от планируемого объема поступлений в государственный бюджет от акцизного налога на нефтепродукты. Из аннотации к законопроекту можно заключить, что цель нормы заключалась в увеличении объема средств, необходимых для повседневного обслуживания и реновации государственных автодорог. Среди прочего в аннотации указано, что при составлении государственного бюджета на очередной год должен будет соблюдаться определенный в законе «Об автодорогах» объем средств, выделяемых для финансирования автодорог (см. аннотацию к законопроекту «Поправки к закону «Об автодорогах»», представленному 30 сентября 2005 года, регистрационный № 1379).

Грамматическая интерпретация нормы свидетельствует о достаточно высокой степени детализации правовых отношений, о четко выраженном в процентах размере ассигнования финансовых средств и о том, что регулирование, заключенное в каждом из двух предложений нормы, является взаимодополняющим. Во время судебного заседания также не были предоставлены аргументы, которые подтвердили бы существование на момент принятия части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» намерения законодателя рассматривать упомянутую норму исключительно как ориентир для разработки государственного бюджета.

Таким образом, Конституционный суд не может признать, что норму следует рассматривать исключительно как ориентир или принцип разработки закона о государственном бюджете. Оспариваемую норму можно считать ориентиром 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 предусматривала достаточно точные действующие условия формирования подпрограммы государственного бюджета «Фонд государственных автодорог», которые должны были соблюдаться в процессе разработки государственного бюджета.

14.2. Идентичная степень детализации присутствовала и в пункте 2 переходных правил закона «Об автодорогах», который предусматривал порядок применения части четвертой статьи 12 до 1 января 2010 года. Упомянутый пункт гласил, что в период времени с 1 января 2007 года по 1 января 2010 года финансирование, выделяемое программе Фонда государственных автодорог в очередном году, не должно было быть меньше планируемых доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортные средства и меньше следующей части планируемых доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты: 1) в 2007 году – 65 процентов; 2) в 2008 году – 70 процентов; 3) в 2009 году – 75 процентов.

В результате применения исторической интерпретации нормы и оценки деятельности конституционных органов в этом аспекте следует заключить, что размер ресурсов, выделенных для покрытия расходов Фонда государственных автодорог в законе «О государственном бюджете на 2008 год», также основывался на пункте 2 переходных правил закона «Об автодорогах». Так в государственном бюджете на 2007 год Фонду государственных автодорог было выделено 189 825 950 латов на покрытие расходов. Упомянутые средства достаточно точно соответствовали сумме всех запланированных доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортные средства и 65 процентам от запланированных доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты. В свою очередь в государственном бюджете на 2008 год Фонду государственных автодорог было выделено 236 736 100 латов на покрытие расходов, что также достаточно точно соответствовало сумме всех запланированных

доходов государственного бюджета от ежегодной пошлины на транспортные средства и 70 процентам от запланированных доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты.

Начиная с 1 июля 2009 года, когда в силу вступил закон «Поправки к закону «О государственном бюджете на 2009 год»», финансирование подпрограммы «Фонд государственных автодорог» больше не соответствовало требованиям пункта 2 переходных правил закона «Об автодорогах». В свою очередь финансирование подпрограммы «Фонд государственных автодорог» в законе «О государственном бюджете на 2010 год» и законе «О государственном бюджете на 2011 год» не соответствовало требованиям части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах».

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.

15. Согласно пункту 2 части второй статьи 114 регламента Саэймы Саэйма принимает проект государственного бюджета и поправки к государственному бюджету в двух чтениях. При принятии закона о государственном бюджете на очередной год, как и при принятии любого другого закона, необходимо соблюдать соответствующую процедуру. Вместе с тем необходимо соблюдать и особый порядок подготовки и рассмотрения проекта закона о государственном бюджете (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 25 ноября 2010 года по делу № 2010-06-01*).

Таким образом, необходимо выяснить была ли в процессе принятия оспариваемой подпрограммы соблюдена процедура разработки государственного бюджета, установленная нормативными актами, и возлагалась ли на государственные органы, участвовавшие в разработке бюджета, обязанность устранить противоречие между оспариваемой подпрограммой и частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах».

15.1. Согласно части первой статьи 66 Конституции Кабинет министров обязан представить Саэyme проект государственного бюджета. Данная обязанность не ограничивается одной лишь передачей Саэyme документов определенного содержания. Часть первая статьи 66 Конституции определяет, что Кабинет министров должен представить Саэyme предварительный расчет доходов и расходов государства – проект государственного бюджета. Кроме того, из части второй упомянутой статьи следует вывод, что проект бюджета должен максимально соответствовать фактической экономической ситуации.

Будучи высшим органом исполнительной власти, Кабинет министров заведует всеми государственными делами, а значит улаживает и хозяйственные вопросы. Именно Кабинет министров ответственен за подготовку проекта государственного бюджета, так как понятие «проект», использованное в части первой статьи 66 Конституции, означает детально разработанный расчет доходов и расходов. Таким образом, обязанность по подготовке и представлению Саэyme проекта государственного бюджета означает, что Кабинет министров должен представить Саэyme все необходимые предложения касательно того, каким образом государство получит доходы, достаточные для покрытия необходимых расходов.

Из статей 16 – 20 закона О бюджете и финансовом управлении следует, что в процессе подготовки проекта закона о бюджете несколько должностных лиц и органов – министр финансов, Министерство финансов и другие министерства, центральные государственные учреждения и Кабинет министров – тесно сотрудничают между собой. Существенная роль в процессе подготовки проекта закона о бюджете до его представления Саэyme согласно закону принадлежит именно Кабинету министров.

Таким образом, Кабинет министров как коллегиальный орган ответственен за правомерность представляемого Саэyme проекта закона о бюджете и за его соответствие действующим законам. Если существуют различия во мнениях между отдельными министерствами касательно интерпретации какой-либо правовой нормы, существенной

в аспекте правомерности государственного бюджета, Кабинет министров *ex officio* обязан разрешить такой спор. В свою очередь в случае, если у самого Кабинета министров наличествуют сомнения касательно интерпретации какой-либо правовой нормы, существенной в аспекте правомерности государственного бюджета, на необходимость оценить возможность внесения поправок в такую норму необходимо указать в представляемом Сазйме проекте закона о государственном бюджете. Такой вывод, среди прочего, основывается на том, что Кабинет министров обязан соблюдать процессуальные условия представления проектов закона о государственном бюджете в Сазйму, включая в них законопроекты, необходимые для принятия бюджета (см. пункт 18 решения Конституционного суда от 19 декабря 2011 года по делу № 2011-03-01 и письмо Президента государства Президенту министров от 29 декабря 2011 года № 274, доступно по адресу: <http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/vestule-mp-29122011.pdf>, дата последнего обращения: 11 января 2012 года).

15.2. Конституционный суд ранее неоднократно признавал, что в 2009 году началось резкое ухудшение экономической ситуации в государстве (см., например, пункт 27.1 решения Конституционного суда от 21 декабря 2009 года по делу № 2009-43-01 и пункт 21.1 решения от 1 декабря 2010 года по делу № 2010-21-01). Вследствие этого у государственных органов появилась объективная необходимость в краткие сроки существенно пересмотреть методологию формирования бюджета и разработать сбалансированный бюджет, предусмотрев урезание средств в соответствии с реальными возможностями покрытия планируемых расходов. Это в свою очередь означало, что законодатель обязан был внести поправки 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.

Информация, имеющаяся в материалах дела, подтверждает, что несколько протокольных решений заседаний Кабинета министров – пункт 7 §3 протокола заседания № 28 от 30 апреля 2009 года, пункт 9 §4 протокола заседания № 70 от 16 октября 2009 года и §1 протокола заседания № 12 от 28 февраля 2011 года (далее в тексте также именуемые Протокольными решениями) – определяли, что министерства были обязаны подготовить поправки к нормативным актам в отношении урезания расходов государства. Вместе с тем можно заключить, что мнения приглашенных лиц относительно обязанности Министерства сообщений, следовавшей из Протокольных решений, существенно различаются между собой.

В мнении, предоставленном в письменной форме, Министерство финансов указывает, что согласно протоколу заседания № 12 от 28 февраля 2011 года министерства должны были разработать и представить Кабинету министров поправки к нормативным актам, подлежащие включению в пакет законопроектов о государственном бюджете, до 18 марта 2011 года. «Министерство сообщения не подготовило поправок к редакции части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», несмотря на то, что финансирование, предусмотренное в государственном бюджете, не соответствовало норме упомянутого закона» (см. стр. 53 тома 1 материалов дела). В свою очередь Кабинет министров указывает, что из Протокольных решений не следовало, что Министерство сообщения было обязано представить поправки к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» (см. стр. 84 тома 1 материалов дела).

На судебном заседании все приглашенные лица согласились с тем, что Протокольные решения не предусматривали конкретной обязанности Министерства сообщения по представлению поправок к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». То есть упомянутая норма должна была быть изменена ради правовой ясности, однако вместе с тем существовала возможность интерпретировать упомянутую норму и допустить несоответствие финансирования, выделяемого в законе о государственном бюджете, финансированию, предусмотренному упомянутым законом.

Представитель Министерства сообщения также указала, что норма не была изменена, чтобы «не подрывать собственноручно созданную и разрабатывавшуюся годами единую систему финансирования сети государственных и муниципальных автодорог в целом». Часть четвертая статьи 12 закона «Об автодорогах» оставалась в силе «все время [...] если мы ее исключим, снова внести ее в данный закон будет очень трудно» (*стенограмма заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 144 и 146 тома 1 материалов дела*).

15.3. В число задач Конституционного суда не входит контроль за выполнением отдельными министерствами поручений Кабинета министров. Однако суд констатировал наличие противоречий в письменных мнениях приглашенных лиц, и это дало повод для сомнений касательно истинных обязанностей Министерства сообщения, следовавших из Протокольных решений. Например, в пункте 13 §57 протокола заседания Кабинета министров № 62 от 1 ноября 2011 года министерствам было поручено сделать поправки в законах, чтобы устранить их несоответствие законопроекту «О государственном бюджете на 2012 год». Данное поручение сформулировано идентично поручению, содержащемуся в Протокольных решениях. Кроме того, именно упомянутым поручением, содержащимся в протоколе заседания Кабинета министров от 1 ноября 2011 года, Министерство сообщения обосновало необходимость разработки поправок к закону «Об автодорогах» с целью устранения противоречий между ним и проектом закона о государственном бюджете (*см. аннотацию к законопроекту «Поправка к закону «Об автодорогах»», представленному 2 декабря 2011 года, регистрационный № 129/Lp11*). Таким образом, одинаковые по своему содержанию поручения получили разное толкование.

Согласно пункту 2.4.3 правил Кабинета министров № 300 от 7 апреля 2009 года «Регламент Кабинета министров» Кабинет министров рассматривает проект внутреннего правового акта – протокольного решения заседания Кабинета министров в соответствии со своей компетенцией. Таким образом, содержание

протокольного решения как внутреннего правового акта Кабинета министров является обязательным только для органов государственного управления. Решения Кабинета министров принимаются коллегиально, в протоколах фиксируются особые мнения отдельных министров по рассматриваемым вопросам, если таковые имеются. В Протокольных решениях, принятых в процессе подготовки проектов государственного бюджета на 2009, 2010 и 2011 годы, нет ссылок на то, что у министра сообщения имелось особое мнение о размере финансирования Фонда государственных автодорог.

Таким образом, начиная с 2009 года, позицию Министерства сообщения в отношении части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» можно сформулировать следующим образом: упомянутую норму следует рассматривать только как общий ориентир, допускающий гибкую интерпретацию в условиях урезания средств государственного бюджета. В свою очередь Кабинет министров при подготовке пакетов законопроектов о государственном бюджете, в которые не были включены поправки к части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», в упомянутые годы принимал такую интерпретацию министерства. О необходимости внесения поправок в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» не была информирована и ответственная комиссия Сазймы.

15.4. Необходимость внесения поправок в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» одновременно с принятием государственного бюджета на 2009 год в известной мере подтверждается и мнением, выраженным представителями приглашенных лиц – Министерства сообщения и Кабинета министров – на судебном заседании о том, что с точки зрения правовой определенности поправки были бы желательны (*см. стенограмму заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 146 и 161 тома 1 материалов дела*). Такая необходимость следует также из слов представителя Министерства сообщения о том, что в настоящее время Министерство сообщения планирует разработать новую норму, в которой был бы предусмотрен меньший в процентном отношении объем средств, выделяемых Фонду государственных автодорог, и в

сущности произошло бы возвращение к прежнему регулированию части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» (см. *стенограмму заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 146 тома 1 материалов дела*).

Более того – в аннотации к законопроекту «Поправка к закону «Об автодорогах»», подготовленному Министерством сообщения и представленному Сазйме в декабре 2011 года, неоднократно указано, что финансирование, определенное в части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», не соответствует содержанию законопроекта «О государственном бюджете на 2012 год» (*аннотация к законопроекту «Поправка к закону «Об автодорогах»», представленному 2 декабря 2011 года, регистрационный № 129/Lp11*). Посредством упомянутого законопроекта Кабинет министров намеревался включить в пункт 18 переходных правил закона «Об автодорогах» регулирование, которое предусматривало бы ограничение применения части четвертой статьи 12 и определяло, что «в 2012 году средства государственного бюджета для программы Фонда государственных автодорог предусматриваются согласно закону «О государственном бюджете на 2012 год»». В свою очередь Сазйма выбрала другое решение и внесла поправки в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах», предусмотрев следующее: «Если в законе о государственном бюджете на очередной год не определено иное, объем финансирования, выделяемого программе Фонда государственных автодорог в очередном году, не должен быть меньше планируемых доходов государственного бюджета от налога на эксплуатацию транспортного средства и меньше 80 процентов от планируемых доходов государственного бюджета от акцизного налога на нефтепродукты, а также меньше объема финансирования, выделенного в предыдущем бюджетном году».

Конституционный суд заключает, что Министерство сообщения и Кабинет министров, толкуя часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» как ориентир, все же не изменили ее таким образом, чтобы, выделяя средства в соответствующем объеме, можно было соблюсти регулирование, предусмотренное действующей правовой нормой. Таким образом, начиная с 2009 года, Кабинет министров

фактически не обеспечивал соблюдение части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». Именно на Кабинет министров как на коллегиальный орган Конституция возлагает наибольшую ответственность за качество подготавливаемого проекта государственного бюджета, в том числе за его правомерность, и одновременно предоставляет Саэйме контроль за соблюдением законов, принятых Саэймой.

Следовательно, из-за бездействия Министерства сообщения Кабинет министров допустил, что уже с 2009 года финансирование Фонда государственных автодорог, предусматриваемое законами о государственном бюджете, не было согласовано с частью четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах».

16. Часть первая статьи 21 закона О бюджете и финансовом управлении определяет, что Кабинет министров до 1 октября соответствующего года представляет Саэйме проект ежегодного закона о государственном бюджете (пакет законопроектов о бюджете) на следующий хозяйственный год, предложения касательно поправок к законам, необходимых для обеспечения соответствия бюджетным заявкам, и пояснения к проекту ежегодного закона о государственном бюджете (к пакету законопроектов о бюджете). В свою очередь пункт 8 части второй статьи 21 предусматривает, что пояснения к проекту ежегодного закона о государственном бюджете (к пакету законопроектов о бюджете) включают в себе предложения касательно поправок, которые необходимо внести в законы, не включенные в проект ежегодного закона о государственном бюджете (пакет законопроектов о бюджете) с тем, чтобы эти законы соответствовали бюджетным заявкам.

Упомянутые нормы прежде всего относятся к объему обязанностей Кабинета министров в процессе разработки государственного бюджета. В свою очередь часть вторая статьи 111 регламента Саэймы предусматривает следующее: «если при принятии законопроекта возникают противоречия с действующими законами, Саэйма должна постановить, что новый закон или отдельные его части

вступят в силу одновременно с поправками в действующих законах». Данная норма относится к Сазйме и предусматривает, что Сазэйма обязана не допускать принятия взаимопротиворечащих законов.

Принцип правомерности определяет, что закон и право обязательны для всех органов государственной власти, в том числе и для самого законодателя. В демократической республике парламент должен соблюдать конституцию и другие законы, в том числе законы, принятые самим парламентом [см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)].

16.1. Пакет законопроекта «О государственном бюджете на 2011 год» и сопроводительных законопроектов Кабинет министров представил Сазэйме лишь 7 декабря 2011 года. Столь запоздалые действия Кабинета министров противоречили части первой статьи 21 закона О бюджете и финансовом управлении, определяющей 1 октября в качестве срока представления Кабинетом министров Сазэйме проекта ежегодного закона о государственном бюджете.

Срок, назначенный в упомянутой норме, наполняет содержанием слова «ежегодно до начала хозяйственного года» статьи 66 Конституции, так как позволяет Сазэйме своевременно, продуманно и ответственно выполнять конституционную обязанность, предусмотренную в статье 66 Конституции. С учетом того обстоятельства, что закон о государственном бюджете должен регламентировать народное хозяйство страны в течение конкретного периода времени (хозяйственного года), предусмотренные законом сроки разработки бюджета обеспечивают возможность качественного выполнения Сазэймой упомянутой обязанности. Разработка государственного бюджета тесно связана с планированием финансовых средств, поэтому сроки процедуры бюджета, установленные в законе, способствуют своевременному принятию бюджета – то есть его принятию до начала хозяйственного года. Кроме того, регламентируя сроки разработки бюджета, законодатель обеспечивает стабильность в стране, так как своевременно становятся известными прогнозы экономического развития страны и необходимые изменения в нормативных актах. Путем назначения

сроков в законе Саэйме обеспечивается достаточное количество времени для рассмотрения проекта закона о государственном бюджете (пакета законопроектов о бюджете) и возможность сделать это своевременно и качественно.

Сложная экономическая ситуация в государстве в последние годы несомненно затрудняла возможность осуществления функций Кабинета министров и Саэймы в установленные законом сроки. Однако нельзя признать приемлемыми и такие действия государственных конституционных органов, которые не соответствуют закону на протяжении нескольких лет. Обязанность соблюдать закон и подчиняться регулированию закона в одинаковой степени относится как к жителям страны, так и к государственным конституционным органам.

В последние шесть лет при представлении в Саэйму проектов законов о государственном бюджете срок, указанный в части первой статьи 21 закона О бюджете и финансовом управлении – 1 октября – не соблюдался. Кроме того, при представлении законопроекта «О государственном бюджете на 2011 год» и законопроекта «О государственном бюджете на 2012 год» упомянутый срок был нарушен более, чем на два месяца. Поэтому Конституционный суд обращает внимание Кабинета министров на установленную в части первой статьи 21 закона О бюджете и финансовом управлении обязанность по представлению проекта закона о бюджете в Саэйму в установленный срок.

16.2. В своем письменном объяснении Комиссия Саэймы указала, что разработка государственного бюджета находится исключительно в компетенции Кабинета министров, в свою очередь Саэйма лишь рассматривает и утверждает его.

Как Саэйма, так и Кабинет министров на определенных стадиях процесса принятия государственного бюджета обладают эксклюзивной компетенцией. В вопросах, касающихся проекта государственного бюджета, права Саэймы не ограничиваются обязанностью формально утвердить представленный Кабинетом министров проект. Цель процесса рассмотрения законопроекта в

Сазйме заключается помимо прочего в обеспечении правомерности соответствующего проекта. Не подлежит сомнению, что действия Кабинета министров в чрезвычайной экономической ситуации в отношении обязанности своевременного предоставления Сазйме проекта закона о государственном бюджете могут повлиять на способность Сазймы всесторонне рассмотреть его.

Если Сазйма не возражает против того, что проект закона о государственном бюджете предоставляется ей с опозданием, она становится солидарно ответственной за возможное неполное рассмотрение такого проекта. Однако в таких случаях на Кабинет министров ложится еще большая ответственность, так как именно в его распоряжении находится весь аппарат государственного управления с его знаниями и опытом в отношении прогнозирования доходов и расходов государства. Если в таких обстоятельствах Сазйме не предоставляется достаточная информация, например, о поправках, которые необходимо внести в законы, чтобы согласовать их с проектом закона о государственном бюджете, за это преимущественно ответственен Кабинет министров.

Следовательно, в ходе принятия закона «О государственном бюджете на 2012 год» можно констатировать недостаток сотрудничества между Кабинетом министров и Сазймой по обеспечению принципа правомерности.

17. Констатировав, что финансирование, предусмотренное в оспариваемой подпрограмме, не было достаточным для выполнения требований части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», Конституционный суд должен оценить, создало ли данное нарушение процедуры принятия бюджета такие правовые последствия, из-за которых оспариваемая подпрограмма не соответствует статье 1 Конституции. То есть не все случаи, когда в результате недостаточного сотрудничества между законодательной и исполнительной властями не выполняются нормы закона, можно признать не соответствующими статье 1 Конституции с точки зрения последствий.

Для того, чтобы признать какой-либо акт недействительным из-за нарушения процедуры разработки и принятия государственного бюджета, должны иметься обоснованные сомнения, указывающие на то, что в случае, если бы процедура была соблюдена, Сазйма приняла бы иное решение [*ср. пункт 3 части выводов и постановляющую часть решения Конституционного суда от 13 июля 1998 года по делу № 03-04(98)*]. Основанием для признания правового акта недействительным может послужить существенное нарушение процессуальных правил, возникшее вследствие осознанного или самовольного несоблюдения требований закона или же вызвавшее существенную угрозу интересам государства или общества. Упомянутые вопросы следует рассматривать с учетом совокупности обстоятельств каждого конкретного дела.

17.1. Конституционный суд указывает, что в ходе принятия закона «О государственном бюджете на 2011 год» формальные процессуальные правила обсуждения и рассмотрения законопроекта, а также его вступления в силу нарушены не были в той мере, в которой это не касается представления проекта закона о государственном бюджете в Сазйму.

Комиссия рассмотрела пакет законопроекта «О государственном бюджете на 2011 год» и сопутствующих законопроектов на своем заседании в декабре 2010 года. В предоставленном Комиссией мнении указано, что все заседания, на которых рассматривались законопроекты, сопутствующие государственному бюджету, или поправки к ним были открытыми, и информация о месте проведения заседаний и повестке дня была доступна на домашней странице Комиссии в сети Интернет. В заседаниях могли участвовать не только представители правительства, ответственных министерств, лица, вносящие предложения, парламентские секретари министерств, но и социальные партнеры и представители неправительственных организаций (*см. стр. 91 тома I материалов дела*).

Ни депутаты Сазймы, входящие в состав Комиссии, ни лица, участвовавшие в заседаниях Комиссии, не обратили внимания на

возможное несоответствие оспариваемой подпрограммы части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». На судебном заседании представитель Сазймы подчеркнул, что Юридическое бюро Сазймы также не указало на данное противоречие, так как посчитало, что часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» следует интерпретировать лишь как ориентир. Поэтому не было оснований для применения части второй статьи 111 регламента Сазймы (см. стенограмму заседания Конституционного суда 4 января 2012 года, стр. 136 тома 1 материалов дела).

Законопроект «О государственном бюджете на 2011 год» и сопутствующие ему законопроекты в первом чтении рассматривались на заседании Сазймы 9 декабря 2010 года. Законопроект был признан срочным согласно статье 75 Конституции, при этом «за» проголосовало 69 депутатов Сазймы.

На внеочередном заседании Сазймы 9 декабря 2010 года, на котором рассматривался законопроект «О государственном бюджете на 2011 год», ни один из депутатов, участвовавших в дебатах, не обратил внимания на возможное несоответствие оспариваемой подпрограммы, включенной в проект закона о государственном бюджете, части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». За принятие упомянутого законопроекта в первом чтении проголосовало 69 депутатов.

Во втором чтении пакет законопроекта «О государственном бюджете на 2011 год» и сопутствующих ему законопроектов рассматривался 16 и 20 декабря 2010 года. На заседании Сазймы 20 декабря 2010 года только депутат Айнарс Шлесерс обратил внимание Сазймы на то, что не соблюдается закон «Об автодорогах», так как финансирование, выделенное на обслуживание автодорог в проекте закона о государственном бюджете, на 160 миллионов латов меньше финансирования, предусмотренного законом «Об автодорогах» (см. стенограмму внеочередного заседания 10-й Сазймы Латвийской Республики 20 декабря 2010 года, доступна по адресу: <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/36>, дата последнего обращения: 25 января 2012 года).

Однако не было внесено ни одного предложения о поправках к проекту оспариваемой подпрограммы. За принятие законопроекта «О государственном бюджете на 2011 год» во втором чтении проголосовало 54 депутата Сазймы. Президент государства провозгласил закон «О государственном бюджете на 2011 год» 30 декабря 2010 года, и закон вступил в силу 1 января 2011 года.

Таким образом, Конституционный суд заключает, что формальная процедура принятия проекта закона о государственном бюджете была соблюдена.

17.2. В рассматриваемом деле Кабинет министров не предоставил Сазйме достаточного объема информации о возможном несоответствии оспариваемой подпрограммы, включенной в проект государственного бюджета, закону. В своих действиях Кабинет министров и Министерство сообщения основывались на интерпретации части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах». На судебном заседании как представители Сазймы, так и представители приглашенных лиц подчеркнули, что со стороны ответственных органов не было ни осознанного игнорирования содержания части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах», ни произвольного урезания объема финансовых средств, выделяемых на оспариваемую подпрограмму.

На судебном заседании представители Кабинета министров и других приглашенных лиц указали, что урезание финансовых средств оспариваемой подпрограммы было главным образом связано с экономической ситуацией в стране и необходимостью ограничить расходы государственного бюджета. Поэтому отступление от финансирования Фонда государственных автодорог, предусмотренного в законе «Об автодорогах», рассматривалось как решение, являвшееся в данной конкретной экономической ситуации подходящим для стабилизации финансового положения государства. И приглашенные лица, и Сазйма оценили теперешние экономические трудности как преодолимые в течение сравнительно короткого периода времени, поэтому и не было предложений о внесении поправок в закон «Об автодорогах».

Конституционный суд указывает, что статья 66 Конституции не запрещает законодателю урезать финансирование, выделяемое на выполнение определенной обязанности государства. Однако в таком случае должны иметься обоснованные причины, из-за которых прогнозировавшееся ранее необходимое финансирование подлежит урезанию в конкретной экономической ситуации. Конституционный суд уже заключил, что законодатель действовал в условиях экономического спада и интерпретировал части четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» лишь как ориентир для разработки государственного бюджета, а не как обязательное условие.

17.3. Поправки, внесенные в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» 15 декабря 2011 года, свидетельствуют о том, что Кабинет министров и Сазйма устранили существовавшие противоречия. Включенная в часть четвертую статьи 12 закона «Об автодорогах» оговорка «если в законе о государственном бюджете на очередной год не определено иное», в настоящее время присваивает правовое значение только тому финансированию, которое выделяется Фонду государственных автодорог в государственном бюджете.

Если бы процедура разработки и принятия проекта государственного бюджета, установленная правовыми актами, была соблюдена с самого начала, 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. Именно посредством закона о государственном бюджете осуществляется распределение финансовых средств на осуществление предписанных государством функций, и задача закона о бюджете заключается в том, чтобы предусмотреть сбалансированное использование финансовых средств и тем самым по возможности обеспечить благополучие общества. 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.

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

17.4. Чтобы оценить, была ли создана существенная угроза интересам общества или государства, необходимо выяснить, какие интересы в рамках данного конкретного дела могли быть ущемлены в результате принятия оспариваемой подпрограммы.

Конституционный суд признал, что защита основных прав является важным вопросом общественной жизни и законодатель обязан обеспечивать ее (*см. пункт 11 решения Конституционного суда от 20 декабря 2010 года по делу № 2010-44-01*). Таким образом, существенный ущерб интересам общества мог возникнуть, если бы несоблюдение процессуальных правил привело к ограничению основных прав.

В рамках рассматриваемого дела Конституционный суд уже признал, что вопреки тому, что указал Заявитель, оспариваемая подпрограмма не коснулась правового доверия частных лиц (*см. пункт 13 настоящего решения*). Более того – у Конституционного суда нет оснований считать, что несоблюдение процессуальных прав, констатированное в деле, ущемило основные права лиц, закрепленные в Конституции.

В свою очередь существенная угроза государственным интересам могла бы возникнуть также в том случае, если бы несоблюдение процессуальных правил в ходе разработки государственного бюджета, например, привело к нарушению принципа разделения власти и тем самым отняло бы у одного из конституционных органов возможность эффективно выполнять порученные ему Конституцией задачи или функции. То есть определенный в Конституции статус конституционных органов тесно связан с необходимостью обеспечения эффективного осуществления

порученных им функций (см. пункт 11.1 решения Конституционного суда от 14 марта 2011 года по делу № 2010-51-01).

В рассматриваемом деле у Конституционного суда нет оснований считать, что несоответствие оспариваемой подпрограммы части четвертой статьи 12 закона «Об автодорогах» могло бы помешать какому-либо конституционному органу исполнять возложенные на него Конституцией задачи и функции.

Однако Конституционный суд обращает внимание Кабинета министров и Сэймы на то, что в ходе разработки закона о государственном бюджете к интерпретации действующих норм закона и международных финансовых обязательств, определяющих выделение соответствующих финансовых средств, следует подходить с особым тщанием, чтобы государственные интересы не были поставлены под угрозу. Помимо прочего это включает в себя обязанность Сэймы устранять взаимные противоречия между законами и обеспечивать согласованность правовых актов. Если возникают сомнения касательно выделяемого объема финансовых средств, конституционные органы должны интерпретировать предусмотренные в нормативных актах финансовые обязательства в соответствии с их целью и смыслом.

Таким образом, у Конституционного суда нет оснований признать, что действия конституционных органов привели к созданию существенной угрозы интересам государства или общества.

17.5. Из статьи 66 Конституции вытекает обязанность конституционных органов 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.

В то время, когда разрабатывалась оспариваемая подпрограмма, экономическая ситуация в Латвии была настолько тяжелой, что государство более не могло финансировать обслуживание автодорог в том объеме, который был предусмотрен законом «Об автодорогах». Даже если бы конституционные органы руководствовались правилами финансирования Фонда государственных автодорог, изложенными в законе «Об автодорогах», им пришлось бы прийти к выводу, что у государства недостаточно финансовых средств для покрытия упомянутых расходов.

В рассматриваемом деле следует заключить, что конституционные органы не совершили произвольного нарушения процессуальных правил принятия оспариваемой подпрограммы. Финансирование, установленное оспариваемой подпрограммой, свидетельствует о том, что в данной 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.

Следовательно, оспариваемая подпрограмма соответствует статье 1 Конституции.

Постановляющая часть

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

постановил:

признать подпрограмму 23.00.00 приложения 4 – «Расшифровка доходов и расходов основного бюджета государства по программам и подпрограммам» – закона «О государственном

**бюджете государства на 2011 год» соответствующей статье 1
Конституции Латвийской Республики.**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г. Кутрис