



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

именем Латвийской Республики

по делу № 2015-07-03

Рига, 8 декабря 2015 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис, Санита Осипова и Инета Зиемеле,

в связи с конституционной жалобой SIA JELGAVAS AUTOBUSU PARKS и акционерного общества Nordeka,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, а также статей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 10 ноября 2015 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 3 правил Кабинета министров № 341 от 15 мая 2012 года „Порядок определения и компенсации убытков и расходов, связанных с предоставлением услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта“ статьям 1 и 105 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Пункт 3 (далее – оспариваемая норма) правил Кабинета министров № 341 от 15 мая 2012 года «Порядок определения и компенсации убытков и расходов, связанных с предоставлением услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта» (далее – Правила № 341) предусматривал:

«Размер упомянутых в подпункте 2.1 настоящих правил расходов на региональных автобусных маршрутах междугороднего значения и региональных маршрутах местного значения не может превышать максимальный размер компенсируемых расходов, определяемый в соответствии с приложением 1 настоящих правил».

Кабинет министров 28 июля 2015 года принял правила № 435 «Порядок определения и компенсации убытков и расходов, связанных с предоставлением услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта» (далее – Правила № 435). Со вступлением в силу Правил № 435 Правила № 341, в том числе оспариваемая норма, утратили юридическую силу.

2. Заявители – **SIA JELGAVAS AUTOBUSU PARKS (общество с ограниченной ответственностью «Елгавский автобусный парк»)** и **акционерное общество Nordeka** – просят Конституционный суд признать оспариваемую норму не соответствующей статьям 1 и 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

Заявители являются поставщиками услуг общественного транспорта, осуществляющими пассажирские перевозки на автобусах. В результате конкурсов Заявители приобрели право на заключение договоров с государственным обществом с ограниченной ответственностью

Autotransporta direkcija [«Дирекция автотранспорта»] (далее – Дирекция автотранспорта). В соответствии с заключенными договорами и правовым регулированием, действовавшим на момент их заключения, Заявители имели право на получение полной компенсации убытков, понесенных в результате предоставления услуг общественного транспорта. Однако такого права они были лишены с принятием оспариваемой нормы.

Заявители указывают, что закрепленное в статье 105 Конституции основное право на собственность охватывает также права и интересы с экономической ценностью. Статья 105 Конституции защищает право требования в отношении исполнения обязательств. Ввиду этого, предоставленное Заявителям право на оказание услуг общественного транспорта и получение компенсации убытков в полном размере согласно заключенному договору следует признать правом собственности в понимании статьи 105 Конституции. Оспариваемая норма ограничивает размер возмещения убытков и не позволяет Заявителям получать как можно бóльшую выгоду от их собственности.

Заявители не оспаривают то, что ограничение основных прав установлено законом, принятым и обнародованным в надлежащем порядке. Заявители также признают, что ограничение может иметь легитимную цель – способствовать благосостоянию общества и защите прав других лиц, –которая проявляется как ограничение затрат государственного бюджета посредством предотвращения того, что поставщикам услуг общественного транспорта будут компенсироваться необоснованные расходы.

Содержащимися в оспариваемой норме средствами невозможно достигнуть легитимной цели ограничения основных прав. Правила № 341 уже ранее предусматривали право учреждений государственного управления контролировать оправданность расходов перевозчиков. В ходе таких проверок нарушений констатировано не было. Кроме того,

использование средних арифметических показателей для определения максимального размера возмещения расходов не является объективным методом расчета, так как расходы перевозчиков на разных этапах договорной деятельности по объективным причинам могут различаться. Однако оспариваемая норма предусматривает ограничение компенсации не только необоснованных, но и обоснованных расходов. Ввиду этого, оспариваемая норма не подходит для достижения легитимной цели.

Принимая оспариваемую норму, Кабинет министров не провел надлежащей оценки последствий, которые ее применение повлечет за собой для пассажирских перевозчиков, и надлежащей оценки других возможных решений. Кроме того, существуют альтернативные средства, которые ограничивали бы основные права Заявителей в меньшей степени. Таким образом, установленное в оспариваемой норме ограничение основных прав не является необходимым для достижения легитимной цели.

Польза, получаемая обществом, не превосходит ущерб, наносимый правам и законным интересам Заявителей. По причине применения оспариваемой нормы Заявители не получили компенсацию расходов в размере нескольких сотен тысяч евро. В интересах общества – не просто экономия средств государственного бюджета, но и доступные услуги общественного транспорта. Отсутствие компенсации расходов перевозчикам может привести последних к неплатежеспособности и таким образом также лишить общество доступных услуг общественного транспорта. Следовательно, установленное в оспариваемой норме ограничение основных прав не соответствует легитимной цели.

Оспариваемая норма не соответствует также принципу правового доверия, вытекающего из статьи 1 Конституции. Правовое регулирование, действовавшее на момент заключения договоров, предусматривало право перевозчиков на получение компенсации убытков

в полном размере. Таким образом, правовое доверие было законным. Оно было также разумным и обоснованным, так как было закреплено договорами и Заявители изначально получали возмещение убытков в полном размере. Необходимость изменения правового регулирования в интересах общества не может оправдать нарушение правового доверия Заявителей. Учитывая значительные вложения, которые Заявители осуществили, чтобы быть в состоянии выполнять договорные требования, предпочтение следует отдавать их правовому доверию в отношении получения возмещения всех убытков, а не уменьшению расходов государственного бюджета в интересах общества.

Заявители выражают мнение, что рассмотрение дела необходимо продолжить, несмотря на то, что оспариваемая норма более не действительна. В деле следует оценить возможность применения обратной силы решения, которая могла бы дать Заявителям право взыскать с Дирекции автотранспорта возмещение убытков, не возмещенных в предыдущие годы.

3. Орган, издавший оспариваемую норму, – Кабинет министров – не согласен с мнением Заявителей и считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 1 и 105 Конституции.

Согласно приложению 1 к Правилам № 341, максимальный размер компенсируемых расходов определяется путем индексации подсчитанной каждым перевозчиком себестоимости одного (пройденного) километра и сравнения ее со средней взвешенной скорректированной себестоимостью одного километра других перевозчиков. Согласно оспариваемой норме, перевозчику не компенсируется та часть расходов, которая более чем на пять процентов превышает среднюю взвешенную скорректированную себестоимость одного километра всех перевозчиков.

Расчет максимального размера возмещения (компенсации убытков), указанного в регламенте Европейского парламента и Совета (ЕС) № 1370/2007 об услугах пассажирского общественного транспорта с использованием железной дороги и автодорог, которой отменяются регламент Совета (ЕЕС) № 1191/69 и регламент Совета (ЕЕС) № 1107/70 (далее – Регламент № 1370/2007), основан на так называемом методе «издержки плюс». Это означает, что в расчет включаются все экономически обоснованные расходы поставщика услуг общественного транспорта и добавляется разумная доля прибыли. Регламент № 1370/2007 предусматривает не порядок расчета компенсации расходов, а исключительно максимальную допустимую сумму, которую компетентным учреждениям государства-члена разрешено выплачивать перевозчикам.

Метод «издержки плюс» используется для определения максимальной допустимой суммы компенсации расходов, однако Регламент № 1370/2007 не обязывает его использовать для вычисления размера компенсации, подлежащей выплате перевозчикам. Если бы поставщику услуг общественного транспорта возмещались все расходы, связанные с предоставлением услуг, и выплачивался фиксированный размер прибыли, у поставщика отсутствовали бы какие-либо риски и экономический стимул стремиться к уменьшению расходов и увеличению своей доли прибыли.

Подсчитанная в соответствии с Правилами № 341 себестоимость предоставляемых перевозчиками услуг корректируется с использованием коэффициентов, которыми характеризуются следующие особенности маршрутной сети и коммерческой деятельности перевозчиков: удельный вес гравийных дорог, приходящаяся на перевозчика часть маршрутной сети в осуществляемых перевозках, средняя протяженность рейса, средняя взвешенная вместимость автобусов, средний взвешенный возраст

автобусов, удельный вес пробега в пределах административной территории городов республиканского значения, пробег в маршрутной сети. Каждый коэффициент влияет на размер возникающих у перевозчиков расходов так, чтобы в результате получался объективный показатель, стимулирующий перевозчиков к более полноценной деятельности и таким образом повышающий эффективность услуг общественного транспорта.

В договорах, заключенных между Заявителями и Дирекцией автотранспорта, не установлен точный размер компенсации убытков или порядок его расчета, что допускается пунктом 47¹ Правил № 341. Вместо этого в договоры включена ссылка на расчет размера компенсации в соответствии с требованиями нормативных правовых актов. В случае, когда какое-либо из условий договора утрачивает силу в связи с изменениями в нормативных правовых актах, договор не утрачивает силы в остальных пунктах. В этом случае стороны обязаны применять договоры в соответствии с требованиями действующих нормативных правовых актов. Таким образом, стороны сознательно оставили вопрос компенсации в ведении законодателя, так как в договорах не установлен конкретный размер компенсации, на получение которого Заявители могли бы полагаться. Следовательно, в конкретном случае не ограничивается право собственности Заявителей в понимании статьи 105 Конституции.

На случай, если Конституционный суд все же признает, что в оспариваемой норме содержится ограничение основных прав, Кабинет министров указывает, что Правила № 341 были приняты и обнародованы в надлежащем порядке. Это не ставят под сомнение и Заявители. Следовательно, можно констатировать соответствие первому критерию проверки ограничения основных прав.

Легитимная цель возможного ограничения основных прав – содействие благосостоянию общества и защита интересов других лиц,

проявляющаяся как ограничение стоимости услуг общественного транспорта и предотвращение чрезмерной компенсации убытков, возникших у перевозчиков. Изменение порядка компенсирования и размера компенсации убытков, в том числе принятие оспариваемой нормы, следует считать подходящим средством достижения легитимной цели. Предыдущее правовое регулирование не способствовало экономной и эффективной деятельности поставщиков услуг общественного транспорта, а также экономии средств государственного бюджета, отведенных на компенсации. Методика расчета компенсации убытков, предусмотренная в оспариваемой норме и приложении 1 к Правилам № 341, способствует экономически обоснованной деятельности перевозчиков, позволяя, таким образом, достигнуть легитимной цели ограничения основных прав.

Кабинет министров оценил возможные альтернативные решения, что отражено и в аннотации к Правилам № 341. Предложенные Заявителями альтернативы нельзя признать более щадящими средствами, так как они не позволяют достигнуть легитимной цели по крайней мере на том же качественном уровне, на котором она достигается при помощи измененного порядка компенсирования и оспариваемой нормы. Кроме того, отдельные предложения Заявителей не соответствуют действующему правовому регулированию. Таким образом, легитимной цели невозможно достигнуть иными средствами, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы Заявителей.

Получаемая обществом польза превосходит ущерб, наносимый правам и законным интересам Заявителей. Заявители не имеют прав, предполагающих предоставление услуг общественного транспорта в неизменных правовых условиях.

Заявители не имели права полагаться на то, что правовое регулирование не будет изменяться. В Регламенте № 1370/2007

государства-члены наделяются свободой действий в отношении введения соответствующего порядка компенсирования и его постоянного пересмотра в случае необходимости. Заявителям следовало осознавать, что с изменением экономических и социальных условий в государстве в целях более эффективного расходования средств государственного бюджета правовое регулирование может быть изменено. Поэтому их правовое доверие не может быть признано разумным и обоснованным. Принимая оспариваемую норму, Кабинет министров обеспечил щадящий переходный период, за который Заявители имели возможность оптимизировать эффективность своей деятельности. Таким образом, оспариваемую норму следует признать соответствующей принципу правового доверия.

Поскольку оспариваемая норма утратила свою юридическую силу, Кабинет министров просит прекратить судопроизводство на основании пункта 2 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде.

4. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее – Омбудсмен) – считает, что оспариваемая норма соответствует статьям 1 и 105 Конституции.

Согласно цели Закона об услугах общественного транспорта, обеспечение доступных обществу услуг общественного транспорта первично является обязанностью государства, выполнять которую оно может также посредством передачи коммерсантам права на предоставление услуги. Учитывая то, что предоставление услуг общественного транспорта не является рентабельным видом коммерческой деятельности, государство также обязано участвовать в финансировании пассажирских перевозок. Таким образом государство обеспечивает заинтересованность коммерсантов в предоставлении услуг общественного транспорта.

Из заявления и из письменного ответа Кабинета министров вытекает, что договоры об услугах общественного транспорта сконструированы таким образом, что в них не установлено ни точного размера компенсации убытков, ни порядка расчета этой компенсации. Если условия договоров недостаточно детализированы, занесенная в договоры формулировка об обязанности компенсирования в полном размере сама по себе не может создать правового доверия в отношении ее исполнения и, следовательно, не может создать и ущемления конкретного права собственности. Поэтому в деле не может оцениваться право Заявителей на то, что заказчик будет исполнять обязательства. Тем не менее, ввиду содержащихся в договорах ссылок на то, что размер компенсации убытков и порядок ее расчета регулируются нормативными правовыми актами, в деле подлежит оценке именно ограничение, созданное оспариваемой нормой.

Из оспариваемой нормы вытекает, что по сравнению с предыдущим правовым регулированием Кабинет министров ограничил максимальный размер возмещения убытков. Статья 105 Конституции предусматривает обширные гарантии права собственности, однако законодатель обладает свободой действий по установлению, в зависимости от актуальных социальных, экономических и политических процессов в государстве, ограничений прав собственности. Принцип правового доверия также не исключает возможности государства изменить существующее правовое регулирование. У Заявителей не могло возникнуть подлежащего защите правового доверия в отношении того, что нормативное регулирование никогда не изменится, так как договоры, заключенные с Дирекцией автотранспорта, такой гарантии не дают. Напротив, договоры предусматривают, что размер компенсации будет определяться в соответствии с нормативными правовыми актами, также с теми, что могут быть приняты в будущем.

Легитимная цель ограничения основных прав – способствовать благосостоянию общества и защищать интересы других людей. Если перевозчик тщательно планирует свои расходы и предотвращает необоснованные издержки, у него по-прежнему сохраняется возможность работать с прибылью и обеспечивать рентабельную коммерческую деятельность. Даже если предусмотренные в приложении 1 к Правилам № 341 коэффициенты не являются абсолютно объективными, нет сомнений в том, что они основаны на типичных для сферы услуг общественного транспорта критериях. Таким образом, подобранные средства пригодны для достижения легитимной цели.

Легитимной цели ограничения основных прав можно достигнуть различными альтернативными средствами, в том числе такими, как сужение спектра услуг общественного транспорта, расширение контроля обоснованности издержек перевозчиков, а также перераспределение средств, предназначенных для железнодорожных перевозок, в пользу автоперевозок. Однако такие средства не обеспечивали бы достижение легитимной цели на том же качественном уровне, какой обеспечивают средства, содержащиеся в оспариваемой норме, и, кроме того, потребовали бы несоразмерных вложений или же поставили бы под угрозу другие интересы общества. Таким образом, подобранные средства необходимы для достижения легитимной цели.

Польза, получаемая обществом от принятия оспариваемой нормы, превышает ущерб, наносимый интересам Заявителей. Порядок, предусматривавший возмещение всех убытков в стопроцентном размере, не обеспечивал защиту интересов общества, так как не способствовал экономии средств бюджета, а также уменьшению издержек перевозчиков. Таким образом, подобранные средства адекватны легитимной цели.

5. Приглашенное лицо – Государственный контроль Латвийской Республики – указывает, что в 2009 году оно проводило ревизию законности № 5.1-2-3/2009 «Соответствие требованиям и целям нормативных актов предоставления дотации из государственного бюджета поставщикам услуг общественного транспорта и расходования этой дотации» (далее – Ревизия или Отчет о ревизии). Ревизия проводилась с целью удостовериться в том, что действия Министерства сообщения и Дирекции автотранспорта, а именно предоставление дотации из государственного бюджет поставщикам услуг общественного транспорта и надзор за расходованием этой дотации, соответствуют требованиям и цели нормативных правовых актов.

В ходе ревизии было констатировано, что в нормативные правовые акты не включены критерии, которые побуждали бы коммерсантов – поставщиков услуг общественного транспорта – организовывать предоставление услуг как можно более эффективным образом, поэтому коммерсанты не стараются этого делать. Поскольку услуги общественного транспорта организовывались в условиях, в которых связанные с предоставлением этих услуг убытки, а также установленная в нормативном правовом акте прибыль должны были покрываться из государственного бюджета, существовал риск недобросовестных действий. У перевозчиков есть возможности оптимизировать расходы на услуги общественного транспорта.

В ходе ревизии также было констатировано, что созданный Дирекцией автотранспорта и Министерством сообщения механизм надзора за автоперевозчиками неэффективен и не дает уверенности в обоснованности расходов на услуги общественного транспорта. Учитывая рекомендации Государственного контроля, Министерство сообщения разработало поправки к нормативным правовым актам и среди прочего дополнило Правила № 341 оспариваемой нормой.

Государственный контроль указывает, что Заявители не отразили корректным образом соображения, изложенные в Отчете о ревизии. В противоположность утверждениям Заявителей, в Отчете о ревизии указывается как на недостатки в деятельности учреждений при организации услуг общественного транспорта и осуществлении контроля за расходами поставщиков услуг общественного транспорта, так и на недостатки в нормативных правовых актах, а также на возможно недобросовестные действия поставщиков услуг общественного транспорта, в результате которых существенно повышаются расходы на услуги. Поставщики услуг общественного транспорта в ситуации, когда их убытки в полном размере компенсировались из государственного бюджета, не имели мотивировки к предоставлению эффективных по затратам услуг общественного транспорта и увеличили стоимость этих услуг. Это, в свою очередь, указывает на возможности перевозчиков оптимизировать упомянутые расходы.

После оценки условий, включенных в пункт 3 и приложение 1 Правил № 341, Государственный контроль считает, что упомянутое нормативное регулирование побуждает коммерсантов к тому, чтобы более эффективно организовать услуги общественного транспорта, устраняя таким образом констатированные в ходе Ревизии недостатки в отношении обоснованности расходов на услуги общественного транспорта, и уменьшает риск нецелесообразного использования выделенных для этой цели средств государственного бюджета.

6. Приглашенное лицо – общество «Латвийская Ассоциация пассажирских перевозчиков» – считает, что оспариваемая норма не соответствует Конституции.

Оспариваемая норма неблагоприятно влияет не только на Заявителей, но и на многих других поставщиков услуг общественного

транспорта. Поставщики услуг общественного транспорта имели право положиться на то, что государство, по крайней мере в течение срока действия договоров, будет выполнять принятые им на себя обязательства и покрывать все убытки, связанные с предоставлением услуг. Однако государство, приняв оспариваемую норму, без констатации каких-либо нарушений или признаков неэффективной деятельности отступило от выполнения этой обязанности.

В письменном ответе Кабинет министров старается создать впечатление, что право Европейского Союза (далее также – ЕС) запрещает государству компенсировать убытки, возникающие у поставщиков услуг общественного транспорта, несмотря на то, что Регламент № 1370/2007 напрямую велит государствам-членам обеспечивать компенсацию таких убытков. Регламент № 1370/2007 предусматривает обязанность государства обеспечивать полную компенсацию обоснованных убытков. Эта компенсация должна быть такой, чтобы не происходило необоснованное уменьшение собственных средств поставщиков услуг и последние имели возможность получать разумную прибыль.

В противоположность указанному в письменном ответе, Государственный контроль в своем Отчете о ревизии не призывал внести изменения в Правила № 341, а заключил, что Министерство сообщения и Дирекция автотранспорта в рамках действующего регулирования не выполняют свою обязанность по осуществлению эффективного контроля за поставщиками услуг общественного транспорта, а также не осуществляют анализ и оптимизацию маршрутных сетей. Обоснованность размера компенсации убытков следует оценивать для каждого поставщика услуг общественного транспорта в отдельности, для чего Министерство сообщения и Дирекция автотранспорта должны осуществлять тщательный углубленный анализ.

Содержащийся в приложении 1 к Правилам № 341 порядок определения максимального размера компенсации расходов не может служить объективным методом расчета, стимулирующим поставщиков услуг общественного транспорта вести свою деятельность более эффективно. Содержащиеся в формуле расчета коэффициенты не отражают многих элементов, влияющих на себестоимость одного километра. В свою очередь, процесс становления этой формулы свидетельствует не о стремлении найти объективный метод расчета себестоимости одного километра, а о стремлении приспособить формулу к уже заранее известному объему финансов, предусмотренному в бюджете государства.

7. Приглашенное лицо – эксперт транспортной отрасли Талис Линкайтс – указывает, что существующая на настоящий момент модель организации услуг общественного транспорта создана на основании Закона об услугах общественного транспорта, который применяется к предоставлению услуг общественного транспорта с 1 января 2008 года.

Выбранная модель предусматривает подразделение всей сети междугородних маршрутов на несколько частей (лотов) и заключение концессионного договора с поставщиком услуги на 12 лет об обслуживании каждой из частей. Заказчик устанавливает тарифы перевозок, а разницу между доходом, получаемым от продажи билетов, и расходами, связанными с перевозками, а также определенный процент прибыли компенсирует государство. В качестве альтернативы можно было бы компенсировать убытки только по отдельным менее рентабельным маршрутам или же установить конкретную доплату за каждого перевезенного пассажира, таким образом исключив необходимость анализировать обоснованность расходов перевозчика.

Во время заключения договоров об услугах общественного транспорта государство не имело опыта организации концессионных конкурсов и компенсирования фактических убытков перевозчиков. Как впоследствии Государственному контролю сообщила Дирекция автотранспорта, более детальные расчеты размера ожидаемых убытков не производились, так как при подготовке концессионного конкурса в распоряжении Дирекции автотранспорта не было информации о фактических расходах перевозчиков на рабочую силу, топливо и о других позициях их расходов. Таким образом, при введении новой, щедрой к перевозчикам модели организации услуг общественного транспорта ответственные за это органы имели недостаточное представление о необходимых средствах государственного бюджета.

На уровне Европейского Союза свободу действий государства определяет Регламент № 1370/2007. Пункт 1 статьи 4 этого регламента призывает предотвратить «чрезмерное компенсирование» и устанавливает максимальный допустимый размер назначаемой перевозчикам компенсации, то есть компенсацию, рассчитанную используемым в Латвии методом «издержки плюс». Этот метод благоприятен для поставщиков услуг, так как включает все обоснованные издержки перевозчика и разумную прибыль. В условиях свободного рынка это не всегда возможно. Этот метод можно применять в развитых государствах, где все субъекты экономики действуют как порядочные и рачительные хозяева в соответствии с принципами хорошего корпоративного управления, отчеты об их финансовой деятельности прозрачны, и их аудит проводится в соответствии с международными стандартами. К сожалению, в Латвии этот метод не стимулировал перевозчиков вести хозяйственную деятельность экономически эффективно и экономить государственные средства. Это в своем Отчете о ревизии указал и Государственный контроль.

Заявители в качестве способа экономии государственных средств предлагают замещение железнодорожных перевозок автобусными. Однако транспортная политика Латвии и ЕС поддерживает функционирование железной дороги как хребта транспортной системы. Автобусные перевозки выполняют дополняющую функцию и главными являются исключительно там, где железнодорожные перевозки недоступны или число транспортируемых пассажиров ничтожно мало. Таким образом, это предложение нельзя признать средством, в меньшей степени ограничивающим основные права Заявителей.

8. Приглашенное лицо – LLM Солвита Харбацевича – указывает, что транспортная политика ЕС постоянно акцентирует необходимость в эффективной и относительно дешевой сети общественного транспорта.

Обеспечение общества услугами общественного транспорта чаще всего является экономически невыгодным и приводит к необходимости субсидировать эти услуги. Соответствующие субсидии, в свою очередь, могут суммироваться в государственную поддержку, которая будет нарушать статью 107 Договора о функционировании Европейского Союза. Чтобы это не произошло, необходимо руководствоваться определенной методологией расчета компенсируемых расходов. Такая методология первоначально была разработана в решении Суда Европейского Союза от 24 июля 2003 года по делу C-280/00 *Altmark* и впоследствии встроена в Регламент №1370/2007.

Цель Регламента № 1370/2007 – определить, как, в соответствии с правовыми актами Сообщества, компетентные учреждения могут действовать в сфере общественного пассажирского транспорта с целью обеспечить услуги общего значения таким образом, чтобы, среди прочего, их было больше, они были более безопасны, более качественны или затраты на них были ниже, чем это достижимо одними лишь силами

рынка. Однако этот регламент не устанавливает ни ограничения способов компенсирования затрат, ни потолка субсидий.

Транспортные предприятия могут полагаться на компенсацию расходов только в той мере, в какой это не приводит к не соответствующей праву ЕС и незаконной государственной поддержке. Интересам самих перевозчиков не соответствовало бы получение чрезмерных субсидий в долгосрочной перспективе, так как они могут быть взысканы обратно в бюджет государства на основании решения Европейской Комиссии. Правовое доверие в отношении законности государственной поддержки может иметь место только в том случае, если эта поддержка назначена с соблюдением процедуры, предусмотренной правом ЕС.

Часть выводов

9. Участники дела выражают различные мнения касательно дальнейшего движения рассматриваемого дела.

Кабинет министров указывает, что Правила № 341 и в том числе оспариваемая норма утратили силу со вступлением в силу Правил № 435. Поэтому судопроизводство по рассматриваемому делу может быть прекращено на основании пункта 2 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде (*см. стр. 22–24 тома 7 материалов дела*).

Заявители, напротив, с такой позицией не согласны, так как спор с Дирекцией автотранспорта о размере компенсирования Заявителям убытков по-прежнему не разрешен. Несмотря на то, что оспариваемая норма утратила силу, в решении может быть оценено то, не следует ли признать эту норму недействительной обратным числом. Таким образом,

судопроизводство по рассматриваемому делу следует продолжить (см. стр. 20–21 тома 7 материалов дела).

В практике Конституционного суда признано, что вопросы процессуального характера о прекращении судопроизводства обычно подлежат рассмотрению до проведения оценки конституционности правовой нормы, в той мере, в какой отсутствует необходимость в оценке отдельных аспектов дела по существу (см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01 или пункт 10 решения Конституционного суда от 27 июня 2013 года по делу № 2012-22-0103).

Прекращение судопроизводства регламентируется статьей 29 Закона о Конституционном суде. В части первой этой статьи предусмотрены случаи, когда решением Конституционного суда до оглашения вердикта можно прекратить судопроизводство по делу. Однако эта норма предусматривает право Конституционного суда прекратить дело, но не его обязанность это сделать. Существование какого-либо из упомянутых в Законе о Конституционном суде обстоятельств, допускающих прекращение судопроизводства, еще не означает, что продолжение судопроизводства по делу невозможно или не является необходимым (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 10 июня 2014 года по делу № 2013-18-01).

Пункт 2 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде направлен на то, чтобы обеспечить экономию процесса Конституционного суда и Конституционному суду не приходилось выносить решения по делам, в которых спора более не существует. Если спора более не существует, теряется смысл процесса Конституционного суда (см. пункт 6 решения Конституционного суда от 23 мая 2005 года о прекращении судопроизводства по делу № 2005-01-01).

Материалы дела подтверждают то, что оспариваемая норма была применена при расчете максимального размера компенсируемых расходов для компенсации убытков, которые возникли у Заявителей в связи с выполнением договоров о заказе услуг общественного транспорта. Несмотря на то, что Правила № 341 утратили силу, само по себе это обстоятельство не решает вопрос о конституционности оспариваемой нормы и размере компенсируемых расходов в период, когда оспариваемая норма была в силе.

Если дело возбуждено на основании конституционной жалобы, необходимость продолжения судопроизводства по делу может быть обоснована тем, что податель конституционной жалобы просит признать оспариваемые нормы недействительными обратным числом. Внесения в нормативный правовой акт изменений, в результате которых оспариваемая норма утрачивает силу, может быть недостаточно для того, чтобы устранить все негативные последствия, которые у лица возникли в связи с оспариваемой нормой. Решение Конституционного суда может быть единственным правовым путем, которым податель конституционной жалобы может продолжить защиту своих ущемленных прав (*см. пункт 8 решения Конституционного суда от 5 ноября 2008 года о прекращении судопроизводства по делу № 2008-06-01*).

Конституционный суд учитывает также то, что, согласно пункту 99 Правил № 435, окончательный расчет за 2013 и 2014 годы осуществляется в соответствии с Правилами № 341. Таким образом, Правила № 341, которые формально считаются недействительными, по-прежнему подлежат применению для урегулирования определенных правоотношений. Это обстоятельство также указывает на необходимость продолжать рассмотрение дела, несмотря на вступление в силу Правил № 435.

Учитывая вышеупомянутые соображения, Конституционный суд считает, что для обеспечения полноценной защиты основных прав Заявителей необходимо продолжить судопроизводство и рассмотреть дело по существу. Утрата Правилami № 341 силы в рассматриваемом деле не может считаться достаточным основанием для прекращения судопроизводства, так как не разрешает существующий в деле спор и не устраняет возможное ущемление основных прав.

Таким образом, судопроизводство по рассматриваемому делу подлежит продолжению.

10. Заявители считают, что оспариваемая норма не соответствует ни определенному в статье 105 Конституции праву на собственность, ни вытекающему из статьи 1 Конституции принципу правового доверия. Ввиду этого, Конституционный суд в рассматриваемом деле прежде всего раскроет содержание статей 105 и 1 Конституции.

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

В рассматриваемом деле нет спора о том, используется ли собственность Заявителей вопреки интересам общества, или о том, предусматривает ли оспариваемая норма принудительное отчуждение собственности на нужды общества в понимании четвертого предложения статьи 105 Конституции. Поэтому в рамках дела оспариваемую норму следует оценивать в контексте первого и третьего предложений статьи 105 Конституции.

Конституционный суд уже указывал, что статья 105 Конституции предусматривает беспрепятственную реализацию права собственности, а также право государства в интересах общества ограничить использование имущества (см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03). Статья 105 Конституции предусматривает всеобъемлющую гарантию прав имущественного характера. Под «правом на собственность» следует понимать все права имущественного характера, которыми правомочное лицо может воспользоваться себе во благо и которыми оно может распоряжаться по собственной воле (см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-0 и пункт 15.2 решения Конституционного суда от 3 ноября 2011 года по делу № 2011-05-01).

Конституционный суд признает, что в охват первого предложения статьи 105 Конституции могут также входить экономические интересы лица, связанные с осуществлением коммерческой деятельности (см., например, пункт 10.1 решения Конституционного суда от 12 декабря 2014 года по делу № 2013-21-03 и пункт 11.1 решения Конституционного суда от 6 октября 2015 года о прекращении судопроизводства по делу № 2014-35-03). Право собственности содержит в себе также договорные права с экономической ценностью (см. пункт 8.2 решения Конституционного суда от 20 апреля 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2009-100-03). Собственностью также могут считаться требования, исполнения которых можно затребовать, если существует четкое правовое основание. Будущие доходы также следует считать собственностью – в том случае, если они уже заработаны и существует требование, которое может быть удовлетворено (см. пункт 7 решения Конституционного суда от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-03 и пункт 15.2 решения Конституционного суда от 3 ноября 2011 года по делу № 2011-05-01).

10.2. Статья 1 Конституции предусматривает, что Латвия является независимой демократической республикой.

В практике Конституционного суда закрепился вывод, что из содержащегося в этой статье понятия демократической республики вытекает обязанность государства в своей деятельности соблюдать основополагающие принципы правового государства, в том числе принцип правового доверия (*см. пункт 4 решения Конституционного суда от 19 июня 2010 года по делу № 2010-02-01*).

Конституционный суд заключил, что при изменении правового регулирования государственные учреждения в своей деятельности должны быть последовательны в отношении нормативных правовых актов, которые они издают, и соблюдать правовое доверие, которое у лиц может сложиться в связи с конкретной правовой нормой. Принцип правового доверия среди прочего требует защищать доверие, сложившееся у лица в отношении сохранения или реализации его определенных прав, и содержит в себе обязанность государства выполнять обязательства, которые оно приняло на себя в отношении лиц. В противном случае будет снижаться доверие лиц к государству и праву. Однако, в целях обеспечения способности государства реагировать на изменяющиеся условия жизни, этот принцип не исключает возможности государства изменить существующее правовое регулирование. Принцип правового доверия также требует того, чтобы государство, изменяя нормативное регулирование, соблюдало разумное равновесие между доверием лица и теми интересами общества, ради обеспечения которых изменяется регулирование (*см. пункт 3.2 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 7.1 решения Конституционного суда от 19 марта 2014 года по делу № 2013-13-01*).

11. Конституционный суд уже указывал, что проявление принципа правового доверия в различных сферах права может различаться (см. пункт 4 решения Конституционного суда от 13 апреля 2011 года по делу № 2010-59-01 и пункт 14.2 решения Конституционного суда от 3 июля 2015 года по делу № 2014-12-01). Чтобы констатировать, что у лица сложилось правовое доверие в отношении сохранения или реализации конкретных прав, необходимо принимать во внимание, что этот принцип защищает только те права, которые лицу уже были однажды предоставлены (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 25 октября 2004 года по делу № 2004-03-01). Принцип правового доверия должен защищать права лица в случаях, когда в результате внесения поправок в нормативное регулирование происходит или может произойти ухудшение правового положения частных лиц (см. пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01 и пункт 10.2 решения Конституционного суда от 12 июня 2013 года по делу № 2012-21-01).

Заявители указывают, что в рассматриваемом деле ограничение права собственности вытекает из установленного в оспариваемой норме запрета на получение полной компенсации убытков от Дирекции автотранспорта. В свою очередь, правовое доверие Заявителей проявляется в том обстоятельстве, что до вступления оспариваемой нормы в силу они были вправе получать компенсацию убытков в полном размере. Заявители полагались на неизменность такого правового регулирования и порядка компенсирования расходов (см. стр. 5–9 и 19–24 тома 1 материалов дела).

Заявители также указали, что статью 105 Конституции следует анализировать во взаимосвязи со статьей 1 Конституции и вытекающими из нее правовыми принципами, так как Конституция является единым целым и содержащиеся в ней правовые нормы тесно связаны. Чтобы

более полным и объективным образом выяснить содержание упомянутых норм, их следует интерпретировать во взаимосвязи с другими нормами Конституции (см. стр. 19 тома 1 материалов дела).

Конституционный суд приходит к выводу, что правовое доверие Заявителей проявляется в желании получить от Дирекции автотранспорта исполнение вытекающих из договоров правовых обязательств в том размере, который на момент заключения договоров был установлен нормативными правовыми актами. В таком понимании правовое доверие тесно связано с правом на собственность. Поэтому в рассматриваемом деле принцип правового доверия следует рассматривать во взаимосвязи с возможным ограничением права собственности – как один из критериев, характеризующих правомерность этого ограничения.

Таким образом, соответствие оспариваемой нормы принципу правового доверия следует оценивать во взаимосвязи с возможным ограничением права собственности.

12. Чтобы оценить соответствие оспариваемой нормы закрепленному в статье 105 Конституции праву на собственность и вытекающему из статьи 1 Конституции принципу правового доверия, в первую очередь необходимо выяснить, что в рассматриваемом деле следует считать объектом права собственности и ограничивает ли вообще оспариваемая норма такое право. Участники дела выразили различные мнения по этому вопросу.

12.1. Заявители указывают, что они являются поставщиками услуг общественного транспорта, осуществляющими пассажирские перевозки на автобусах. Заявители приобрели право заключить с Дирекцией автотранспорта договоры о предоставлении услуг общественного транспорта на региональных маршрутах междугородного значения. На момент заключения договоров нормативные правовые акты

предусматривали право на получение полной компенсации убытков, понесенных в результате предоставления услуг общественного транспорта. Однако такого права Заявители были лишены с принятием оспариваемой нормы. Расходы Заявителей превышали установленный в оспариваемой норме максимальный размер компенсируемых убытков, поэтому они не получили компенсацию в полном размере.

Заявители выражают мнение, что гарантированное статьей 105 Конституции право на собственность оспариваемой нормой ограничивается двояко. Во-первых, оспариваемая норма ограничивает право на получение как можно большей экономической выгоды от права предоставлять услуги общественного транспорта. Во-вторых, оспариваемая норма ограничивает право на получение от заказчика – Дирекции автотранспорта – исполнения обязательств (*см. стр. 1–9 тома 1 материалов дела*).

В свою очередь, Кабинет министров указывает, что в договорах, заключенных между Заявителями и Дирекцией автотранспорта, не установлен точный размер компенсации убытков, а также не установлен порядок расчета этой компенсации. Вместо этого в договорах содержится ссылка на расчет размера компенсации убытков в порядке, установленном нормативными правовыми актами. Это значит, что Заявители не могут выдвигать никаких вытекающих из договора требований на основании нормативных правовых актов, которые утратили силу. Таким образом, в конкретном случае не происходит ограничения прав собственности Заявителей в понимании статьи 105 Конституции (*см. стр. 112–114 тома 5 материалов дела*).

12.2. Конституционный суд признал, что установленное в первом предложении статьи 105 Конституции право на собственность содержит в себе право собственника использовать принадлежащую ему собственность таким образом, чтобы получить как можно бóльшую

экономическую выгоду (см. пункт 11 решения Конституционного суда от 26 апреля 2007 года по делу № 2006-38-03 и пункт 7 решения Конституционного суда от 12 ноября 2008 года по делу № 2008-05-03).

В рассматриваемом деле право на получение как можно большей экономической выгоды от использования своей собственности следует отделять от права Заявителей на получение от Дирекции автотранспорта исполнения правовых обязательств, вытекающих из договоров.

Экономическая выгода, которую поставщики услуг общественного транспорта получают от исполнения договоров, всегда регулировалась нормативными правовыми актами. В настоящий момент такое регулирование содержится в Правилах № 435, а исторически оно содержалось в Правилах № 341, а также в правилах Кабинета министров № 1226 от 26 октября 2009 года «Порядок компенсации убытков и расходов, возникших в ходе предоставления услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта» и в правилах Кабинета министров № 672 от 2 октября 2007 года «Порядок компенсации убытков и расходов, возникших в ходе предоставления услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта» (далее – Правила № 672), которые были в силе в момент заключения договоров.

Право лица использовать свою собственность так, чтобы получать как можно бóльшую экономическую выгоду, не означает, что государство обязано субсидировать какую-либо коммерческую деятельность, чтобы обеспечить получение соответствующими коммерсантами как можно большей экономической выгоды. То, насколько большую экономическую выгоду Заявители вправе получать в связи с выполнением договоров об общественных автоперевозках, зависит от условий заключенных договоров. Однако такие соображения следует расценивать не как право на получение как можно большей экономической выгоды от

собственности, а как право на получение от заказчика исполнения обязательств.

12.3. Конституционный суд признал, что право собственности содержит в себе также договорные права с экономической ценностью и что вытекающие из договоров правовые требования могут считаться объектом права собственности.

Оба Заявителя 24 ноября 2008 года заключили с Дирекцией автотранспорта договоры о предоставлении услуг общественного транспорта на региональных маршрутах междугороднего значения. Условия обоих договоров по сути идентичны, различаются единственно рабочие задачи. Право на получение компенсации убытков в соответствии с договорами, заключенными между Заявителями и Дирекцией автотранспорта, может считаться объектом права собственности.

В отношении порядка расчетов в пункте 2.1 договоров предусмотрено, что заказчик (Дирекция автотранспорта) обязуется в полном размере компенсировать перевозчику (каждому из Заявителей) связанные с предоставлением услуг общественного транспорта расходы, которые превышают полученные перевозчиком доходы от услуг общественного транспорта на маршрутах, упомянутых в установленном договором рабочем задании, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами.

Кабинет министров выражает мнение, что в вышеупомянутых договорах не установлено ни точного размера компенсации расходов, ни порядка его расчета, но имеется ссылка на порядок, предусмотренный в нормативных правовых актах. Однако в договорах содержится указание касательно компенсации расходов в полном размере, что в момент заключения договоров соответствовало также требованиям действовавших на тот момент Правил № 672. Право на получение

компенсации в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами, нельзя рассматривать в отрыве от содержащегося в соответствующем положении договора указания на компенсацию убытков в полном размере. Указание на порядок, установленный в нормативных правовых актах, не означает, что внесенные в нормативные правовые акты поправки могут по сути отнять у Заявителей право на получение исполнения обязательств.

Конституционный суд приходит к выводу, что в момент заключения договоров Заявители могли положиться на получение компенсации всех обоснованных расходов в полном размере. Приняв оспариваемую норму, Кабинет министров ограничил вышеупомянутое право путем установления максимального размера компенсируемых расходов.

Таким образом, оспариваемая норма ограничивает право Заявителей на собственность.

13. Чтобы выяснить, является ли ограничение основных прав Заявителей, установленное оспариваемой нормой, оправданным, Конституционному суду необходимо оценить:

- 1) установлено ли ограничение основных прав законом;
- 2) имеет ли ограничение основных прав легитимную цель;
- 3) соразмерно ли ограничение основных прав своей легитимной цели
(см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03).

14. Конституционный суд неоднократно указывал, что соблюдение порядка принятия правовой нормы является предпосылкой к действительности правовой нормы. Чтобы оценить соответствие ограничения основных прав, содержащегося в оспариваемой норме, статье 105 Конституции, прежде всего необходимо проверить,

установлено ли ограничение прав собственности Заявителей на основании закона, принятого в надлежащем порядке, то есть:

1) принят ли закон с соблюдением порядка, предусмотренного в нормативных правовых актах;

2) обнародован ли закон и доступен ли он публично в соответствии с требованиями нормативных правовых актов;

3) достаточно ли ясно закон сформулирован для того, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из него прав и обязанностей и предвидеть последствия его применения, а также обеспечивает ли закон защиту от произвольного применения этого закона (*см. пункт 14 решения Конституционного суда от 8 апреля 2015 года по делу № 2014-34-01*).

Правила № 341, содержащие оспариваемую норму, были приняты на заседании Кабинета министров 15 мая 2012 года (*см. пункт 20 протокола заседания Кабинета министров № 27 от 15 мая 2012 года*). Эти правила были опубликованы в официальном издании Латвийской Республики *Latvijas Vēstnesis* 8 июня 2012 года [*см.: Latvijas Vēstnesis, 2012. gada 8. jūnijs, Nr. 90 (4693)*] и вступили в силу на следующий день. Заявители не оспаривают то, что оспариваемая норма была принята и обнародована в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами (*см. стр. 9 тома I материалов дела*).

В деле отсутствуют материалы, которые бы свидетельствовали о том, что оспариваемая норма была принята или обнародована с нарушением порядка, установленного нормативными правовыми актами. Из материалов дела также не вытекает соображений, указывающих на то, что оспариваемая норма недостаточно ясно сформулирована для того, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из нее прав и обязанностей и предвидеть последствия ее применения.

Таким образом, ограничение основных прав установлено законом.

15. В основе каждого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, подтверждающие его необходимость, то есть, ограничение должно быть установлено ради важных интересов – легитимной цели (см. пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01). Обязанность указать легитимную цель в процессе Конституционного суда лежит в первую очередь на органе, который издал оспариваемый акт (см. пункт 13.2 решения Конституционного суда от 25 октября 2011 года по делу № 2011-01-01).

Кабинет министров указывает, что легитимной целью оспариваемой нормы является содействие благосостоянию общества и защита интересов других людей, которая проявляется как ограничение стоимости услуг общественного транспорта и предотвращение чрезмерной компенсации убытков, возникающих у перевозчиков, – эффективное использование средств, предназначенных для этой компенсации, и одновременно сохранение доступных для населения и качественных услуг общественного транспорта (см. стр. 115 тома 5 материалов дела).

Схожим образом, в аннотации к Правилам № 341 указано, что разработанный порядок будет стимулировать перевозчиков, у которых себестоимость одного километра значительно превышает среднюю, пересмотреть объем расходов [см. пункт 4 отчета об оценке первоначального влияния (аннотации) проекта правил Кабинета министров «Порядок определения и компенсации убытков и расходов, связанных с предоставлением услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта». Доступен: <http://tap.mk.gov.lv/>].

Заявители согласны с таким представлением о легитимной цели оспариваемой нормы (см. стр. 10 тома 1 материалов дела).

Конституционный суд признает, что действия Кабинета министров, стимулирующие поставщиков услуг общественного транспорта к ограничению своих расходов и, следовательно, также обеспечивающие экономию средств государственного бюджета, направлены на достижение легитимной цели. Сэкономленные средства могут быть израсходованы на удовлетворение других нужд общества, в том числе на обеспечение доступных для населения и качественных услуг общественного транспорта.

Таким образом, легитимной целью ограничения основных прав является защита благосостояния общества.

16. Констатировав легитимную цель ограничения основных прав, необходимо оценить его соответствие принципу соразмерности. В свою очередь, принцип правового доверия требует того, чтобы правовое доверие лиц было уравновешено с интересами общества. Принцип соразмерности имеет решающее значение также и в этом вопросе (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01 и пункт 15 решения Конституционного суда от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-03).

Оценивая соразмерность ограничения основных прав, Конституционный суд проверяет:

во-первых, подходят ли подобранные средства для достижения легитимной цели, то есть можно ли достигнуть легитимной цели посредством оспариваемой нормы;

во-вторых, являются ли соответствующие действия необходимыми, то есть нельзя ли достигнуть цели иными, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы лица средствами;

в-третьих, являются ли соответствующие действия адекватными, то есть превосходит ли польза, получаемая обществом, ущерб, наносимый правам и законным интересам лица.

Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из приведенных выше критериев, норма не соответствует также принципу соразмерности и является противоправной (см., например, пункт 3.1 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01).

17. Оценивая то, подходят ли подобранные средства для достижения легитимной цели, Конституционный суд проверяет, можно ли достигнуть легитимной цели при помощи подобранных средств.

В рассматриваемом деле Конституционному суду необходимо проверить, может ли осуществляемое посредством оспариваемой нормы ограничение максимального размера выплачиваемой компенсации способствовать экономически ответственным действиям поставщиков услуг общественного транспорта и, следовательно, также обеспечивать экономию средств государственного бюджета и достижение легитимной цели.

Государственный контроль в Отчете о ревизии указал на различные недостатки в порядке субсидирования поставщиков услуг общественного транспорта. Из Отчета о ревизии вытекают замечания как в адрес государственных учреждений, которые оказались неспособны обеспечить надлежащий контроль за обоснованностью расходов поставщиков услуг общественного транспорта, так и в адрес перевозчиков, чьи расходы и запрашиваемые компенсации без объяснимого обоснования существенно выросли по сравнению с предыдущими годами (см. *Отчет о ревизии Государственного контроля Латвийской Республики № 5.1-2-3/2009 от 22 декабря 2009 года «Соответствие требованиям и целям нормативных*

актов предоставления дотации из государственного бюджета поставщикам услуг общественного транспорта и расходования этой дотации»). Этот Отчет о ревизии стал одной из причин пересмотра порядка субсидирования поставщиков услуг общественного транспорта и принятия Правил № 341, в том числе оспариваемой нормы (см. стр. 118 тома 5 материалов дела).

Приглашенные лица – Государственный контроль и Т. Линкайтс – указали, что применение оспариваемой нормы следует считать эффективным средством, которое стимулирует поставщиков услуг общественного транспорта к снижению своих расходов, таким образом обеспечивая также экономию средств государственного бюджета (см. стр. 186 тома 6 и стр. 19 тома 7 материалов дела).

Оспариваемая норма по сути затрагивает тех поставщиков услуг общественного транспорта, расходы которых превышают средние расходы других поставщиков услуг общественного транспорта. Эта норма стимулирует поставщиков услуг общественного транспорта к тому, чтобы вести деятельность эффективно, снижая расходы и вмещаясь в установленные оспариваемой нормой максимальные границы, иначе эти расходы не будут оплачиваться. Таким путем достигается легитимная цель ограничения основных прав.

Следовательно, подобранные средства подходят для достижения легитимной цели.

18. Оценивая то, являются ли подобранные средства необходимыми для достижения легитимной цели, Конституционный суд проверяет, нельзя ли достигнуть легитимной цели средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума.

Заявители в качестве более щадящих средств указали:

во-первых, ведение государственными учреждениями более активной деятельности по контролю за обоснованностью расходов поставщиков услуг общественного транспорта, и отказ в компенсации необоснованных расходов;

во-вторых, снижение требований к качеству услуг общественного транспорта, повышение цен на перевозки или уменьшение льгот, предусмотренных для особых групп общества;

в-третьих, уменьшение государственной поддержки, предоставляемой другим видам общественного транспорта, и перенаправление средств в пользу автоперевозок (*см. стр. 13–17 тома 1 материалов дела*).

В свою очередь, Кабинет министров считает, что предложенные Заявителями средства либо не будут способны достигнуть легитимной цели ограничения основных прав на равноценном качественном уровне, либо потребуют несоразмерных ресурсов от государства (*см. стр. 126–135 тома 5 материалов дела*).

18.1. Нельзя отрицать, что надлежащий контроль за обоснованностью расходов поставщиков услуг общественного транспорта является средством, которое может ограничить затраты государственного бюджета. Однако реализуемый государственными учреждениями контроль сам по себе не может полностью заместить эффект, который дают содержащиеся в оспариваемой норме стимулы к тому, чтобы сами поставщики услуг общественного транспорта ограничивали размер своих расходов. Таким образом, оба упомянутых выше средства следует считать единой, направленной на экономию средств государственного бюджета совокупностью мер. Они не взаимозаменяемы, так как вместе они более эффективны, чем каждое в отдельности.

Кроме того, аудит всех расходов поставщиков услуг общественного транспорта требовал бы от государства несоразмерных ресурсов.

Конституционный суд признал – если поставленной легитимной цели можно достигнуть средствами, которые в меньшей степени ограничивают права лица, но в то же время требуют несоразмерно больших вложений от государства или общества, нельзя считать, что государство обязано выбрать такие средства (*см. пункт 19.2 решения Конституционного суда от 6 октября 2010 года по делу № 2009-113-0106*).

18.2. Снижение требований к качеству услуг общественного транспорта, повышение цен на перевозки или уменьшение льгот, предусмотренных для особых групп общества, могло бы позволить сэкономить средства государственного бюджета и поставщиков услуг общественного транспорта. Однако необходимо учитывать также то, что причиной, по которой государство вообще подключается к субсидированию услуг общественного транспорта, является необходимость обеспечивать доступные для общества и качественные транспортные услуги.

Оценивая то, можно ли легитимной цели достигнуть более щадящим образом, Конституционный суд учитывает, что более щадящим средством является не любое другое средство, а лишь такое, которое позволяет достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне (*см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

В результате снижения требований к качеству услуг общественного транспорта или повышения соплатежей со стороны общества снизилось бы качество этих услуг и их доступность для общества. Это противоречило бы общим целям государственной транспортной политики и не смогло бы обеспечить достижение легитимной цели на равноценном качественном уровне.

18.3. Заявители считают, что общественные автоперевозки экономически более выгодны и шире используются, чем перевозки по

железной дороге, поэтому средства государственного бюджета можно перераспределить в пользу автоперевозчиков.

Приглашенное лицо Т. Линкайтс, анализируя Основные ориентиры развития транспорта на 2014–2020 годы, указывает, что цель транспортной политики – интегрировать все виды общественного транспорта, в том числе городской транспорт, в единую систему маршрутов общественного транспорта, учитывая то, что рельсовый транспорт, везде, где это является экономически обоснованным, следует считать приоритетным видом общественного транспорта. Латвийская транспортная политика, учитывая также принципы транспортной политики Европейского Союза, поддерживает функционирование железной дороги как транспортного хребта. Автоперевозки осуществляют дополняющую функцию и главными перевозками могут быть исключительно там, где железнодорожные перевозки недоступны или число транспортируемых пассажиров ничтожно мало (*см. стр. 187 тома 6 материалов дела*).

Если Кабинет министров взвесил средства достижения легитимной цели и сделал выбор в пользу установления ограничения в отношении одной группы лиц, то нельзя считать более щадящим средство, которое установит ограничение для другой группы лиц (*для сравнения: пункт 14.2 решения Конституционного суда от 10 июня 2011 года по делу № 2010-69-01*).

Государство имеет право определять транспортную политику, среди прочего выбирая поддерживаемые в приоритетном порядке виды транспорта и уравнивая государственную поддержку, предоставляемую различным видам транспорта. Государство не обязано поддерживать автоперевозки за счет других видов транспорта. Таким образом, не усматривается альтернативных средств, которые бы

позволили достигнуть легитимной цели ограничения основных прав на равноценном качественном уровне.

Таким образом, подобранные средства необходимы для достижения легитимной цели.

19. Оценивая то, соответствует ли ограничение основных прав своей легитимной цели, Конституционный суд проверяет, превосходит ли польза, получаемая обществом, ограничение прав индивидуума.

Согласно подсчетам Заявителей, на основании оспариваемой нормы за 2013 год акционерному обществу Nordeka не было выплачено EUR 487 798,28, а SIA JELGAVAS AUTOBUSU PARKS – EUR 133 099,24 (*см. стр. 5 тома 1 материалов дела*). Таким образом, ограничение прав Заявителей следует расценивать как ограничение имущественных прав, в отношении реализации которых у Заявителей сложилось правовое доверие.

Конституционный суд признал, что законодатель обязан периодически взвешивать, является ли конкретное правовое регулирование по-прежнему эффективным, подходящим и необходимым, и не требует ли оно каких-либо усовершенствований. Такая обязанность в понимании Конституционного суда в равной степени относится и к Кабинету министров (*см. пункт 14.1 решения Конституционного суда от 2 мая 2012 года по делу № 2011-17-03*). Принцип правового доверия не просто не исключает, но и при определенных условиях требует изменения существующего правового регулирования. В противном случае государство было бы не в состоянии надлежащим образом реагировать на изменяющиеся условия жизни (*см. пункт 15 решения Конституционного суда от 15 апреля 2010 года по делу № 2009-88-01*). Таким образом, пользу, получаемую обществом от применения оспариваемой нормы, следует оценивать путем сравнения порядков оказания поддержки

поставщикам услуг общественного транспорта до и после вступления оспариваемой нормы в силу.

Конституционный суд в пункте 17 настоящего решения уже заключил, что система поддержки, в рамках которой поставщикам услуг общественного транспорта все убытки компенсируются из государственного бюджета, по сути исключает мотивацию самих поставщиков услуг общественного транспорта к снижению размера возможных расходов. Можно согласиться с Государственным контролем в том, что в ситуации, когда связанные с предоставлением услуг общественного транспорта убытки в полной мере компенсируются из государственного бюджета, поставщики услуг общественного транспорта не заинтересованы в предоставлении услуг, эффективных по затратам (*см. стр. 18 тома 7 материалов дела*). Таким образом, следует считать, что правовое регулирование, которое действовало до вступления оспариваемой нормы в силу, не могло полноценно способствовать экономичному и ответственному, удовлетворяющему интересам общества расходованию средств государственного бюджета.

Конституционный суд уже признал, что вытекающее из принципа правового доверия требование обеспечить как можно более щадящий переход на новое правовое регулирование является важным, так как лицу, к которому будет применяться новое регулирование, необходимо дать возможность надлежащим образом к нему подготовиться. Такой – как можно более щадящий – переход возможно обеспечить, например, посредством переходных положений отложив на определенный срок вступление нового регулирования в силу (*см. пункт 24 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*). Оспариваемая норма была принята Кабинетом министров 15 мая 2012 года и вступила в силу 6 июня 2012 года. Однако, согласно пункту 101 Правил № 341, норма подлежала применению только с 1 января 2013

года. Таким образом, у поставщиков услуг общественного транспорта имелось примерно шесть месяцев на то, чтобы пересмотреть свою практику коммерческой деятельности и обеспечить вложение расходов в границы максимальных компенсируемых расходов, установленные в оспариваемой норме и приложении 1 к Правилам № 341. Такой срок является достаточным для того, чтобы признать, что был обеспечен соответствующий принципу правового доверия и щадящий переход на новое правовое регулирование.

Оспариваемая норма создает стимул для самих поставщиков услуг общественного транспорта искать экономически более выгодные решения, способствуя, таким образом, также экономии средств государственного бюджета. Как указывает приглашенное лицо С. Харбацевича, транспортные предприятия могут полагаться на компенсацию расходов только в той мере, в какой она не приводит к получению не соответствующей Договору о функционировании Европейского Союза и незаконной государственной поддержки. Регламент № 1370/2007 направлен на экономически обоснованное расходование средств, выделенных на обеспечение услуг общественного транспорта (*см. стр. 29–32 тома 7 материалов дела*). Таким образом, обязанность государства обеспечивать компенсацию всех убытков вне зависимости от эффективности деятельности поставщиков услуг общественного транспорта не вытекает и из Регламента № 1370/2007.

Государственная поддержка предоставляется услугам общественного транспорта для того, чтобы обеспечить доступные обществу, качественные и эффективные по затратам услуги, а не для того, чтобы поддержать нерентабельную коммерческую деятельность. Коммерсанты не могут основывать свою деятельность единственно на государственной поддержке. Коммерческая деятельность – это открытая хозяйственная деятельность, которую от своего имени с целью получения

прибыли осуществляет коммерсант. В свою очередь, прибыль – это вознаграждение за инициативу и смелость при ведении деятельности в условиях экономического риска и неопределенности (*для сравнения: пункт 18.3 решения Конституционного суда от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-03*). В деле отсутствуют материалы, которые бы свидетельствовали о том, что оспариваемая норма сделала коммерческую деятельность поставщиков общественного транспорта экономически невозможной или создала вероятную угрозу неплатежеспособности.

Польза, получаемая обществом от того, что поставщики услуг общественного транспорта стимулируются к повышению эффективности своей деятельности и средства государственного бюджета расходуются экономно, превосходит убытки, которые терпят отдельные поставщики услуг общественного транспорта.

Таким образом, подобранные средства соответствуют легитимной цели и статьям 1 и 105 Конституции.

Постановляющая часть

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

постановил:

признать пункт 3 правил Кабинета министров № 341 от 15 мая 2012 года «Порядок определения и компенсации убытков и расходов, связанных с предоставлением услуг общественного транспорта, и порядок установления тарифа на услугу общественного транспорта»

соответствующим статьям 1 и 105 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его оглашения.

Председатель судебного заседания

А. Лавиньш