



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 24 марта 2000 года

ДЕЛО № 04-07(99)

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания А.Эндзиньш, судьи А.Лепсе, И.Скултане с секретарем судебного заседания Л.Винкалнсом,

при участии заявителя – двадцати шести депутатов седьмой Сазьмы – П.Салказановса, А.Калныньша, Я.Чеверса, В.Лазо, О.Звейсалниекса, Э.Балдзенса, Я.Леи, Л.Боярса, Л.Сташса, Р.Лабановскиса, Я.Адамсонса, И.Бурвиса, Е.Сталидзана, А.Берзиньша, Р.Паулса, И.Удре, И.Стиранса, А.Барчи, Я.Юрканса, Я.Плинерса, М.Луянса, А.Клеменьева, О.Толмачева, О.Денисова, М.Митрофанова, Ю.Соколовскиса – представителя депутатов П.Салказановса и присяжного адвоката В.Рейнхолдса и

представителя органа, издавшего акт, который оспаривается, – Кабинета министров – присяжного адвоката А.Османи

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 4 статьи 16 и пункта 3 части второй статьи 17 Закона о Конституционном суде

на открытом судебном заседании в Риге 10 марта 2000 года рассмотрел дело

“О соответствии пункта 1 постановления Кабинета министров от 30 ноября 1999 года “О защите иностранных инвестиций, вложенных обществом с ограниченной ответственностью “WINDAU” в Баускую когенерационную станцию (протокол № 67, параграф 38), Конституции Латвийской Республики, разделу 3 Закона “Об устройстве Кабинета министров”, части первой статьи 1 Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике”, статье 41 Закона “Об энергетике”, частям первой и четвертой статьи 8 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” и статье 49 Закона “Об акционерных обществах””.

Конституционный суд констатировал:

30 ноября 1999 года Кабинет министров, ссылаясь на часть четвертую статьи 8 Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике” принял постановление (протокол № 67, параграф 38), в пункте 1 которого поручил неприбыльной организации государственному акционерному обществу “Агентство по приватизации” (далее – Агентство по приватизации) обеспечить заключение договора между приватизируемым государственным акционерным обществом “Латвэнерго” (далее – “Латвэнерго”) и обществом с ограниченной ответственностью “WINDAU” (далее – “WINDAU”) о закупке произведенных на Бауской когенерационной станции излишков электроэнергии, которая соответствует установленным в государстве параметрам электроэнергии, в электроэнергетическую распределительную сеть по цене, соответствующей двойному среднему тарифу реализации

электроэнергии, в течение восьми лет после сдачи в эксплуатацию соответствующей электростанции.

Заявитель в заявлении просит Конституционный суд признать пункт 1 постановления Кабинета министров от 30 ноября 1999 года “О защите иностранных инвестиций, вложенных обществом с ограниченной ответственностью “WINDAU” в Баускую когенерационную станцию (далее – пункт 1 оспариваемого акта), не имеющим силу с момента принятия настоящего постановления.

Заявитель считает, что пункт 1 оспариваемого акта не соответствует:

1) закреплённому в Конституции принципу разделения исполнительной и судебной власти, а также определенной в статье 61 Конституции компетенции Кабинета министров, ибо постановлением правительства решается вопрос о хозяйственных отношениях при наличии гражданско-правового спора между “Латвэнерго” и “WINDAU”, который подсуден районному суду или окружному суду;

2) статье 41 Закона “Об энергетике”, которой Кабинету министров поручено установить в государстве единый порядок закупок электроэнергии от приступивших к эксплуатации когенерационных станций;

3) части первой статьи 1 Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике”, в которой установлено, что для иностранных вкладчиков в Латвийской Республике гарантируется национальный режим;

4) разделу 3 Закона “Об устройстве Кабинета министров”, ибо Кабинет министров издал инструкцию по вопросу, который уже регулируется статьей 41 Закона “Об энергетике”;

5) статье 49 Закона “Об акционерных обществах”, в которой установлено, что высшим решающим органом акционерного общества

является общее собрание акционеров, ибо закон не дает Кабинету министров права отменять, изменять или иным образом влиять на решения общего собрания акционерного общества, – также и в отношении государственных акционерных обществ;

б) частям первой и четвертой статьи 8 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений”, которые уполномочивают Агентство по приватизации давать органам управления приватизируемых объектов государственной собственности выполняемые в обязательном порядке задания только по вопросам, которые связаны с приватизацией этого объекта государственной собственности, но не дают права Агентству по приватизации вмешиваться в хозяйственную деятельность приватизируемого предпринимательского общества, с целью навязывания ему невыгодной коммерческой сделки.

Представитель заявителя П.Салказановс на судебном заседании поддержал упомянутое требование.

Присяжный адвокат В.Рейнхолдс на судебном заседании подчеркнул, что согласно формулировке Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике” иностранное вложение является вложением в основной капитал. “WINDAU” являлся небольшим иностранным капиталовложением, которое не было израсходовано на предпринимательскую деятельность. На строительство Бауской когенерационной станции были израсходованы не иностранные вложения, а взятые в зарегистрированном в Латвии банке кредиты, и их нельзя считать иностранными инвестициями.

Договор между “Латвэнерго” и “WINDAU” был подписан 26 марта 1997 года и в момент его заключения имело силу изданное 10 января 1997 года Кабинетом министров в установленном в статье 81 Конституции порядке постановление № 23. Это постановление

отменило предусмотренный в законе порядок о закупке произведенных на когенерационных станциях излишков электроэнергии по двойному тарифу реализации электроэнергии. Конституционный суд 7 мая 1997 года, правда, признал это постановление не имеющим силу, но с момента объявления им решения, а не с момента издания этого постановления.

Это обстоятельство является одним из тех, почему “Латвэнерго” оспаривает мнение “WINDAU” о том, что произведенные на Бауской когенерационной станции излишки электроэнергии необходимо было бы закупать по двойному тарифу реализации электроэнергии.

Закон “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике” предусматривает, что споры, связанные с иностранными вложениями, решаются в суде, поэтому пункт 1 оспариваемого акта не только не основывается на упомянутом в законе, а является прямо противоположным ему. Кабинет министров не правомочен навязывать государственным акционерным обществам решение конкретных хозяйственных вопросов.

Представитель заявителя депутат П.Салказановс на судебном заседании указал на заключения Министерства финансов и Министерства юстиции по проекту оспариваемого акта, в которых указывается, что статья 41 Закона “Об энергетике” делегирует Кабинету министров право устанавливать единый порядок, по которому закупаются излишки электроэнергии, но не предусматривает установление порядка исключительности в отношении какого-либо из предприятий.

Кабинет министров в письменном ответе указывает, что внесенное заявление является необоснованным, ибо, принимая пункт 1 оспариваемого акта, он включился не в решение возможного

гражданско-правового спора между “Латвэнерго” и “WINDAU”, а реализовал политику обеспечения стабильности внесенных иностранных вложений и способствования новым иностранным вложениям.

Поэтому, обсуждая вопросы государственной политики о способствовании иностранным вложениям в Латвии, Кабинет министров действовал в пределах компетенции, установленной в разделе 4 Конституции и Законе “Об устройстве Кабинета министров”.

На заседании Кабинета министров 30 ноября 1999 года, принимая оспариваемый правовой акт, был соблюден установленный в нормативных актах процессуальный порядок принятия протокольных постановлений.

В постановлении точно указано, что оно принято на основании части четвертой статьи 8 Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике”, которым определяется, что “в случаях, когда последующие законодательные акты Латвийской Республики ухудшают условия вклада для иностранных вложений в течение десяти лет применяются те законодательные акты, которые имели силу в момент вложения”. Эта норма считается специальной правовой нормой в отношении общей правовой нормы части первой статьи 1 этого же закона, в которой установлено, что иностранным вложениям в Латвийской Республике гарантируется национальный режим.

Поэтому в случаях, когда последующие законодательные акты ухудшают условия иностранных вложений, применяется специальная норма закона, как норма, которая наделена преимущественной юридической силой. Закон “Об энергетике” ухудшил установленную в статье 27 предыдущего Закона “О регулировании предпринимательской деятельности в энергетике” закупочную цену

электроэнергии, которая была установлена в соответствии с двойным тарифом реализации электроэнергии.

В письменном ответе также указано, что согласно статье 7 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” учредителем Агентства по приватизации является государство в лице Кабинета министров. Согласно пункту 17 части первой статьи 8 этого закона Агентство по приватизации наряду с другими вмененными ему обязанностями выполняет также те функции, которые ему доверены другими законами и постановлениями Кабинета министров. Закон в этой области не устанавливает никаких ограничений на содержание принятых Кабинетом министров постановлений.

Так как Агентство по приватизации в установленном законом порядке переняло “Латвэнерго” в свое владение, то согласно пункту 2 части первой статьи 8 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” Агентство по приватизации имеет право управлять и в пределах своей компетенции распоряжаться объектом государственной собственности – “Латвэнерго” до полного окончания его приватизации.

Согласно части второй статьи 15 этого же закона, управляя приватизируемой государственной собственностью, Агентство по приватизации в отношении государственного уставного общества выполняет также и функции его общего собрания, и “Латвэнерго” правомочно заключать сделки только с разрешения Агентства по приватизации или в определенном им порядке.

Поэтому, издавая оспариваемый акт, Кабинет министров учел все требования закона.

Уполномоченный Кабинетом министров представитель – присяжный адвокат А.Османи на судебном заседании поддержала

выраженное в письменном ответе мнение Кабинета министров и дополнительно разъяснила, что в частях девятой и десятой статьи 27 принятого 11 июня 1997 года Закона “О внесении изменений в Закон “О регулировании предпринимательской деятельности в энергетике”” было установлено, что излишки электроэнергии у когенерационных станций закупаются по двойному среднему тарифу реализации электроэнергии в течение восьми лет после сдачи соответствующей электростанции в эксплуатацию.

Согласно закону такому порядку была дана обратная сила с распространением его на всех физических и юридических лиц, договоры которых с “Латвэнерго” о закупке электроэнергии в общую государственную сеть электропередачи у когенерационных станций вступили в силу до 31 мая 1997 года.

Заключенный между “Латвэнерго” и “WINDAU” 26 марта 1997 года основной договор о строительстве когенерационных станций и закупке излишков электроэнергии не оспорен в установленном законом порядке и поэтому считается не имеющим силы.

Иностранное вложение “WINDAU” в основной капитал сделано 24 октября 1997 года, т.е. в то время, когда законодатель для закупки излишков произведенной на когенерационных станциях электроэнергии определил двойной закупочный тариф.

Условия иностранных вложений ухудшили статья 41 Закона “Об энергетике” и принятое на основании его постановление Кабинета министров № 425 от 31 октября 1998 года “Порядок закупки излишков электроэнергии, произведенной на когенерационных станциях”, в котором предусматривается закупать излишки электроэнергии, произведенной на когенерационных станциях, не по двойному тарифу, а по цене, которая соответствует 75% от основного тарифа.

В Законе “О защите иностранных инвестиций в Латвийской Республике” предусмотрено, что в случаях, когда последующие законодательные акты Латвийской Республики ухудшают условия вкладов, к иностранным вложениям применяются те законодательные акты, которые были в силе на момент их вложения.

Принимая пункт 1 оспариваемого акта, Кабинет министров не поручал Агентству по приватизации обеспечить заключение договора между “Латвэнерго” и “WINDAU”. Его целью было обеспечить заключение дополнительного договора по тем положениям, по которым стороны при заключении основного договора не достигли соглашения.

Кабинет министров не решал вопрос о закупочной цене электроэнергии, а осуществил управление энергетикой согласно статье 76 Закона “Об энергетике”.

Конституционный суд, оценив соответствие оспариваемого акта законам и Конституции,

констатировал:

1. Агентство по приватизации учреждено распоряжением Кабинета министров № 149-р от 29 марта 1994 года в соответствии с Законом “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений”. Его устав утвержден постановлением Кабинета министров № 110 от 25 марта 1997 года. Пункты 1 и 4 этого устава устанавливают, что Агентство по приватизации, учредитель которого – в лице Кабинета министров, является государственным акционерным обществом, в котором весь основной капитал и все голоса принадлежат государству.

Функции, права и обязанности Агентства по приватизации устанавливает статья 8 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений”.

Высказанное в письменном ответе Кабинета министров утверждение о том, что согласно пункту 17 части первой статьи 8 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” Кабинет министров имел право поручать Агентству по приватизации осуществлять любые другие не предусмотренные законом функции, является необоснованным. Во время принятия оспариваемого акта пункт 17 части первой статьи 8 не предусматривал право Кабинета министров издавать такой акт, определяя, что постановления, которые поручают Агентству по приватизации выполнять другие не предусмотренные законом задания, должны быть связаны с обеспечением приватизации государственной собственности. Таким образом, и пункт 10 устава Агентства по приватизации, который определяет, что Агентство по приватизации в дополнение к установленным в его уставе направлениям работы осуществляет другие работы и задания, которые предусмотрены для него законами или другими нормативными актами и которые ему поручает Кабинет министров, должен рассматриваться во взаимосвязи с положениями Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” и его нельзя толковать расширенно.

Тем самым Кабинет министров имел право давать обязующие задания Агентству по приватизации лишь в связи с приватизацией. Кабинет министров пунктом 1 оспариваемого акта, поручая Агентству по приватизации осуществлять не характерные для него, не связанные с приватизацией функции, нарушил установленную законами компетенцию.

Пункт 10 постановления Кабинета министров № 160 от 30 апреля 1996 года “Правила внутреннего распорядка и работы Кабинета министров” предусматривает, что протокольным постановлением заседания Кабинета министров является принятое на

заседании постановление, и это – внутренний административно-правовой акт, распространяющийся на членов Кабинета министров, Государственную канцелярию или другие государственные органы и их должностные лица. К тому же, Кабинет министров должен был соблюдать требования части пятой статьи 6 Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Сазьмой, Президентом государства и Кабинетом министров актов” о том, что постановления Кабинета министров, которые оформлены в виде выписки из протокола заседания, публикуются в “Латвияс Вестнесис”, кроме тех постановлений, в которых особо указывается, что они не подлежат опубликованию.

Следовательно, Кабинет министров мог давать Агентству по приватизации задание в виде протокольного постановления, однако оно должно было соответствовать таким принципам как законность и обоснованность, которые правомочно и справедливо соразмерили бы необходимость и целесообразность конкретного решения.

2. Данное Агентству по приватизации в пункте 1 оспариваемого акта задание – обеспечить заключение договора между “Латвэнерго” и “WINDAU” о закупке произведенных на Бауской когенерационной станции излишков электроэнергии в сеть распределения электроэнергии по цене, которая соответствует двойному среднему тарифу реализации электроэнергии, в течение восьми лет после сдачи соответствующей электростанции в эксплуатацию, Кабинет министров обосновал частью четвертой статьи 8 Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике”, которая определяет, что, если последующие законодательные акты Латвийской Республики ухудшают условия вложений, к иностранному вложению в течение десяти лет применяются те

законодательные акты, которые были в силе в момент совершения вложения.

Для применения данной нормы закона к конкретному случаю Кабинет министров должен был обосновать, какие впоследствии принятые законодательные акты и каким образом ухудшили условия иностранных вложений “WINDAU”.

Согласно выданным Регистром предприятий сведениям первые вкладчики “WINDAU” зарегистрированы 24 октября 1997 года.

В этот момент в силе была редакция Закона “О регулировании предпринимательской деятельности в энергетике” от 11 июня 1997 года. Части девятая и десятая статьи 27 этого закона устанавливают, что произведенные из восстанавливаемых энергоресурсов (малые гидроэлектростанции мощностью до 2 мегаватт и ветряные генераторы), а также на когенерационных станциях малой мощности (мощностью до 12 мегаватт) излишки электроэнергии, соответствующие установленным в государстве параметрам электроэнергии, закупают в общую государственную сеть электропередач по повышенным – двойным тарифам.

Упомянутая норма распространяется на все физические и юридические лица, договоры которых с “Латвэнерго” о закупке у когенерационных станций электроэнергии в общую государственную сеть электропередач вступили в силу до 31 мая 1997 года.

Таким образом, важной предпосылкой и в отношении условий иностранных вложений было – вступил ли заключенный предпринимательским обществом, в которое сделано иностранное вложение, договор с “Латвэнерго” в силу до 31 мая 1997 года.

Так как первые иностранные вложения зарегистрированы 24 октября 1997 года, то часть четвертая статьи 8 Закона “Об иностранных инвестициях в Латвийской Республике” в данном конкретном случае не применима. Субъективные гражданские права

ни “WINDAU”, ни также иностранных вкладчиков со времени иностранного вложения более новым нормативным актом не затронуты, и последующие законодательные акты не ухудшают условий иностранного вложения.

Согласно статье 3 Гражданского закона Латвийской Республики каждое гражданско-правовое отношение рассматривается по законам, которые были в силе, когда это отношение возникло. Нетронутыми остаются уже полученные права.

Так как между договаривающимися сторонами имеются противоречия, является ли заключенный 26 марта 1997 года договор между “WINDAU” и “Латвэнерго” договором в понимании части девятой статьи 27 Закона “О регулировании предпринимательской деятельности в энергетике”, вопрос о действительности этого договора является спором гражданско-правового характера, который может быть разрешен судом общей юрисдикции. Закон “Об иностранных инвестициях в Латвийскую Республику” не гарантирует иностранным вкладчикам возможное разрешение гражданско-правовых споров в административном порядке.

Таким образом, при сомнении в действительности спора в отношении предмета заключенного договора и действительности договора, Кабинет министров, поручая оспариваемым актом Агентству по приватизации обеспечить заключение договора между “Латвэнерго” и “WINDAU” о двойных тарифах закупки, не соблюдал законности и разделения компетенции между исполнительной властью и судебной властью.

3. Равновесие власти по разделению функций и компетенции между исполнительной властью и судебной властью устанавливает Конституция.

Согласно статье 13 Закона “Об устройстве Кабинета министров” Кабинет министров обсуждает и решает все дела,

которые входят в его компетенцию согласно Конституции и законам. В компетенцию Кабинета министров не входит разрешение гражданско-правовых споров в административном порядке. На основании статьи 86 Конституции и Закона “О судебной власти” гражданско-правовые споры рассматривает только суд.

Статья 1 Гражданско-процессуального закона определяет, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на защиту в суде своих ущемленных или оспариваемых гражданских прав или охраняемых законом интересов. Однако Кабинет министров, приняв оспариваемый акт, разрешил по существу гражданско-правовой спор и признал субъективное гражданское право “WINDAU”. Тем самым оспариваемый акт в настоящее время имеет те же самые последствия, что и судебное решение.

Из включенного в статью 1 Конституции понятия о демократической республике для всех органов государственной власти вытекает обязанность, в особенности издавая правовые акты, в своей деятельности соблюдать законность, деление власти и осуществлять взаимный надзор при соблюдении подчинения публичной власти закону, т.е. верховенство закона и других принципов правового государства, также принципов соразмерности и правового доверия.

Принципы демократического и правового государства держатся на том, что в обществе существует равновесие между основными ценностями и реализацией прав. Принятые правительством постановления должны вселять уверенность в том, что они приняты при соблюдении принципа справедливости, чтобы таким образом уменьшить возможность конфликта интересов. Государственному управлению в демократическом и правовом государстве доверенные обществом функции необходимо выполнять честно, эффективно и справедливо, его действия должны соответствовать законам. Задачей

системы деления власти “по принципу равновесия и противовеса” является предотвращение тенденции узурпации власти в каждой из трех властей, чтобы обеспечить стабильность государственно-правовых институтов и непрерывность функционирования самой государственной власти.

Как подчеркивал Ш.Л.Монтескье, свобода может существовать лишь там, где нет злонамеренного использования власти, и не может существовать, если судебная власть не отделена от законодательной власти и исполнительной власти (см. Montesquieu Ch. L'Esprit des Lois/ P., 1936. - Ch. XI. - P. 3-6).

И ученый правовед Р.Ципелиус указывает, что типичной задачей судебной власти является функция обеспечения права. Напротив, управление использует право выполнения публичных задач, когда оно, по-возможности, по-деловому целенаправленно, опираясь на закон и в его пределах, формирует и регулирует правовые и фактические отношения (см.Ципелиус Р. Общее учение о государстве. – Рига: AGB, 1998, стр.242).

Задания учреждениям управления можно давать по-разному, но их осуществление при использовании юридически разрешенных средств в соответствии с соображениями целесообразности оставлено на усмотрение самих учреждений. Однако факт того, что эти учреждения имеют возможность использовать дискретную власть, не должен быть оправданием самовольным действиям, а также игнорированию принципов всеобщего права. Легитимность – это соединение принципов законности, целесообразности и разумности. Те, кому даны полномочия это осуществлять, должны учитывать, что, принимая решения, необходимо проверить, соблюдены ли вышеупомянутые принципы, не нарушая принципа деления власти, установленного в Конституции.

Кабинет министров, принимая пункт 1 оспариваемого акта, не соблюдал принцип деления власти и ограничил права “Латвэнерго” обратиться в суд для защиты своих гражданских прав, что является нарушением норм Конституции.

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

решил:

признать пункт 1 постановления Кабинета министров от 30 ноября 1999 года “О защите иностранных инвестиций, вложенных обществом с ограниченной ответственностью “WINDAU” в Баускую когенерационную станцию” (протокол № 67, параграф 38), не соответствующим статьям 1 и 86 Конституции, а также пункту 17 части первой статьи 8 Закона “О приватизации объектов государственной собственности и собственности самоуправлений” (в редакции, которая была в силе до 14 декабря 1999 года) и не имеющим силу с момента его принятия.

Решение вступает в силу с момента его оглашения. Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге, 24 марта 2000 года.

Председатель заседания

Конституционного суда

А.Эндзиньш

Судья Конституционного суда

А.Лепсе

Судья Конституционного суда

И.Скултане