



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Перевод с латышского языка

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 25 марта 2003 года

Дело № 2002-12-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Романс Аписитис, Илма Чепане, Юрис Елагинс, Андрейс Лепсе, Илзе Скултане и Анита Ушацка, с участием заявителя конституционной жалобы Дзинтарса Абулса и полномочного представителя Велты Лазды присяжного адвоката Вайриса Рейнхолдса

и полномочного представителя органа, издавшего оспариваемый акт,- Сазймы – руководителя Юридического бюро Сазймы Гунарса Кусиньша, на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 19² Закона о Конституционном суде,

в Риге 25 февраля 2003 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

«О соответствии пункта 3 части первой статьи 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» статьям 1 и 105 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1.1. Первоначально часть первая статьи 12 принятого Верховным Советом Латвийской Республики 20 ноября 1991 года закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» устанавливала, что бывшие собственники земли или их наследники имеют преимущественное право потребовать восстановления права собственности на землю на принадлежащие

им ранее земельные участки, кроме двух указанных в пунктах 1 и 2 данной статьи случаев, а часть вторая упомянутой статьи предусматривала:

«Во всех прочих случаях, когда земля бывших собственников земли застроена или на ней согласно городской планировке и проектам застройки предусмотрено строительство объектов, которые необходимы для удовлетворения общественных нужд, бывшие собственники земли или их наследники по их выбору имеют право:

- потребовать восстановления права собственности на землю и получать от собственника застройки (в случае планируемого строительства – городского самоуправления) арендную плату, максимальную величину которой устанавливает Совет Министров Латвийской Республики;

- или потребовать передать им в собственность либо предоставить в пользование в административных границах того же города равноценный земельный участок в зависимости от предусматриваемого вида использования земли;

- или получить компенсацию в установленном законом порядке.»

Кроме того, последняя часть этой же статьи устанавливала, что городские самоуправления при восстановлении для бывших собственников земли или их наследников права земельной собственности должны требовать компенсации капиталовложений прежних пользователей земли, которые увеличили стоимость конкретного земельного участка.

1.2. 31 марта 1994 года Сэйма приняла закон, который часть первую статьи 12 излагал в новой редакции, дополнив ее пунктом 3 и предусмотрев, что в дополнение к пунктам 1 и 2 данной части право собственности для бывших собственников земли или их наследников не восстанавливается,

«3) если на земле бывших собственников земли находятся особо защищаемые государством природные объекты (или их части), списки которых утвердил Комитет по охране среды, или установленные законом объекты образования, культуры и науки государственного значения, а также объекты инженерно-технической и транспортной инфраструктуры государственного и городского значения – улицы, мосты, туннели, путепроводы, железнодорожные линии и порты. То право собственности на землю закрепляется за государством или самоуправлениями, а бывшие собственники земли или их наследники по их выбору имеют право потребовать передать им в собственность равноценный земельный участок в административных границах того же города или получить компенсацию в установленном законом порядке.»

В свою очередь часть вторая упомянутой статьи предусматривала:

«Решением городского самоуправления можно установить, что вместо равноценного земельного участка следует предоставить только компенсацию, если в административных границах города нет достаточных земельных площадей для удовлетворения всех заявителей. Такое решение самоуправления можно обжаловать в суде.»

1.3. 24 ноября 1994 года Сэйма приняла закон, которым пункт 3 части первой статьи 12 изложила в следующей редакции:

«3) если на земле бывших собственников земли находятся особо защищаемые государством природные объекты (или их части), списки которых утвердил Комитет по охране среды, или установленные законом объекты образования, культуры и науки государственного значения, национальные

спортивные базы, а также объекты инженерно-технической и транспортной инфраструктуры государственного и городского значения – улицы, мосты, туннели, путепроводы, железнодорожные линии и порты. То право собственности на землю закрепляется за государством или соответствующим самоуправлением после того, как бывшие собственники земли или их наследники в соответствии со своим выбором и в установленном законом порядке получили равноценный земельный участок в другом месте из тех земель, которые на 21 июля 1940 года принадлежали государству или самоуправлению, а также из полагающихся государству земель, или компенсацию. Если с бывшим собственником земли или его наследником согласия на предоставление равноценного земельного участка или компенсацию не достигается, то для этих объектов земля отчуждается в порядке, установленном законом «О принудительном отчуждении недвижимой собственности для государственных или общественных нужд»»

1.4. 12 октября 1995 года Сазэйма приняла закон, которым пункт 3 части первой статьи 12 изложила в следующей редакции:

«3) если на земле бывших собственников земли находятся особо защищаемые государством природные объекты (или их части), списки которых утвердил Комитет по охране среды, или установленные законом объекты образования, культуры и науки государственного значения, национальные спортивные базы, а также объекты инженерно-технической и транспортной инфраструктуры государственного и городского значения – улицы, мосты, туннели, путепроводы, железнодорожные линии и порты. То право собственности на землю закрепляется за государством или соответствующим самоуправлением после того, как бывшие собственники земли или их наследники в соответствии со своим выбором и в установленном законом порядке получили равноценный земельный участок в другом месте из тех земель, которые остаются в распоряжении самоуправлений и используются для завершения земельной реформы в соответствии с законом «О праве земельной собственности государства и самоуправлений и их закреплении в земельных книгах»»

1.5. 8 мая 1997 года Сазэйма приняла закон, которым кроме прочего дополнила последнее предложение пункта 3 упомянутой статьи, предусмотрев для бывших собственников земли или их наследников возможность вместо земельного участка, на который не восстанавливается право собственности, получить или же равноценный земельный участок или компенсацию.

2. 26 октября 1995 года Сазэйма приняла закон «Об объектах образования, культуры и науки государственного значения и национальных спортивных базах» (далее – Закон об объектах государственного значения). В пункте 26 статьи 4 данного закона для Рижской киностудии был установлен статус объекта культуры государственного значения. В законе был указан юридический адрес Рижской киностудии по улице Шмерля 3, а его статья 7 устанавливала, что состав объектов образования, культуры и науки государственного значения по заявлению соответствующего министерства устанавливает министр финансов и в двухмесячный срок со дня вступления в силу данного закона подает для утверждения Кабинету Министров».

3. 19 ноября 1997 года Кабинет Министров при рассмотрении проекта распоряжения о составе объектов образования, культуры и науки

государственного значения (протокол № 64, параграф 13) не принял проект представленного распоряжения, а решил считать состав упомянутых в приложении данного проекта объектов основой того, чтобы соответствующие министерства и Дирекция государственных архивов, Латвийский Университет, Рижская дума, Национальный совет радио и телевидения и другие государственные органы заказывали Государственной земельной службе проекты землеустройства соответствующих объектов в порядке, установленном законами и другими нормативными актами. Данным протокольным решением соответствующим государственным органам поручено подготовить после согласования проектов и представить в установленном порядке Кабинету Министров проекты распоряжений для закрепления прав собственности в земельных книгах и для утверждения состава конкретного объекта.

4. 6 февраля 1997 года Рижская городская Земельная комиссия решением № 5/57 восстановила право собственности Дзинтарса Абулса и Велты Лазды на земельный участок величиной 213 486 м² в Риге, Бривибас гатве 382/384. 27 февраля 1998 года их право собственности на упомянутый земельный участок было закреплено в земельной книге.

23 марта 1999 года Департамент прав лиц и государства Генеральной прокуратуры в интересах Министерства культуры обратился в Рижский окружной суд с просьбой признать недействительным решение упомянутой Рижской городской Земельной комиссии в части восстановления права собственности на земельный участок площадью 61 475 м², так как на нем находится Рижская киностудия. Кроме того, Генеральная прокуратура просила суд погасить соответствующую запись в земельной книге в данной части и признать право собственности государства на указанный земельный участок.

Суд удовлетворил данный иск на основании пункта 3 части первой статьи 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики», а также пункта 26 статьи 4 Закона об объектах государственного значения.

5. Дзинтарс Абулс и Велта Лазда (далее – заявители) считают, что таким образом нарушены установленные для них статьей 105 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) основные права, а также статья 1 Конституции. В поданную в Конституционный суд конституционную жалобу включено требование признать пункт 3 части первой статьи 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» (далее – оспариваемая норма) несоответствующим упомянутым статьям Конституции и недействительным со дня принятия данной нормы.

В заявлении указано, что принятая оккупационной властью 22 июля 1940 года декларация об объявлении земли собственностью народа квалифицируется как незаконный акт, в результате которого у граждан и прочих жителей Латвии была противоправно отчуждена собственность. В законе «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» установлено, что со вступлением в силу данного закона утрачивают силу все акты, принятые с 21 июля 1940 года о национализации и отчуждении земли, а вся земля в границах города переходит в распоряжение самоуправлений (но не в собственность). Из этого можно якобы сделать вывод, что после утративания силы декларацией от 22 июля 1940 года восстанавливается право собственности бывших собственников или их правопреемников. В заявлении со ссылкой на статью 999 Гражданского закона выражено мнение, что затяжка не могла быть основой для того, чтобы право

собственности на землю приобрело государство, так как собственники не имели возможности воспользоваться своим правом.

В заявлении отмечено, что в статью 2 закона «О Европейской Конвенции по защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 года и ее протоколах 1, 2, 4, 7 и 11» Сайма включила оговорку о том, что требования статьи 1 протокола 1 упомянутой конвенции не будут относиться к реформе собственности, которая регулирует возвращение национализированной, конфискованной, коллективизированной или иным образом незаконно экспроприированной во время осуществленной СССР аннексии собственности или выплату компенсаций бывшим собственникам или их наследникам. В заявлении подчеркнута, что соответствующая оговорка при принятии раздела 8 Конституции не сделана.

В заявлении выражено мнение, что согласно всеобщим правовым принципам, которые следуют из статьи 1 Конституции, - принципу правового государства, принципу справедливости и правового доверия – у лиц, у которых оккупационная власть незаконно произвела отчуждение недвижимой собственности, или у их правопреемников было право полностью положиться на то, что вся собственность, которая во время оккупации сохранилась и возвращение которой не ущемляет право человека других лиц, будет возвращена.

В заявлении выражено мнение, что иск Генеральной прокуратуры в интересах Министерства культуры о признании права собственности на землю, в котором просят признать недействительным соответствующее решение Рижской городской Земельной комиссии, по существу является иском об отчуждении собственности у заявителей.

На судебном заседании представитель заявителей поддержал выраженное в заявлении мнение. Он подчеркнул, что предусмотренное оспариваемой нормой регулирование было юридически неверным и ошибочным. Следовало бы вернуть всю землю бывшим собственникам или их наследникам и при необходимости произвести ее отчуждение в установленном законом порядке.

Одновременно представитель заявителей указал, что упомянутые в Законе об объектах государственного значения объекты не являются такими, ради которых было бы допустимо в демократическом государстве ущемлять права собственников земли.

Представитель заявителей подчеркнул, что в момент восстановления права собственности заявителей состав соответствующего объекта культуры государственного значения – Рижской киностудии – не был установлен в порядке, предусмотренном статьей 7 Закона об объектах государственного значения, и Земельная комиссия не была обязана ждать, пока он будет установлен. Поэтому право собственности заявителей на землю, на которой находится Рижская киностудия, восстановлено законно.

6. Орган, издавший оспариваемый акт, - Сазьма в ответе выражает мнение, что оспариваемая норма соответствует статьям 1 и 105 Конституции.

Сазьма указывает, что возвращение в Латвии национализированной земельной собственности происходит в рамках земельной реформы. Земельная реформа является комплексным, длительным и охватывающим все народное хозяйство Латвии процессом, необходимость которого определили

исторические обстоятельства. Целью данного процесса является преобразование земельной собственности и правовых, социальных и экономических отношений землепользования в ходе постепенной денационализации, конверсии, приватизации государственной собственности и возвращении незаконно отчужденной земельной собственности, чтобы способствовать образованию соответствующей интересам общества городской застройки, защите и рациональному использованию земли.

На основании решения Конституционного суда по делу за № 09-02(98) в отчете подчеркнуто, что право лица на собственность во время земельной реформы следует рассматривать как в связи с допущенными ограничениями права собственности, так и в связи со всей происходящей в Латвии реформой собственности. По объективным причинам невозможно полностью восстановить во всех случаях ситуацию на момент до национализации.

В ответе подчеркнуто, что оспариваемая правовая норма является одним из исключений, когда за бывшими собственниками или их наследниками не восстанавливается право собственности на землю на принадлежавшие им ранее земельные участки. Она соответствует упомянутой цели земельной реформы. Право лица ограничивается при соблюдении интересов общества. Польза, получаемая обществом, больше налагаемого на лицо ограничения.

Сазйма напоминает, что в соответствии со статьей 105 Конституции пользование собственностью само по себе не связано с соблюдением интересов общества. Причем, право на собственность не является абсолютным и его можно ограничить согласно закону. Предусмотренное в оспариваемой норме ограничение установлено законом, оно имеет легитимную цель, и оно соразмерно достижению соответствующей цели. При ограничении права лица на собственность соблюдается справедливое равновесие между интересами индивида, с одной стороны, и интересами всего общества, с другой стороны.

В ответе указано, что принятый 12 октября 1995 года закон «Изменения в законе «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» не меняет, а только немного уточняет предыдущую редакцию оспариваемой нормы. Заявители необоснованно широко интерпретируют принцип правового доверия. Уже с начала земельной реформы были установлены конкретные ограничения на возвращение национализированной земли и не имелось основания думать, что бывшим собственникам или их наследникам будет полностью возвращена вся когда-то отчужденная земельная собственность в ее бывших границах и площади во всех случаях, без учета социально-экономических преобразований, которые произошли в последние десятилетия.

Сазйма подчеркивает, что право собственности на землю согласно статьям 5-8 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» и закону «О земельных комиссиях» считается восстановленным только после того, как городские земельные комиссии приняли решение о восстановлении права собственности на землю, поэтому не является обоснованным мнение заявителей, что право собственности на землю было восстановлено сразу после отмены акта национализации.

Также Сазйма не согласна с мнением заявителей, что следует применять четвертое предложение статьи 105 Конституции и что их право собственности на землю должно отчуждаться только на основании отдельного закона. Сазйма указывает, что суд в решении констатировал противоправность решения

Земельной комиссии в части о восстановлении права собственности заявителей на ту часть земельного участка, на которой находится объект культуры государственного значения – Рижская киностудия. В данном случае был возвращен установленный законом подведомственный государству земельный участок.

На судебном заседании представитель Саэймы поддержал выраженное в ответе мнение.

На основании решения Европейского Суда по правам человека по делу «Звержинский против Польши» (*Zwierzyński v. Poland*) он указал, что понятие «собственность» в понимании статьи 1 протокола 1 Европейской Конвенции по защите прав и основных свобод человека (далее – Конвенция) имеет автономное значение. Термин «собственность», включенный в статью 105 Конституции, также следует интерпретировать равноценно.

Он подчеркнул, что термин «собственность» в понимании статьи 105 Конституции относится только к законно полученной собственности. В свою очередь, права собственности заявителей были восстановлены вопреки закону.

Представитель Саэймы отметил, что в деле упоминается только один из указанных в оспариваемой норме объектов. Соответствие или несоответствие этого одного конкретного объекта статусу объекта культуры государственного значения не следует связывать с соответствием или несоответствием Конституции всей оспариваемой нормы.

В свою очередь, соответствующая норма Закона об объектах государственного значения в деле не оспаривается.

Он признал, что Кабинет Министров своевременно не выполнил требования статьи 7 Закона об объектах государственного значения, но только поэтому нельзя признавать оспариваемую норму не соответствующей Конституции.

7. Кабинет Министров в ответе на заданный Конституционным судом вопрос о выполнении статьи 7 Закона об объектах государственного значения пояснил, что упомянутые требования в отношении Рижской киностудии выполнены решением Кабинета Министров от 19 ноября 1997 года (см. *параграф 13 протокола № 64*).

На судебном заседании представительница Кабинета Министров присяжный адвокат Милда Зелмене признала, что требования статьи 7 упомянутого закона Кабинет Министров не выполнил своевременно по причине того, что в установленный законом срок не было возможности обобщить необходимую информацию о всех упомянутых в законе объектах. При рассмотрении этого вопроса 19 ноября 1997 года Кабинет Министров пришел к выводу, что до конца состав соответствующих объектов не уточнен.

Она пояснила, что после упомянутого протокольного решения Кабинет Министров решения о Рижской киностудии принимал еще дважды. Вначале распоряжением от 21 февраля 1996 года за № 58 «О передаче на приватизацию объектов государственной собственности» Государственная Рижская киностудия передана на приватизацию. Позднее – распоряжением от 21 октября 1998 года за № 507 на приватизацию переданы также земельные участки, на которых находятся объекты собственности, переданные на приватизацию согласно распоряжению от 21 февраля 1996 года.

8. Представитель **Министерства культуры** присяжный адвокат Виторс Скудра на судебном заседании подчеркнул – то, что состав объекта не установлен точно, еще не значит, что соответствующий объект не является объектом культуры государственного значения.

9. Председатель **Рижской городской Земельной комиссии** Эгилс Вигантс на судебном заседании указал, что в момент восстановления права собственности на землю за заявителями состав соответствующего объекта культуры государственного значения – Рижской киностудии не был установлен. Кроме того, Государственная Рижская киностудия как юридическое лицо не использовала установленные для нее статьей 6 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» права и не представила в установленном законом порядке самоуправлению требование на землю. Поэтому Земельная комиссия восстановила право собственности за заявителями законно. Подобная ситуация в Риге существует и с многими другими объектами образования, культуры и науки государственного значения.

Он высказал мнение, что законодатель не принял во внимание того, что земельная реформа проходит в два этапа. На первом этапе признаются права собственности. После этого земельная собственность промеряется. По примерным ценам, это для бывшего собственника стоит 900-1000 латов. Если в это время изменяется закон и уже нельзя восстановить право собственности, то не ясно, кто компенсирует эти, а также другие связанные с возвращением земельной собственности расходы бывшего собственника.

Часть выводов

1. Во время оккупации Латвии СССР целенаправленно осуществляла геноцид против народа Латвии. Одновременно оккупационная власть противоправно и безвозмездно отчуждала собственность у жителей Латвии (см. «Декларацию об оккупации Латвии» Сазэймы от 22 августа 1996 года).

4 мая 1990 года Верховный Совет Латвийской Республики принял декларацию «О восстановлении независимости Латвийской Республики», которой была объявлена недействительной с момента принятия принятая Сазэймой 21 июля 1940 года декларация «О вступлении Латвии в Союз Советских Социалистических Республик», восстановлены деятельность принятой Учредительным собранием 15 февраля 1922 года Конституции Латвийской Республики на всей территории Латвии и одновременно приостановлена ее деятельность, кроме статей, которые устанавливают государственную конституционно-правовую основу Латвии, а именно, статей 1, 2, 3 и 6 Конституции. Государственная независимость *de facto* была восстановлена 21 августа 1991 года.

Поэтому латвийское государство не отвечает за нарушения прав человека, в том числе за национализацию собственности, которую в течение полувека проводила оккупационная власть. У Латвийской Республики нет возможности и она не обязана полностью возмещать все убытки, которые причинены лицам в результате действий оккупационной власти.

Подобная ситуация образовалась также в других государствах Восточной Европы. Например, Конституционный суд Литовской Республики сделал вывод,

что за оккупацию Литвы, которая произошла полвека назад, и за ее последствия не отвечает ни избранный гражданами Литвы в 1990 году Верховный Совет Литовской Республики, ни образованные им исполнительные органы. Верховный Совет Литвы имел неоспоримое право выбрать способ решения соответствующих проблем, и он выбрал ограниченную реституцию (см. *решение Конституционного суда Литовской Республики от 20 июня 1995 года по делу № 25/94*).

Статья 1 Конституции устанавливает, что Латвия является независимой, демократической республикой. Как Конституционный суд заключил в нескольких решениях, из данной статьи следует ряд принципов правового государства, в том числе принцип справедливости, правового доверия и соразмерности.

Возвращение национализированной земельной собственности в Латвии проходит в рамках земельной реформы. Земельную реформу как комплексный, длительный и охватывающий все народное хозяйство Латвии процесс определили исторические обстоятельства. С момента национализации земли прошло долгое время. Национализированная в свое время земля с течением времени использовалась для различных целей, в том числе для размещения объектов общественного назначения. При осуществлении земельной реформы в городах ее целью выдвинуто преобразование отношений земельной собственности и пользования, социальных и экономических отношений, чтобы способствовать созданию соответствующей интересам общества городской застройки, а также рациональному использованию земли.

Несмотря на то, что закон «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» одним из основных средств восстановления социальной справедливости выдвинул возвращение незаконно отчужденной оккупационной властью земельной собственности бывшим собственникам или их наследникам, однако, с учетом того, что по объективным причинам во всех случаях было невозможно полностью восстановить ситуацию на момент до национализации, закон не предусматривал полной денационализации земли.

При восстановлении правовой системы независимой Латвии, законодатель с соблюдением принципов правового государства был обязан принимать меры для выравнивания в рамках возможного причиненного предыдущим режимом ущерба и восстановления справедливости. Однако, при выборе законодателем средств земельной реформы следовало достичь по возможности справедливого равновесия между противоречивыми интересами различных членов общества.

Так как последствия оккупации являются ношей, которая ложится на все общество, и данные последствия нельзя устранить полностью, принцип справедливости требует, чтобы в ходе земельной реформы учитывались не только отдельные интересы бывших собственников земли и их наследников, но и других членов общества и общие интересы общества. Согласно пункту 1 статьи 3 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» одной из важнейших задач земельной реформы является правовая защита как собственников земли, так и ее пользователей. Поэтому обоснованным является высказанное Саэймой мнение, что справедливость не включает полное удовлетворение интересов только одной заинтересованной стороны.

Необходимо достичь справедливости как в отношении каждого индивида, так и в отношении общества в целом.

Конституционный суд Чешской Республики также признал, что целью восстановления прав собственности является уменьшение причиненных обид, а не их полное устранение. Восстановление права собственности не должно приводить к возникновению несправедливости иного рода (см. *решение Конституционного суда Чешской Республики от 22 сентября 1998 года по делу Pl. US1/98*).

Таким образом, следующий из статьи 1 Конституции принцип справедливости и принцип соразмерности во время земельной реформы не требует, чтобы латвийское государство восстановило всем бывшим собственникам или их наследникам право собственности на землю или возместило ее стоимость в полном размере.

2. Необоснованным является мнение заявителей, что лица, у которых оккупационная власть произвела незаконное отчуждение недвижимости, или правопреемники данных лиц были вправе полностью положиться на то, что вся собственность, которая сохранилась во время оккупации и возвращение которой не ущемляет права человека других лиц, будет возвращена.

С учетом социально-экономических преобразований, которые произошли в последние десятилетия, ограничения по возвращению национализированной земли были установлены уже с начала земельной реформы. Поэтому заявители не имели правовой основы полагаться на то, что бывшим собственникам земли или их наследникам будет возвращена полностью вся когда-то национализированная земельная собственность в ее прошлых границах. Уже в принятой 31 марта 1994 года редакции закона оспариваемая норма предусматривала известные ограничения в случаях возвращения бывшей земельной собственности, если на ней находятся упомянутые в оспариваемой норме объекты.

Ни статья 1 Конституции, ни статья 105 также не запрещает законодателю проведение в существующем правовом регулировании таких изменений, которые соответствуют Конституции. Однако, в демократическом правовом государстве принцип правового доверия требует, чтобы при внесении данных изменений законодатель предусмотрел «щадящий» переход к новому регулированию. В таких случаях следует установить разумные сроки или предусмотреть компенсацию причиненного ущерба, например, если бывшие собственники земли или их наследники до вступления в силу оспариваемой нормы начали возвращение собственности и вложили в данный процесс определенные средства.

При принятии оспариваемой нормы законодатель не предусмотрел такого регулирования. Но это не препятствует суду всеобщей юрисдикции применять при рассмотрении конкретного дела следующие из Конституции правовые принципы.

3. Необоснованным является мнение заявителей, что с утратой силы декларации от 22 июля 1940 года право собственности «автоматически восстанавливается» для бывших собственников или их правопреемников. Напротив, право собственности на землю при рассмотрении индивидуально каждого заявления восстанавливается решением компетентных органов.

Подобным образом Конституционный суд Литовской Республики также заключил, что «закон сам по себе не создает субъективные права, пока он не применяется в отношении конкретного субъекта и восстановления конкретной собственности. В данной ситуации правовое значение имеет решение уполномоченного государством органа о восстановлении собственности в натуре или компенсации за нее, и только с данного момента бывший собственник приобретает право собственности на данную собственность» (см. *решение Конституционного суда Литовской Республики от 20 июня 1995 года по делу № 25/94*).

4. 4 июня 1997 года Сазайма приняла закон «О Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 года и ее протоколах 1, 2, 4, 7 и 11». Конвенция, а также ее протоколы 1, 2, 4, 7 и 11 вступили в Латвийской Республике в силу 27 июня 1997 года.

С учетом установленной историческими обстоятельствами ситуации латвийское государство при ратификации Конвенции использовало предусмотренное в ее статье 64 право оговорки и включило в статью 2 закона «О Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 года и ее протоколах 1, 2, 4, 7 и 11» следующую оговорку:

«Требования статьи 1 протокола 1 Конвенции не будут относиться к реформе собственности, которая регулирует возвращение собственности, национализированной, конфискованной, коллективизированной или иным образом незаконно экспроприированной во время осуществленной СССР аннексии, или выплату компенсаций бывшим собственникам или их наследникам, а также приватизацию сельскохозяйственных предприятий, рыболовецких колхозов и государственной собственности и собственности самоуправлений.»

Конституционный суд уже признал, что понятие «реформа собственности» включает также понятие «земельная реформа». Упомянутая оговорка указывает, что при осуществлении земельной реформы допустимо ограничение прав бывших собственников земли, если оно происходит в интересах общества [см. *решение Конституционного суда от 30 апреля 1998 года по делу № 09-02(98)*].

Подобную оговорку при присоединении к Конвенции внесла, например, также Эстонская Республика. В свою очередь, Федеративная Республика Германии при воссоединении дополнила Основной закон ФРГ новой статьей 143.

Глава 8 Конституции «Основные права человека» вступила в силу 6 ноября 1998 года. Вступление в силу статьи 105 Конституции не связывалось ни с какими условиями или оговорками. Но при интерпретации содержания статьи 105 Конституции следует использовать практику Европейского Суда по правам человека (см. *решение Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01*), одновременно учитывая упомянутую оговорку в законе «О Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 года и ее протоколах 1, 2, 4, 7 и 11».

Конституционный суд уже пришел к выводу, что статья 1 протокола 1 Конвенции содержит три отдельные нормы: во-первых, первое предложение статьи предусматривает право беспрепятственно пользоваться правами собственности, во-вторых, второе предложение статьи устанавливает запрет на

самовольное лишение собственности и условия лишения собственности и, в-третьих, в части второй статьи признается, что государство имеет право контролировать использование собственности согласно всеобщим интересам. Эти три отдельные нормы тесно взаимосвязаны. Статья 105 Конституции также имеет подобное содержание (см. *решение Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03*).

Но оспариваемая норма не регулирует действий с «имеющейся собственностью». Оспариваемая норма относится к процессу земельной реформы и устанавливает в том числе случаи, когда право собственности за бывшими собственниками земли или их наследниками не восстанавливается.

Таким образом, необоснованным является мнение заявителей, что оспариваемая норма противоречит четвертому предложению статьи 105 Конституции.

5. В оспариваемой норме предусмотрено одно из установленных статьей 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» исключений – для бывших собственников или их наследников право собственности на ранее принадлежавшие им земельные участки не восстанавливается, если на них находятся объекты общественного значения.

Оспариваемая норма, во-первых, устанавливает конкретные виды объектов. Это следующие объекты: особо охраняемые государством природные объекты (или их части), списки которых утвердил Комитет по охране среды, установленные законом объекты образования, культуры и науки государственного значения, национальные спортивные базы, а также объекты инженерно-технической и транспортной инфраструктуры государственного или городского значения – улицы, мосты, туннели, путепроводы, железнодорожные линии и порты. Во-вторых, оспариваемая норма предусматривает, что бывшие собственники или их наследники имеют право в соответствии с их выбором получить компенсацию или равноценный земельный участок в другом месте.

При осуществлении земельной реформы установленные законодателем ограничения по возвращению бывшей земельной собственности должны были соответствовать легитимной цели и быть соразмерными данной цели.

В данном случае целью невозможности права собственности на землю является установление соответствующего интересам общества компромисса со сбалансированием прав и интересов бывшего собственника с правами и интересами всего общества и его членов. Оспариваемая норма направлена на обеспечение функционирования значимых для общества объектов, кроме прочего обеспечение функционирования объектов, необходимых для реализации членами общества своих закрепленных в Конституции основных прав человека на образование, а также научной, художественной и иной творческой свободы. Следовательно, такая цель признается легитимной.

С одной стороны, польза, которую общество получает от беспрепятственного функционирования объектов инженерно-технической и транспортной инфраструктуры государственного или городского значения – улиц, мостов, туннелей, путепроводов, железнодорожных линий и портов, а также от особо охраняемых государством природных объектов и объектов образования, культуры и науки государственного значения и национальных спортивных баз, больше чем установленные для бывших собственников и их наследников ограничения.

Причем оспариваемая норма ограничения по восстановлению права собственности на землю распространяет не на любой объект образования, науки или культуры, а только на объекты, для которых законом установлен статус государственного значения.

Но, с другой стороны, для выяснения, является ли установление ограничений соразмерным средством для достижения легитимной цели, следует оценивать также и то, возможно ли достичь оспариваемой нормой справедливого равновесия между бывшим собственником земли или его наследником и интересами общества.

Такого равновесия можно достичь только в том случае, если точно и ясно известен состав ранее упомянутых объектов (конкретные здания и сооружения), занимаемые данными объектами территории, а также земля, необходимая для содержания данных объектов. В противном случае при применении оспариваемой нормы возможны самовольные действия, которые противоречили бы принципу правового государства.

Оспариваемую норму в части об объектах образования, культуры, науки и спортивных базах можно применять только во взаимосвязи с законом, который уточняет упомянутые объекты. В данных случаях оспариваемая норма сама по себе не может быть причиной для восстановления права собственности. Законом об объектах государственного значения Сазэйма утвердила список соответствующих объектов с указанием юридического адреса включенных в него учреждений, получивших статус объекта образования, науки и культуры государственного значения, или национальной спортивной базы, но без установления ни входящих в состав данных объектов конкретных зданий и/или строений, ни земельной площади, необходимой для содержания каждого конкретного объекта, и точных ее границ.

На заседании Сазэймы в ходе обсуждения законопроекта об объектах государственного значения при выступлении от имени Комиссии образования, культуры и науки депутат Янис Вайвадс сказал: «[...] наконец найдено решение, которое позволило нам упорядочить и также правильно понять действие данного закона. [...] либо мы устанавливаем законом статус уже каждого здания каждого учреждения науки, культуры и образования, либо мы устанавливаем законом только его юридический статус, даем юридический адрес, далее Фонд государственной собственности, так сказать, берется за каждое такое учреждение, уточняет его состав и представляет окончательный развернутый список (по каждому такому учреждению и по всем в целом) на утверждение в Кабинет Министров, оформляя таким образом систему всех объектов образования, культуры и науки государственного значения – вплоть до каждого отдельного здания. Это один из основных принципов, только так можно было построить данный закон [...]» (см. *стр. 136, том 1 дела*).

Следовательно, согласно статье 7 Закона об объектах государственного значения обязанность конкретизировать состав объектов образования, культуры и науки государственного значения была делегирована исполнительной власти, с предположением, что в течение двух месяцев после дня вступления в силу данного закона, то есть, до 4 января 1996 года, состав соответствующих объектов следует представить на утверждение Кабинету Министров.

Не только оспариваемая норма, но и Закон об объектах государственного значения до конца не конкретизировал ни состав данных объектов, ни

земельную площадь, необходимую для содержания данных объектов. Поэтому правовая основа для применения оспариваемой нормы могла появиться только после выполнения исполнительной властью возложенной законодателем обязанности.

Следовательно, установленное в оспариваемой норме ограничение на восстановление права собственности на землю в связи с объектами образования, культуры и науки государственного значения считается соразмерным только в том случае, если исполнительная власть осуществила действия, предусмотренные Законом об объектах государственного значения.

6. В конкретном случае для заявителей решением Рижской городской Земельной комиссии от 6 февраля 1997 года было восстановлено право собственности на национализированную в свое время землю, хотя ее часть занимает объект культуры государственного значения – Рижская киностудия.

Параграф 13 протокола № 64 заседания Кабинета Министров от 19 ноября 1997 года свидетельствует, что состав объектов образования, культуры и науки государственного значения правительство попыталось установить только в конце 1997 года. Причем, приложенный к проекту распоряжения состав объектов был признан только «основой, чтобы соответствующие министерства и [...] другие государственные органы заказывали в Государственной земельной службе проекты землеустройства соответствующих объектов в порядке, установленном законами и другими нормативными актами».

Но до этого – 21 февраля 1996 года Кабинет Министров издал распоряжение № 58 «О передаче на приватизацию объектов государственного значения» в соответствии с которым вместе с другими государственными предприятиями на приватизацию был передан также объект культуры государственного значения – Рижская киностудия. В свою очередь, распоряжением от 21 октября 1998 года № 507 «О передаче на приватизацию земельных участков» Кабинет Министров передал на приватизацию также земельный участок, на котором находится реорганизованная Рижская киностудия. Официальная информация о границах приватизируемого земельного участка, который находится в Риге, улица Шмерля 3 (установленный законом юридический адрес Рижской киностудии), опубликована 15 сентября 1999 года в газете «Latvijas Vēstnesis».

С учетом того, что площадь приватизируемого земельного участка составляет только 5911 м², а на основании иска Генеральной прокуратуры у заявителей отсудили необходимый для Рижской киностудии земельный участок площадью 61475 м², Конституционный суд считает, что в конкретном случае исполнительная власть не выполнила до конца возложенную на нее статьей 7 Закона об объектах государственного значения обязанность.

Принцип хорошего управления, следующий из статьи 1 Конституции, включает также осуществление справедливых процедур в разумное время и другие условия, целью которых является достижение того, чтобы государственное управление соблюдало права человека. Не выполнил своевременно возложенные законодателем обязанности, исполнительная власть не соблюла вышеупомянутый принцип.

Следовательно, при применении оспариваемой нормы в части об объектах образования, культуры и науки государственного значения бывшим

собственникам земли или их наследникам не гарантируется адекватная защита против самовольного вмешательства в их права и ограничения восстановления права собственности становятся несоразмерными для достижения легитимной цели и не соответствуют статьям 1 и 105 Конституции.

Кроме того, хотя согласно статье 8 Закона об объектах государственного значения в случае реорганизации учреждения культуры, в том числе в случае приватизации, статус объекта культуры государственного значения сохраняется за преемниками прав и обязанностей упомянутых учреждений культуры, спешка, с какой Государственная Рижская киностудия была передана на приватизацию, порождает у Конституционного суда сомнение, действительно ли данный объект имеет государственное значение.

Заключительная часть

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

решил:

1. Признать, что пункт 3 части первой статьи 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» в части об объектах образования, культуры и науки государственного значения соответствует статье 1 и 105 Конституции Латвийской Республики, если правительство согласно статье 7 закона «Об объектах образования, культуры и науки государственного значения и спортивных базах» до 1 мая 2003 года установило занимаемую данными объектами и необходимую для их содержания земельную площадь.

2. Признать, что пункт 3 части первой статьи 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» в переходной части соответствует статьям 1 и 105 Конституции Латвийской Республики.

3. Признать, что в отношении заявителей конституционной жалобы – Дзинтарса Абулса и Велты Лазды – предусмотренные пунктом 3 части первой статьи 12 закона «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» ограничения на восстановление земельной собственности во взаимосвязи с пунктом 26 статьи 4 закона «Об объектах образования, культуры и науки государственного значения и спортивных базах» не соответствуют статьям 1, 105 Конституции и утрачивают силу с 4 января 1996 года.

Решение вступает в силу в день его объявления. Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение объявлено в Риге 25 марта 2003 года.

Председатель Конституционного суда

А.Эндзиньш