



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

## РЕШЕНИЕ

Именем Латвийской Республики

Рига, 21 октября 2009 года

по делу № 2009-01-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Кристине Крума и Викторс Скудра,

по конституционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Ziemeļu – Rietumu Tranzīts» и Андриса Липациса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19<sup>2</sup> и 28<sup>1</sup> закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 22 сентября 2009 года в письменном процессе рассмотрел дело

**«О соответствии пункта 1 статьи 1 закона «Об отчуждении недвижимого имущества на нужды пункта пограничного контроля Терехово» статье 105 Конституции Латвийской Республики».**

**Констатирующая часть**

1. 5 июня 2008 года Сазьма (Парламент) Латвийской Республики (далее в тексте – Сазьма) в срочном порядке во втором окончательном чтении приняла закон «Об отчуждении недвижимого имущества на нужды пункта пограничного контроля Терехово». Президент государства провозгласил закон 18 июня 2008 года, и 19 июня 2008 года закон вступил в силу.

Пункт 1 статьи 1 упомянутого закона (далее в тексте – оспариваемая норма) определяет, что для нужд пункта пограничного контроля Терехово государство отчуждает «недвижимое имущество «Робежниеки» (кадастровый № 6896 006 0002, зарегистрировано в разделе № 28 земельной книги Залесской волости) – земельную единицу площадью 6,15 гектаров – в Залесской волости Зилупского края Лудзенского района» (далее в тексте – отчужденное недвижимое имущество).

1/2 идеальная часть отчужденного недвижимого имущества принадлежит Андрису Липацису, а общество с ограниченной ответственностью «Ziemeļu – Rietumu Tranzīts» приобрело 1/2 идеальную часть упомянутого недвижимого имущества согласно договору покупки, заключенному 31 марта 2006 года. Согласно условиям договора предельным сроком его окончательного выполнения является 31 марта 2011 года.

**2. Общество с ограниченной ответственностью «Ziemeļu – Rietumu Tranzīts» и Андрис Липацис** (далее в тексте – Заявители) считают, что оспариваемая норма затрагивает их права на собственность, определенные в статье 105 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция).

Заявители указывают, что недвижимое имущество отчуждено не для нужд общества, так как для модернизации и

расширения пункта пограничного контроля Терехово принадлежащий Заявителям земельный участок не нужен. Недвижимое имущество не может использоваться для уменьшения очередей грузового автотранспорта при выезде из Латвии в Россию, так как оно находится на противоположной стороне пункта пограничного контроля, то есть там, где организуется движение по направлению из России в Латвию. В информативном докладе «О мероприятиях, направленных на нормализацию ситуации на латвийско-российской границе», рассмотренном на заседании Кабинета министров 20 февраля 2007 года, также, по мнению Заявителей, отсутствует обоснование, почему необходимо расширение пункта пограничного контроля в этом направлении. Кроме того, ни одно из предлагаемых решений по улучшению потока автотранспорта, въезжающего в Латвию, не предусматривает расширение пункта пограничного контроля Терехово более, чем на пару десятков метров в северном направлении, т.е. там, где находится отчужденное недвижимое имущество.

Заявители также считают, что площадь отчужденной у них земли во много раз превышает площадь, необходимую для достижения поставленных целей. В качестве аргумента в поддержку этого вывода Заявители упоминают письмо Службы государственных доходов от 18 мая 2007 года, в котором содержится просьба рассмотреть возможность продажи лишь двух земельных участков, входящих в состав недвижимого имущества «Робежниеки», площадью 1,438 га и 0,363 га. Тем не менее законом отчуждается всё недвижимое имущество площадью 6,15 га, что многократно превышает ранее затребованную земельную площадь.

Заявители делают вывод, что выбранное законодателем средство достижения цели не является самым щадящим из возможных, и что польза, приносимая обществу, не превышает ущерба, наносимого Заявителям.

Кроме того, Заявители подчеркивают, что недвижимое имущество подлежит отчуждению на нужды общества лишь в исключительных случаях, что следовало бы рассматривать как особый критерий соразмерности.

Четвертое предложение статьи 105 Конституции допускает отчуждение имущества только на основании отдельного закона. Заявители указывают, что целью этого требования является защита основных прав лица от возможного произвола со стороны учреждений государственного управления. Необходимость отдельного закона в случае принудительного отчуждения имущества установлена для того, чтобы законодатель обращал пристальное внимание на все обстоятельства дела. А именно ему следовало бы выяснить, действительно ли отчуждение имущества осуществляется в исключительном случае, и служит ли оно нуждам государства или общества. Ни законодатель, ни другой ответственный орган не анализировал необходимость отчуждения имущества в качестве исключительного случая.

После ознакомления с материалами дела Заявители указали, что интересы общества, из-за которых произошло отчуждение всего недвижимого имущества «Робежниeki», на момент принятия закона еще даже не были определены. А именно закон, посредством которого отчуждено недвижимое имущество, вступил в силу 19 июня 2008 года, в то время как окончание разработки технического проекта реконструкции пункта пограничного контроля Терехово было запланировано лишь на 31 июля 2008 года.

Заявители также указывают на то, что в 2002 году от недвижимого имущества «Робежниeki» уже был отчужден 1,65 гектар, а в 2007 году Заявителям было предложено рассмотреть возможность продажи дополнительных земельных участков площадью 1,438 га и 0,363 га. В свою очередь, вскоре после этого было отчуждено всё недвижимое

имущество. По мнению Заявителей, упомянутое свидетельствует об отсутствии планирования и о неспособности прогнозировать интересы государства в долгосрочной перспективе.

**3.** Орган, издавший оспариваемую норму, – **Сазэйма** – не согласен с мнением Заявителей и считает, что оспариваемая норма соответствует статье 105 Конституции.

Со ссылкой на судебную практику Европейского суда по правам человека Сазэйма указывает, что государство обладает широкой свободой действий в рамках определения того, следует ли признать принудительное отчуждение конкретного имущества соответствующим интересам общества.

Сазэйма указывает, что статья 105 Конституции предусматривает право государства не только регулировать и контролировать использование имущества, но и в определенных случаях отнимать имущество в принудительном порядке. Отнятие имущества не должно быть произвольным, оно должно основываться на трех условиях. Во-первых, имущество может отчуждаться в принудительном порядке только на нужды общества. Во-вторых, такое отчуждение допустимо только в исключительном случае на основе отдельного закона. В-третьих, имущество отчуждается в обмен на справедливое возмещение.

Сазэйма выражает мнение, что недвижимое имущество, принадлежащее Заявителям, отчуждено в соответствии с условиями, упомянутыми в четвертом предложении статьи 105 Конституции.

Недвижимое имущество отчуждено на основании отдельного закона. Закон принят с соблюдением требований Конституции и Регламента Сазэймы. Несмотря на то, что законопроект рассматривался в срочном порядке, законодатель оценил необходимость данного закона с надлежащим тщанием. Законопроект, по утверждению Сазэймы,

рассмотрен Юридической комиссией Сазьмы, Комиссией по обороне, внутренним делам и предотвращению коррупции, а также Комиссией по бюджету и финансам (налогам). В рамках рассмотрения законопроекта на заседании Юридической комиссии Сазьмы были приглашены представители Министерства финансов, а также А.Липацис. На упомянутом заседании ему была предоставлена возможность высказать свое мнение и озвучить возражения. В рамках разработки законопроекта у А.Липациса также неоднократно имелась возможность выразить свое мнение и аргументы Министерству финансов. Таким образом, по мнению Сазьмы, аргументы Заявителей были выслушаны и оценены надлежащим образом.

Недвижимое имущество отчуждено в исключительном случае для достижения конкретной цели – модернизации пункта пограничного контроля Терехово. Недвижимое имущество отчуждено не в массовом порядке, также не было попытки перенять в государственную собственность все недвижимое имущество определенного типа. Следовательно, требование о том, чтобы имущество отчуждалось только в исключительном случае, соблюдено.

Недвижимое имущество отчуждается на нужды общества – модернизацию пункта пограничного контроля Терехово. Расширение и модернизацию пунктов пограничного контроля следует признать существенной потребностью общества, и соответствующие мероприятия осуществляются в интересах народного хозяйства не только Латвийской Республики, но и всего Европейского Союза. Посредством усовершенствования пунктов пограничного контроля латвийское государство может, по мнению Сазьмы, надлежащим образом исполнять свои международные обязательства, принятые им на себя при вступлении в Европейский Союз и присоединении к Шенгенской зоне.

Сэйма не согласна с мнением Заявителей о том, что модернизация пункта пограничного контроля Терехово не требовала отчуждения всего недвижимого имущества. Со ссылкой на широкую свободу действий законодателя, предоставляемую ему четвертым предложением статьи 105 Конституции и статьей 1 Первого протокола Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Сэйма указывает, что в ходе принятия решения о принудительном отчуждении недвижимого имущества на нужды общества она может как увеличить, так и уменьшить площадь отчуждаемых земельных участков. В таких случаях решающим является мнение министерства, ответственного за подготовку законопроекта. В данном случае представители Министерства финансов на заседании Юридической комиссии придерживались мнения, что для обеспечения конкретных нужд общества необходимо отчуждение всего принадлежащего Заявителям недвижимого имущества «Робежниеки». Выраженное представителями Министерства финансов мнение было достаточно четким и обоснованным для того, чтобы законодатель поддержал законопроект в той редакции, в которой он был представлен.

Сэйма также указывает на то, что в законе «О принудительном отчуждении недвижимого имущества на нужды государства или общества», среди прочего, для бывшего владельца предусмотрена возможность возврата недвижимого имущества, если оно более не является необходимым для нужд общества.

**4. Министерство финансов** информирует, что необходимость отчужденной земли для будущего развития пункта пограничного контроля Терехово была выявлена уже в 2003 году. Тогда был создан Совет по координации безопасности государственной границы Латвии, которому было поручено принять решение об

установлении ограничений на использование и застройку земель. На заседании 23 сентября 2004 года было решено осуществить мероприятия для выявления и обеспечения возможности резервирования дополнительной земли на северной стороне пункта пограничного контроля Терехово на протяжении двух километров в длину и 100 метров в ширину, т.е. в том месте, где находится недвижимое имущество, принадлежащее Заявителям.

На основании распоряжения Кабинета министров от 28 декабря 2006 года создана рабочая группа, подготовившая информативный доклад «О мероприятиях, направленных на нормализацию ситуации на латвийско-российской границе» и проект распоряжения Кабинета министров о мероприятиях по нормализации ситуации. Министерству финансов и Службе государственных доходов поручено осуществить мероприятия по выявлению и обеспечению возможности резервирования дополнительных земельных участков вдоль подъездной дороги пункта пограничного контроля Терехово с северной стороны на протяжении двух километров в длину и 100 метров в ширину. Поэтому 18 мая 2007 года Служба государственных доходов предложила Заявителям провести отчуждение этих земельных площадей.

Предложение об отчуждении большей части недвижимого имущества, чем это планировалось ранее, Заявителям высказано, по словам Министерства финансов, 18 июня 2007 года. А именно после того, как во время выезда на место должностные лица Службы государственных доходов констатировали географические особенности недвижимого имущества и пришли к выводу, что для формирования склонов необходимы дополнительные земельные площади. Кроме того, Министерство финансов подчеркивает, что уже с 2004 года считается, что на упомянутой территории частные интересы недопустимы, поэтому уже



тогда было высказано предложение об отчуждении всего недвижимого имущества площадью 6,15 гектаров.

Несмотря на то, что согласно техническому проекту пункта пограничного контроля Терехово часть отчужденного недвижимого имущества не планируется использовать в намеченном на настоящий момент расширении пункта пограничного контроля, во-первых, он будет развиваться и расширяться в будущем согласно прогнозируемым тенденциям загруженности пункта пограничного контроля и финансовым возможностям латвийского государства. Во-вторых, территориальный резерв предусмотрен для того, чтобы государство могло оперативно реагировать на не поддающиеся прогнозированию проблемы в связи с пересечением границы Латвии – России и устранять их. В-третьих, соответствующая часть отчужденного недвижимого имущества необходима, по мнению Министерства финансов, по причине географических особенностей местности (резкие перепады рельефа, требующие формирования склонов).

**5. Дума Зилупского края** информирует, что территориальное планирование Зилупского края на 2006 – 2018 годы утверждено на заседании думы Зилупского края 27 июля 2006 года. Отчужденное недвижимое имущество «Робежниеки» площадью 6,15 гектаров, кадастровый номер № 6896 006 0002, включено в территорию, разрешенное (планируемое) использование которой является следующим: территории услуг логистики и транзита и территории застройки под деловые, производственные и технические объекты.

**6. Приглашенное лицо – заместитель руководителя секретариата Инициативы по пространственному планированию региона Балтийского моря «Концепция и стратегии вокруг Балтийского моря» Дзинтра Упмаце** указывает, что в случаях отчуждения недвижимого

имущества необходимо предусмотреть четкую процедуру для уравнивания общественных и частных интересов, а также определить, на основании каких документов может выдвигаться предложение об отчуждении недвижимого имущества. Д.Упмаце ссылается на опыт других государств, указывая, что таким документом может служить и территориальное планирование самоуправления. Только в рамках разработки территориального планирования можно обосновать принудительное отчуждение как исключительный случай и определить оптимальный объем и расположение отчуждаемого земельного участка.

Д.Упмаце считает, что исключительный характер случая отчуждения недвижимого имущества определяется не количеством отчуждаемых единиц имущества, а тем, что отчуждение необходимо в пользу общности, и что цели, достигаемые отчуждением, не могут быть достигнуты никакими другими средствами. Таким образом, отчуждение является крайним средством, ограничивающим права частного лица.

**7. Омбудсмен Латвийской Республики** (далее в тексте – Омбудсмен), мнение которого к материалам дела просили присовокупить Заявители, указывает, что как второе предложение пункта 1 статьи 1 Первого протокола Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, так и четвертое предложение статьи 105 Конституции в определенных случаях предусматривают право государства на отнятие имущества у лица. Обе упомянутые нормы также определяют, что отнятие имущества не должно быть произвольным. Кроме того, в них регламентированы необходимые предварительные условия для принудительного отчуждения имущества, соблюдение которых необходимо для того, чтобы отчуждение имущества было допустимым.

Омбудсмен делает вывод, что в данном конкретном деле отчуждение недвижимого имущества служит нуждам государства и

общества, так как закон об отчуждении недвижимого имущества принят с целью обеспечения дополнительных земельных площадей для расширения и модернизации пункта пограничного контроля Терехово. Содержание государственной границы, в том числе обеспечение эффективной и безопасной деятельности пунктов пограничного контроля, является, по мнению Омбудсмана, одной из задач государства.

Омбудсмен считает, что в данном конкретном случае недвижимое имущество, отчужденное у Заявителей, во всей его площади не является необходимым для осуществления работ по реконструкции и модернизации пункта пограничного контроля Терехово.

Омбудсмен также указывает на то, что отчуждение имущества для его возможного использования в будущем или в качестве резерва не соответствует принципам принудительного отчуждения имущества, определенным в четвертом предложении статьи 105 Конституции.

Омбудсмен заключает, что оспариваемая норма не соответствует статье 105 Конституции.

### **Часть выводов**

8. Статья 105 Конституции определяет следующее: «Каждый имеет право на имущество. Имущество не должно использоваться против интересов общества. Имущественные права могут быть ограничены только в соответствии с законом. Принудительное отчуждение имущества на нужды общества допустимо только в исключительных случаях на основании отдельного закона в обмен на справедливое возмещение.»

В конституционной жалобе оспаривается соответствие принудительного отчуждения недвижимого имущества статье 105 Конституции. Критерии правомерности данного вида ограничения

имущественных прав определены в четвертом предложении статьи 105 Конституции.

9. Конституционный суд в своих решениях ранее уже указывал на то, что при уточнении содержания определенных в Конституции основных прав необходимо принимать во внимание международные обязательства Латвии в сфере прав человека. Международные нормы прав человека и практика их применения служат средством интерпретации для определения содержания и объема основных прав и принципов правового государства в той мере, в которой это не ведет к уменьшению или ограничению основных прав, включенных в Конституцию (*см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106 и пункт 11 решения от 18 октября 2007 года по делу № 2007-03-01*). Обязанность государства по соблюдению международных обязательств в сфере прав человека следует из статьи 89 Конституции, определяющей, что государство признает и защищает основные права человека согласно Конституции, законам и обязательным для Латвии международным договорам. Данная статья ясно указывает на то, что целью конституционного законодателя являлось достижение гармонии между нормами по правам человека, включенными в Конституцию, и международными нормами по правам человека (*см., например, пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01 и пункт 9 решения от 22 декабря 2008 года по делу № 2008-11-01*).

Право на имущество охраняется статьей 1 Первого протокола Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее в тексте – Конвенция), определяющей следующее:

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.»

В своей практике Европейский суд по правам человека (далее в тексте – ЕСПЧ) последовательно указывает на то, что статья 1 Первого протокола Конвенции включает в себя три взаимосвязанные нормы. Во-первых, первое предложение статьи является общим по своему характеру и содержит принцип, заключающийся в том, что каждый может беспрепятственно пользоваться правом собственности. Во-вторых, второе предложение статьи регулирует лишение лиц собственности и устанавливает несколько необходимых для этого предварительных условий. В-третьих, вторая часть статьи признает за государством право контролировать использование собственности (*см.: Lithgow and Others, judgment of 8 July 1986, Series A, no. 102, p. 50, para. 120 vai 106; James and Others v. the United Kingdom, judgement of 21February 1986, Series A, no. 98, para. 41*).

Конституционный суд признал, что содержание статьи 105 Конституции аналогично содержанию статьи 1 Первого протокола Конвенции и предусматривает как беспрепятственную реализацию прав собственности, так и право государства на ограничение использования имущества в интересах общества. Четвертое предложение статьи 105 Конституции, подобно статье 1 Первого протокола Конвенции, предусматривает право государства на лишение лиц имущества в

определенных случаях *de jure* (см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03, пункт 8 решения от 14 декабря 2005 года по делу № 2005-10-03 и пункты 21.3. и 21.4. решения от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103).

**10.** Четвертое предложение статьи 105 Конституции также содержит несколько критериев, обеспечивающих правомерность принудительного отчуждения имущества. А именно принудительное отчуждение имущества допустимо, если оно осуществлено:

- 1) на основании отдельного закона;
- 2) для нужд общества;
- 3) в исключительном случае и
- 4) в обмен на справедливое возмещение.

Заявители не просили оценивать соблюдение критерия справедливого возмещения. Поэтому Конституционный суд не будет оценивать соответствие принудительного отчуждения недвижимого имущества данному критерию.

**11.** Четвертое предложение статьи 105 Конституции определяет, что принудительное отчуждение имущества допустимо только на основании отдельного закона.

Как уже ранее указывалось Конституционным судом, целью содержащегося в статье 105 Конституции условия о принудительном отчуждении имущества на основании отдельного закона является защита основных прав лица от возможного произвола со стороны учреждений государственного управления. Слово «отдельный» в данном случае следует интерпретировать не только с формально-грамматической точки зрения, но прежде всего именно по существу. При принятии подобного отдельного закона законодатель должен обращать пристальное внимание

на все обстоятельства дела, выяснить, действительно ли отчуждение имущества осуществляется в исключительном случае и служит нуждам общества или государства, а также убедиться в том, что отчуждение осуществляется в обмен на справедливое возмещение (см. пункт 22.2. решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103).

**11.1.** Согласно статье 3 закона «О принудительном отчуждении недвижимого имущества на нужды государства или общества» отдельный закон о принудительном отчуждении недвижимого имущества принимается в том случае, если государство или самоуправление не может завладеть соответствующим недвижимым имуществом по соглашению с владельцем. В таком случае предложение о принудительном отчуждении такого имущества вносится правительством на основании предложения соответствующего государственного управления или самоуправления.

Так как соглашение с Заявителями об отчуждении недвижимого имущества не достигнуто, 18 апреля 2008 года Кабинет министров отправил на рассмотрение Саэйме подготовленный Министерством финансов законопроект об отчуждении земельной собственности «Робежниеки» площадью 6,15 гектаров для нужд пункта пограничного контроля Терехово (см. стр. 47 тома 1 материалов дела).

**11.2.** Конституционный суд не может согласиться с мнением Заявителей о том, что голосование Юридической комиссии Саэймы 29 мая 2008 года о призыве к рассмотрению законопроекта в срочном порядке не соответствует требованиям Регламента Саэймы по той причине, что соответствующее предложение не было принято абсолютным большинством голосов присутствовавших членов

Юридической комиссии. К материалам дела присоединена аудиозапись заседания Юридической комиссии, более исчерпывающим образом отражающая сведения, указанные в протоколе заседания, и подтверждающая, что «за» срочность законопроекта проголосовало пять из присутствовавших на заседании депутатов, а трое остальных депутатов воздержались (см. том 3 материалов дела). Сазьма также проголосовала за срочность законопроекта в соответствии с Конституцией и требованиями Регламента Сазьмы.

**11.3.** Конституционный суд ранее уже указывал на то, что защита прав собственности лица также гарантируется самим процессом принудительного отчуждения недвижимого имущества (см. пункт 22.3. решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103). Аналогичным образом, ЕСПЧ признал – несмотря на то, что в статье 1 Первого протокола Конвенции процессуальные требования непосредственно не сформулированы, суд должен проверить, имелась ли у лица возможность добиться полноценной оценки ответственными учреждениями ограничения прав этого лица (см.: *Jokela v. Finland, judgment of 21 May 2002, no. 28856/95, para. 45; Bruncrona v. Finland, judgment of 16 November 2004, no. 41673/98, para. 69*). Именно нарушения процедуры ограничения права собственности зачастую становились основой констатации нарушения права собственности (см., например: *Sporrong and Lönnroth v. Sweden, judgment of 23 September 1982, Series A, no. 52, para. 66–74; Pialopoulos and Others v. Greece, judgment of 15 February 2001, no. 37095/97, para. 59–62; Bruncrona v. Finland, judgment of 16 November 2004, no. 41673/98, para. 69, 82–87*).

В отношении лишения имущества ЕСПЧ признал, что правила отчуждения имущества должны быть достаточно легкодоступными, прогнозируемыми и точными. Кроме того, государство



не может принять решение, не выслушав мнения противоположной стороны (см.: *Hentrich v. France, judgment of 22 September 1994, Series A, no. 296-A, p.p. 19–20, para. 42*).

Суды Европейских сообществ также признали, что права лиц на то, чтобы быть выслушанными перед принятием касающегося их акта, являются основополагающим принципом права Европейских сообществ. Данный принцип должен соблюдаться и в том случае, если процедура или порядок выслушивания не определены (см., например: *Court of Justice judgment of 21 September 2000 in Case-C462/98 P Mediocurso, [2000] ECR I-7183, para. 36; Court of First Instance judgment of 9 July 2003 in Case T-102/00 Vlaams Fonds, [2003] ECR II-2433, para. 59*). В судебной практике развитой принцип права быть выслушанным также отражен в статье 41 Европейской хартии основных прав в качестве составной части прав на хорошее управление (см. также пояснения к Европейской хартии основных прав, Брюссель, 2000, по адресу: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf), в последний раз просмотрено 16.10.2009.).

В латвийской системе права признан принцип процессуальной справедливости, включающий в себя обязанность выслушать участников процесса до принятия решения в рамках процесса. Логическое обоснование требования быть выслушанным заключается в том, что на стадии выслушивания, еще до принятия решения, можно прояснить все разногласия и найти наиболее правильное решение (см. пункты 9 и 10 решения Департамента по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики от 7 сентября 2004 года по делу № SKA-120; см. также Craig P.P., *Procedures and administrative decisionmaking*. Кн.: *The procedure of administrative acts. European Review of Public Law*. London: Esperia Publications Ltd., 1993, p. 56–57).

Конституционный суд также признаёт, что право быть выслушанным имеет большое значение для полноценной защиты прав и уравновешивания интересов вовлеченных сторон. Принимая во внимание, что закон о принудительном отчуждении имущества непосредственным образом затрагивает основные права индивидуально определяемых лиц, Конституционный суд констатирует, что из требования об отдельном законе, содержащегося в четвертом предложении статьи 105 Конституции, следует обязанность законодателя перед принятием правового акта выслушать лицо, имущество которого планируется к отчуждению.

Конституционный суд не может согласиться с утверждением Сазймы о том, что у Заявителей была возможность выразить свое мнение. Для эффективной защиты гарантированных Конституцией прав Конституционный суд должен оценивать их истинную реализацию и смотреть шире, чем в случае рассмотрения кажущегося исполнения требований (*для сравнения см. решение ЕСПЧ по делу Broniowski v. Poland, judgment of 22 June 2004, no. 31443/96, para. 151*). Соответственно, право быть выслушанным означает не только формальную возможность высказаться. Его следует сочетать с обязанностью оценить и по возможности учесть высказанные возражения или же отклонить их с надлежащим обоснованием.

Аналогично, Департамент по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики указал, что принцип обоснования также является одним из самых существенных средств обеспечения процессуальной справедливости (*см. пункт 11 решения от 7 сентября 2004 года по делу № SKA-120*). То обстоятельство, что решение о принудительном отчуждении имущества принимается законом, не освобождает от обязанности проведения его оценки и предоставления обоснования. Конституционный суд признаёт, что обоснование не

обязательно должно быть включено в текст закона, однако из материалов разработки законопроекта Конституционный суд должен получить подтверждение тому, что возражения, высказанные частным лицом, оценены, и для пренебрежения ими существует разумное основание.

Из материалов дела невозможно прийти к выводу, что возражения, представленные А.Липацисом комиссиям Сазймы, были оценены (см. стр. 139-141 тома 1 материалов дела). В качестве решающего критерия для вынесения законопроекта на голосование Сазймы указывает мнение министерства, ответственного за подготовку законопроекта. Мнение Министерства финансов, по мнению Сазймы, было достаточно ясным и обоснованным для того, чтобы Сазйма поддержала его в той редакции, в которой оно было представлено (см. стр. 119-120 тома 1 материалов дела).

Конституционный суд ранее уже указывал на то, что оценка, проведенная другими государственными органами, например, ответственным за отрасль министерством, не освобождает Сазйму от обязанности провести самостоятельную оценку соответствующего вопроса (см. пункт 20 решения Конституционного суда от 7 апреля 2009 года по делу № 2008-35-01).

Из материалов дела следует сделать вывод, что Сазйма не могла ознакомиться со строительным проектом модернизации пункта пограничного контроля Терехово, так как окончание его разработки было запланировано лишь на 31 июля 2008 года. Тогда как закон был принят 5 июня 2008 года. Из материалов дела также нельзя сделать заключение о том, подвергались ли оценке возражения А.Липациса касательно площади отчуждаемого недвижимого имущества, поскольку на заседании Юридической комиссии необходимость отчуждения всего недвижимого имущества основывалась исключительно на устном утверждении

представителя Министерства финансов (см. стр. 139-141 тома 1 материалов дела).

**Следовательно, закон о принудительном отчуждении недвижимого имущества «Робежниeki» принят без надлежащей оценки информации и не соответствует требованиям, выдвигаемым по отношению к отдельному закону в четвертом предложении статьи 105 Конституции.**

**12.** Четвертое предложение статьи 105 Конституции содержит условие, гласящее, что принудительное отчуждение имущества допустимо для нужд общества.

**12.1.** Часть вторая статьи 3 закона «О принудительном отчуждении недвижимого имущества на нужды государства или общества» определяет, что предложение о принудительном отчуждении недвижимого имущества вносится в случаях, когда это необходимо для нужд культуры, образования, спорта, охраны здоровья или социального обеспечения жителей отдельной административной территории, а также для развития общественного транспорта, охраны среды или строительства инженерно-технических объектов. В свою очередь, развернутое толкование нужд государства в законе отсутствует.

Конституционный суд ранее признал, что четвертое предложение статьи 105 Конституции предоставляет законодателю широкую свободу действий в определении того, каковы те общие нужды общества, которые необходимо обеспечить для достижения особых публичных целей (см. пункт 22.1. решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103). Согласно четвертому предложению статьи 105 Конституции принудительное отчуждение имущества всегда связано с общими интересами общества, каковыми не

может считаться обеспечение прав другого частного лица (см.: *James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A, no. 98, p. 46, para. 40*).

В своей практике, оценивая содержание понятия «интересы общества», включенного в первое предложение статьи 1 Первого протокола Конвенции, ЕСПЧ пришел к выводу, что государству предоставлена широкая свобода действий при определении того, что следует признавать интересами общества. Именно государство лучше всего знает нужды своего общества, поэтому оно и наделено правом первичной оценки понятия «интересы общества» (см.: *James and Others v. The United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A, no. 98, p. 32. para. 46*).

**12.2.** В то же время Конституционный суд указывает, что было бы необоснованно считать, что не существует никаких ограничений свободы действий законодателя в определении таких конкретных нужд государства или общества, для реализации которых необходимо принудительное отчуждение недвижимого имущества. При рассмотрении конституционной жалобы Конституционный суд обязан проверить, не затронула ли данная свобода действий закрепленные в Конституции основные права лиц беспрепятственно пользоваться правом собственности.

Конституционный суд не может согласиться с выраженным Сазымой мнением о неограниченной свободе действий законодателя. Также нет оснований относить понятие «граница свободы действий» в понимании ЕСПЧ к законодателю в тех случаях, когда конституционный суд оценивает правомерность действий законодателя в случае принудительного отчуждения недвижимого имущества.

**12.3.** Обоснованием принудительного отчуждения имущества, принадлежащего Заявителям, служит необходимость модернизации пункта пограничного контроля Терехово.

Конституционный суд согласен с мнением Саэймы, что модернизацию пунктов пограничного контроля следует признать значительной потребностью общества. Модернизация проводится в интересах народного хозяйства не только Латвийской Республики, но и всего Европейского Союза. Усовершенствуя пункты пограничного контроля, латвийское государство может надлежащим образом исполнять международные обязательства, взятые им на себя при вступлении в Европейский Союз и присоединении к Шенгенской зоне. Содержание государственной границы, в том числе обеспечение эффективной и безопасной деятельности пунктов пограничного контроля несомненно является одной из задач государства. Омбудсмен также признаёт, что принудительное отчуждение недвижимого имущества Заявителей служит нуждам государства и общества.

**Таким образом, следует признать, что принудительное отчуждение недвижимого имущества соответствовало нуждам общества.**

**13.** Саэйма указывает, что отчуждение недвижимого имущества Заявителей было осуществлено в исключительном случае, что, по мнению Саэймы, обосновывается тем, что массовое отчуждение всех земельных участков, находящихся на приграничной территории, места не имело.

Конституционный суд не может согласиться с данным утверждением, так как исключительный характер отчуждения недвижимого имущества определяется не количеством подлежащих отчуждению единиц недвижимого имущества, а обстоятельствами

конкретного дела. Условие о том, что имущество может отчуждаться лишь в исключительном случае, означает, что цель отчуждения не может быть достигнута и надлежащим образом реализована никакими другими средствами. Равным образом, это означает, что принудительное отчуждение имущества не должно становиться привычной практикой обеспечения нужд государства. Отчуждение каждого имущества следует рассматривать как исключительный случай, каковой подход помогает обеспечить соблюдение соответственной процедуры.

Условие о том, что отчуждение имущества допустимо лишь в исключительном случае, следует рассматривать во взаимосвязи с принципом соразмерности. Принимая во внимание, что принудительное отчуждение имущества является одним из видов ограничения права собственности, к случаям отчуждения имущества также применим общий принцип, гласящий, что ограничение права собственности может быть правомерным только тогда, когда оно соразмерно достигаемой таким образом цели (*см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03 и пункт 9 решения от 28 мая 2009 года по делу № 2008-47-01*).

Чтобы оценить, соблюдена ли соразмерность при принудительном отчуждении недвижимого имущества Заявителей, Конституционному суду необходимо выяснить следующее: 1) применена ли оспариваемая норма для достижения легитимной цели;

2) является ли оспариваемая норма необходимой, соответственно, не может ли цель быть достигнута другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права лица;

3) превышает ли польза, приносимая обществу, наносимый правам и законным интересам лица ущерб.

**13.1.** Заявители выражают сомнение в том, может ли поставленная цель – модернизировать пункт пограничного контроля Терехово и тем самым нормализовать поток грузового автотранспорта в направлении Российской Федерации – быть достигнута посредством оспариваемой нормы, так как соответствующее недвижимое имущество, по мнению Заявителей, находится на противоположной стороне пункта пограничного контроля, то есть там, где организуется движение по направлению из Российской Федерации в Латвийскую Республику.

Конституционный суд не может согласиться с таким утверждением Заявителей.

27 июля 2006 года дума Зилупского края утвердила территориальное планирование местного самоуправления на 2006 – 2018 годы (далее в тексте – Территориальное планирование). Согласно Территориальному планированию с целью обеспечения надлежащего порядка вдоль государственной границы определена пограничная полоса, к которой относится режим государственной границы, более детально регулируемый правилами № 499 Кабинета министров от 4 ноября 2002 года «Правила приграничного режима и режима приграничной полосы Латвийской Республики». В государственной пограничной полосе запрещена любая хозяйственная деятельность. Осуществление различных работ и организацию мероприятий, в том числе строительство, необходимо согласовывать с Государственной пограничной охраной. В территориальном планировании предлагается несколько основных решений по развитию территории. А именно на основании интересов владельцев земли и текущей ситуации в использовании сельскохозяйственных земель Территориальное планирование предусматривает трансформацию сельскохозяйственной земли, заросшей кустарником, в землю, используемую в лесном хозяйстве.



Недвижимое имущество «Робежниеки», принадлежащее Заявителям, представляет собой болотистую землю, заросшую мелкими деревьями и кустарником. Согласно экспликации земли, площадь земли, используемой в сельском хозяйстве, составляет 2,0 гектара, пастбища занимают 2,1 гектара, леса – 1,4 гектара, болото – 1,3 гектара, пашня – 0,8 гектара, фруктовые сады – 0,1 гектара и кустарники – 0,2 гектара от всей площади недвижимого имущества. В свою очередь, зданиями занято 0,1 гектара, а дорогой – 0,15 гектара от всей площади недвижимого имущества (*см. стр. 97 тома 1 материалов дела*).

Согласно Территориальному планированию предусмотрены реконструкция и расширение пункта таможенного контроля Терехово. Недвижимое имущество, принадлежащее Заявителям, включено в территорию, планируемое (разрешенное) использование которой является следующим: территории услуг логистики и транзита и территории застройки под деловые, производственные и технические объекты (*см. стр. 144-145 тома 1 материалов дела*).

23 сентября 2003 года Кабинет министров издал правила № 532 «Положение совета по координации безопасности государственной границы Латвии». На основании данного положения был создан совет по координации государственной границы Латвии (далее в тексте – Координационный совет), целью деятельности которого является координация деятельности учреждений государственного управления в сфере безопасности государственной границы. Координационный совет выполняет несколько задач, в том числе разработку и осуществление единой стратегии деятельности учреждений государственного управления в сфере безопасности государственной границы, способствование сотрудничеству между органами, ответственными за безопасность государственной границы, оценка предложений, касающихся реализации политики безопасности государственной границы, способствование

международному сотрудничеству в сфере безопасности государственной границы.

Из представленного министром сообщения и рассмотренного Кабинетом министров 20 февраля 2007 года информативного доклада «О мероприятиях, направленных на нормализацию ситуации на латвийско-российской границе» (далее в тексте – Информативный доклад) следует, что общую пропускную способность пунктов пограничного контроля на латвийско-российской границе в течение следующих десяти лет следовало бы увеличить по крайней мере в пять раз, чтобы обеспечить все возрастающие потоки автотранспорта через Латвию и границу России. Рост потоков автотранспорта прогнозируется также в связи с решением Латвии о признании Шенгенских виз и виз других новых стран-участниц Европейского Союза для транзитных перевозок через территорию Латвии (*см. стр. 17 тома 1 материалов дела*).

Кроме того, в Информативном докладе указано несколько необходимых, подлежащих осуществлению на территории пункта пограничного контроля Терехово модернизационных мероприятий для ускорения транспортного потока не только по направлению к границе Российской Федерации, но и по направлению к границе Европейского Союза. В Информативном докладе в качестве подлежащих осуществлению мероприятий указаны, например, расширение дороги, создание дополнительных полос движения, строительство ангара для стационарного сканера, расширение площадки для оформления и другие схожие меры (*см. стр. 19-20 тома 1 материалов дела*).

Следовательно, посредством отчуждения недвижимого имущества Заявителей поставленная цель – модернизация пункта пограничного контроля Терехово – может быть достигнута.

**13.2.** Из четвертого предложения статьи 105 Конституции следует, что в принудительном порядке может быть отчуждено только недвижимое имущество, необходимое для обеспечения нужд общества. Кроме того, термин «необходимый» состоит не только из понятия нужд общества, но и сопряжен с географически определенными местом и площадью. Это означает, что допустимо принудительное отчуждение земельной собственности в рамках той площади, которая государству актуально необходима для осуществления нужд общества. В свою очередь актуальная необходимость может обосновываться конкретным проектом развития. Нужды, могущие возникнуть в будущем, не входят в содержимое термина «необходимый».

Заявители выражают мнение, что у них отчуждена большая площадь недвижимого имущества, чем это необходимо для модернизации пункта пограничного контроля Терехово, таким образом, законодатель, по мнению Заявителей, выбрал наиболее ограничивающее их право собственности средство достижения легитимной цели.

Следовательно, Конституционному суду необходимо оценить, обосновал ли законодатель необходимость отчуждения всего принадлежащего Заявителям недвижимого имущества «Робежниeki» площадью 6,15 гектаров для обеспечения конкретных нужд общества.

Оспариваемая норма принята с целью обеспечения дополнительных земельных площадей для модернизации пункта пограничного контроля Терехово.

На заседании Координационного совета 15 января 2004 года было решено разработать решение о комплексном устройстве пункта пограничного контроля Терехово с учетом ситуации в сфере безопасности на государственной границе. В свою очередь на заседании 23 сентября 2004 года Министерству финансов было поручено провести мероприятия для выявления и обеспечения возможности резервирования

дополнительных земельных площадей на северной стороне пункта пограничного контроля Терехово на протяжении двух километров в длину и 100 метров в ширину с целью перспективного развития пограничного пункта, недопущения согласования строительных работ на зарезервированных территориях, а также начала работ по проектировке модернизации пункта пограничного контроля (см. стр. 183-185 тома 1 материалов дела).

20 февраля 2007 года Кабинет министров принял к сведению Информативный доклад министра сообщения и утвердил содержащиеся в нем решения, в том числе план модернизации пункта пограничного контроля Терехово, выполнение которого было поручено организовать Службе государственных доходов (далее в тексте – СГД). Однако из данного плана, который был упомянут Сазьмой в качестве обоснования отчуждения недвижимого имущества, нельзя сделать вывод о необходимости отчуждения всей площади принадлежащего Заявителям недвижимого имущества, то есть 6,15 гектаров (см. стр. 11-33 тома 1 материалов дела). Такой вывод также не следует из письма СГД Заявителям, в котором указано, что с целью модернизации пункта пограничного контроля Терехово на заседании Кабинета министров 20 февраля 2007 года утвержден план модернизации пункта пограничного контроля, и для его реализации необходимо недвижимое имущество, а именно недвижимое имущество площадью 1,433 га и 0,363 га (см. стр. 34 тома 1 материалов дела).

Необоснованным является утверждение Сазьмы, а также Министерства финансов о том, что необходимость отчуждения всего принадлежащего Заявителям недвижимого имущества выявлена уже в 2004 году, так как еще в письме СГД, отправленном Заявителям 18 мая 2007 года, содержится просьба рассмотреть возможность продать лишь часть недвижимого имущества (см. стр. 34 тома 1 материалов дела).

Отвечая на вопрос о том, по причине каких обстоятельств мнение о площади недвижимого имущества, подлежащей отчуждению, изменилось, Министерство финансов указало, что одной из причин являлся тот факт, что после решения, принятого на собрании структурных подразделений СГД 1 марта 2007 года, ответственные должностные лица отправились на соответствующую территорию, оценили ее географические особенности и констатировали, что ввиду резких переходов рельефа (разница уровня в рамках земельного участка при переходе холма в болото составляет примерно 11 метров) необходимо формирование склонов, что, в свою очередь, требует дополнительных земельных площадей (см. стр. 4 тома 2 материалов дела). Подтверждение данной поездки и проведенных расчетов не предоставлено. В то же время протокол заседания Координационного совета, присовокупленный к делу, свидетельствует о том, что такая поездка была организована уже 15 января 2004 года (см. стр. 160-162 тома 1 материалов дела).

Несмотря на то, что Министерство финансов указывает, что дополнительная площадь необходима из-за особенностей рельефа земли, из протокола заседания Комитета по надзору за проектом «Реконструкция и строительство пунктов пограничного контроля на границе Европейского Союза» СГД 29 мая 2007 года такого вывода не следует. В качестве единственного обоснования необходимости отчуждения всего недвижимого имущества в протоколе указано следующее: «Возьмем весь кадастр, так как необходимо предусмотреть развитие, и должен быть резерв» (см. стр. 32-34 тома 2 материалов дела).

Кроме того, 20 мая 2008 года, когда обсуждался вопрос о передаче законопроекта в Сазйму в срочном порядке, еще не была завершена разработка строительного проекта модернизации пункта пограничного контроля Терехово, а значит, необходимость отчуждения

всего недвижимого имущества не была обоснована (см. стр. 139-141 тома 1 материалов дела).

**Следовательно, законодатель не обосновал необходимость принудительного отчуждения всего принадлежащего Заявителям недвижимого имущества «Робежниеки» площадью 6,15 гектаров для обеспечения нужд общества.**

**13.3.** При принудительном отчуждении недвижимого имущества право на собственность ограничивается самым существенным образом. Поэтому законодатель должен быть уверен в том, что других решений для обеспечения интересов общества не существует, и что имущество действительно отчуждается в исключительном случае.

Конституционный суд не может согласиться с мнением Саэймы о том, что цель отчуждения не может быть достигнута другими средствами, в меньшей степени ограничивающими Заявителей, а именно посредством отчуждения лишь части имущества, как это аргументировали Заявители.

Д.Упмаце выразила мнение, что необходимое недвижимое имущество следует определять в процессе планирования территории посредством разработки и анализа нескольких возможных вариантов реализации цели отчуждения. И только в результате тщательного анализа территории, по мнению Д.Упмаце, можно определить подлежащий отчуждению земельный участок, его месторасположение и объем, таким образом также обосновывая, что цель отчуждения может быть достигнута только такими средствами (см. стр. 134-140 тома 2 материалов дела).

Омбудсмен также указал на то, что соответствующим четвертому предложению статьи 105 Конституции можно признать только такое принудительное отчуждение недвижимого имущества,

которое необходимо для осуществления конкретных и четко прогнозируемых работ. Поэтому перед принятием решения о принудительном отчуждении имущества в полном объеме или частично, целесообразно разработать проект реконструкции и модернизации, на основании которого можно было бы ясно и точно определить земельные площади, необходимые для проведения конкретных работ.

Однако разработку проекта строительства пункта пограничного контроля Терехово планировалось завершить уже после принятия закона об отчуждении недвижимого имущества. Упомянутое не свидетельствует о том, что законодатель рассмотрел возможность добиться обеспечения интересов общества средствами, в меньшей степени ограничивающими права Заявителей, например, посредством отчуждения лишь части недвижимого имущества.

В качестве дополнительного аргумента в пользу отчуждения всего недвижимого имущества Саэйма указала упомянутую в законе «О принудительном отчуждении недвижимого имущества на нужды государства или общества» возможность возврата недвижимого имущества бывшему владельцу земли, если оно более не является необходимым для нужд общества.

Конституционный суд считает, что ни данное условие, включенное в закон, ни аргумент об использовании отчуждаемого имущества в будущем не могут служить основой для ограничения права собственности лица.

Об отсутствии актуальной необходимости в отчуждении всего принадлежащего Заявителям недвижимого имущества свидетельствовала информация, указанная в ответе Министерства финансов Конституционному суду, а именно то, что та часть отчужденного недвижимого имущества, использование которой не

запланировано в рамках намеченного на настоящий момент расширения пункта пограничного контроля, будет использована для устранения не поддающихся прогнозированию проблем (см. стр. 131-133 тома 2 материалов дела).

Законодатель мог обеспечить интересы общества другими средствами, в меньшей степени ограничивающими права лица. А именно провести отчуждение той части недвижимого имущества, которая актуально необходима для модернизации пункта пограничного контроля Терехово. Таким образом, Конституционный суд делает вывод, что отчуждение имущества не было осуществлено в исключительном случае.

**Следовательно, оспариваемая норма, предусматривающая принудительное отчуждение всего принадлежащего Заявителям недвижимого имущества «Робежниеки» площадью 6,15 гектаров, не соответствует четвертому предложению статьи 105 Конституции.**

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

**постановил:**

**Признать пункт 1 статьи 1 закона «Об отчуждении недвижимого имущества на нужды пункта пограничного контроля Терехово» не соответствующим статье 105 Конституции и потерявшим силу с момента его принятия.**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.



Председатель судебного заседания

Г. Кутрис